RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2011

Tome 1

Observations des juridictions financières

Les juridictions financières, ce sont :

- **la Cour des comptes ;**

- **27 chambres régionales des comptes** : une dans chacune des 22 régions métropolitaines et une pour chacun des cinq départements d'outre-mer (en incluant Mayotte, qui deviendra le cinquième département d'outre-mer en mars 2011) ;

- **5 chambres territoriales des comptes :** celles de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française et trois autres (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon) regroupées avec une chambre régionale des comptes (2) ;

- **la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).**

(1) Les cinq chambres régionales des comptes d'outre-mer sont regroupées sur deux sites : Saint-Denis de la Réunion pour les deux départements de l'océan Indien (Mayotte et La Réunion) et Pointe-à-Pitre, en Guadeloupe, pour les trois départements d'Amérique (la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique). Dans les deux cas, les chambres régionales des comptes regroupées ont le même président, les mêmes magistrats et le même siège.

(2) Les chambres territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont regroupées avec les chambres régionales des comptes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ; celle de Saint-Pierre et Miquelon est regroupée avec la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. Les chambres regroupées ont le même président, les mêmes magistrats et le même siège.

Les Iles Wallis et Futuna ainsi que les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) relèvent de la compétence de la Cour des comptes.

		Réponses
Avant-propos	**V**	
Délibéré	**XV**	
Introduction	**XXI**	
Première partie – Finances publiques	**1**	
Introduction	**3**	
Chapitre I – La situation d'ensemble	**5**	
- La trajectoire 2010-2013	**7**	34
Chapitre II – Les dépenses fiscales	**39**	
- Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur	**41**	64
- Quelques dépenses fiscales consacrées au développement des entreprises et de l'emploi	**69**	79
- La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus	**85**	110
Chapitre III – Le Fonds de réserve des retraites	**119**	
- Le Fonds de réserve des retraites : une ambition abandonnée, une réorientation risquée	**121**	138
Deuxième partie – Politiques publiques	**153**	
Chapitre I – L'emploi et la santé	**155**	
- Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé	**157**	176
- La campagne de lutte contre la grippe A(H1N1) : bilan et enseignements	**181**	212
- Le système de santé en Polynésie française et son financement	**221**	241
Chapitre II – Les exportations et l'énergie	**249**	
- Le soutien public aux entreprises exportatrices	**251**	275
- La compensation des charges du service public de l'électricité	**279**	295

		Réponses
Chapitre III – L'enseignement supérieur et la recherche……	**303**	
- Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire……	**305**	327
- L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives…….	**335**	364
Chapitre IV – Les politiques de l'Etat dans les départements d'outre-mer ……	**379**	
- Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin……	**381**	396
- La gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer…	**405**	427
- La politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer	**443**	460
Troisième Partie – Gestion publique……...	**485**	
Chapitre I – Les modes de gestion déléguée……	**487**	
- Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense……	**489**	510
- La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes……	**515**	532
- La continuité territoriale avec la Corse ……	**551**	565
Chapitre II – La gestion des ressources humaines……..	**583**	
- Les ouvriers d'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile…..……	**585**	598
- Le quart de place des militaires……..	**611**	623
- Les particularités des rémunérations des réservistes militaires……	**627**	631
Chapitre III – La gestion immobilière……	**633**	
- La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle……..…	**635**	643
- Le nouveau siège de l'Office Paris Habitat……	**651**	658
Chapitre IV – La gestion d'actions ministérielles……	**663**	
- Les exonérations des indemnités versées aux arbitres et juges sportifs : un instrument inadapté……	**665**	674
- Le musée national du sport : un projet mal suivi……	**681**	692
Annexes……	**697**	

Avant-propos

Dans son rapport public annuel, la Cour appelle l'attention, tout à la fois des pouvoirs publics et de l'opinion publique, sur certaines conclusions que la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont tirées de leurs travaux de l'année écoulée.

Ces travaux ont déjà donné lieu, tout au long de 2010, à de nombreuses communications publiques, accessibles sur le site Internet de la Cour et des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

Pour la Cour[1], ce furent, notamment, six rapports publics thématiques, deux rapports sur des organismes faisant appel à la générosité publique et les six publications, à périodicité annuelle, sur la situation et les perspectives des finances publiques, sur l'exécution du budget de l'Etat, sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative au sein du budget de l'Etat, sur la certification des comptes de l'Etat, sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale et sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale. S'y ajoutent les seize rapports réalisés, en 2010, pour le Parlement, sur des sujets spécifiques demandés par les commissions des finances (12) et les commissions des affaires sociales (4), dont onze ont été déjà rendus publics à la date du 1er février 2011.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, tous leurs rapports[2] d'observations définitives sont mis en ligne à l'issue de leurs contrôles sur les collectivités territoriales et les autres organismes locaux.

Dans cet ensemble de communications publiques, le rapport public annuel de la Cour est le plus connu, celui dont l'audience auprès du public est la plus grande.

Ce n'est pas un rapport d'activité. Il n'a pas pour but de rendre compte de l'ensemble des contrôles ou des enquêtes effectués par la Cour, au titre de ses compétences propres (juger les comptes des comptables ; certifier les comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale ; contrôler les gestions ; évaluer les politiques publiques) et par les chambres régionales et territoriales des comptes, au titre des

---

[1] La liste de ces rapports figure en page VII.

[2] Ces rapports sont mis en ligne, sur le site Internet des juridictions financières, immédiatement après avoir été communiqués à la collectivité ou l'organisme contrôlé et avoir été soumis à son assemblée délibérante lors de la première réunion suivant la réception du rapport.

leurs (contrôle budgétaire, jugement comptes et examen de la gestion des collectivités territoriales et autres organismes locaux).

Il est destiné, à partir de sujets, de nature variée, sélectionnés en fonction des priorités des stratégies de contrôle, à présenter un large éventail d'observations, significatives des enjeux actuellement les plus essentiels pour l'action publique, dans les domaines des finances publiques, de la gestion publique et au-delà de l'efficacité des services publics.

Ce rapport public annuel de la Cour est le fruit d'une vision et d'approches communes aux juridictions financières, ainsi que de la coordination de leurs travaux. Si un fascicule annexe, mais distinct, est consacré à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), le rapport lui-même couvre des observations et recommandations émanant à la fois, pour leurs champs de compétences respectifs, de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (de l'une ou de plusieurs d'entre elles), mais aussi de contrôles réalisés conjointement par la Cour et les chambres.

La présente édition 2011 du rapport public annuel comporte, comme les précédentes, un premier tome où ces observations sont présentées et un second tome consacré aux suites données aux observations formulées antérieurement.

Elle privilégie deux angles de vue : ***les résultats des politiques publiques***, d'une part, ***les effets des interventions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes***, d'autre part.

L'examen des ***politiques publiques*** est pratiqué de longue date par la Cour, dont la mission consiste à « s'assurer du bon emploi » des deniers publics[3], en même temps qu'à contrôler la régularité et la qualité de la gestion des collectivités, organismes ou services publics. Pour autant, la mesure et l'appréciation des résultats des politiques publiques – autrement dit, de leur efficience et de leur efficacité[4] - répondent à un besoin aujourd'hui grandissant, et elles constituent une part en fort développement des activités de la Cour. Le difficile contexte économique actuel justifiait d'autant plus de leur accorder, dans le tome 1, une place prépondérante.

Les effets des interventions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes font l'objet, depuis 2006, d'un tome spécifique du rapport (le tome 2). En l'étoffant et en renouvelant sa

[3] Article L. 111-3 du code des juridictions financières.
[4] Efficience : rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour les atteindre ; efficacité : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs visés.

présentation, la Cour a souhaité mieux illustrer les efforts déployés par les juridictions financières pour assurer le suivi de leurs contrôles.

En effet, si leur tâche première est de dresser des constats et de les assortir d'appréciations, avec une objectivité garantie par la collégialité des délibérations et des procédures systématiquement contradictoires, leurs productions ne sauraient se réduire à formuler des observations critiques. Il leur revient tout autant, d'une part, de faire des recommandations, en proposant des solutions concrètes et opérationnelles aux problèmes mis en évidence[5], et, d'autre part, de suivre, au fil du temps, les effets réels des observations et recommandations déjà présentées.

Il s'agit d'être à la fois constructif dans la critique, tenace dans le suivi des effets des interventions et systématique dans l'information du public.

Le défi, en la matière, est à la mesure des attentes de l'opinion publique, que l'on sait particulièrement soucieuse de l'efficacité des contrôles. La Cour entend d'autant plus le relever que sa mission d'information des citoyens est désormais inscrite dans la Constitution (article 47-2), à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le présent rapport a été conçu pour y contribuer de mieux en mieux.

[5] Le code des juridictions financières, dans sa partie législative, comporte plusieurs dispositions explicites sur les obligations de la Cour en matière de recommandations : ses « communications aux ministres et aux autorités administratives compétentes » ont pour objet, non seulement ses « observations », mais aussi « les suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services, organismes et entreprises » contrôlés (article L. 135-1) ; dans ses rapports publics, annuels et thématiques, elle n' « expose » pas seulement « ses observations », mais aussi « dégage les enseignements qui peuvent en être tirés » (article L. 136-1).

Rapports 2010 de la Cour des comptes rendus publics

(www.ccomptes.fr)

Le rapport public annuel 2010 (février 2010)

6 rapports publics thématiques[6]

- L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010) ;
- Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements (mai 2010) ;
- La Poste : un service public face à un défi sans précédent (juillet 2010) ;
- Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale (juillet 2010) ;
- Médecins et hôpitaux des armées (octobre 2010) ;
- Les transports régionaux en Ile-de-France (novembre 2010).

2 rapports sur des organismes faisant appel à la générosité publique[7]

- La Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France (février 2010) ;
- La Fondation pour l'enfance (avril 2010).

[6] Les rapports publics de la Cour, au sens du code des juridictions financières (articles L. 136-1 et L. 136-2), comprennent le rapport public annuel et les rapports publics thématiques. Ils traitent à la fois des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

[7] Les contrôles sur ces organismes peuvent faire l'objet de publications spécifiques, comme ce fut le cas en 2010, ou intégrées à un rapport public (article R. 136-2 du code des juridictions financières).

6 publications présentées, chaque année, par la Cour à l'appui des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale[8]

- La situation et les perspectives des finances publiques (juin 2010) ;

- Les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2009 (mai 2010) ;

- La certification des comptes 2009 de l'Etat (mai 2010) ;

- Les mouvements de crédits opérés par voie administrative à ratifier par la loi de finances rectificative pour 2010 (novembre 2010).

- L'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (septembre 2010) ;

- La certification des comptes 2009 du régime général de la sécurité sociale (juin 2010) ;

16 rapports, dont 11[9] publiés au 1er février 2011, réalisés pour le Parlement[10], au titre de l'assistance que lui apporte la Cour des comptes pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, sur des sujets spécifiques demandés par les commissions des finances (12) et les commissions des affaires sociales (4) :

Pour les commissions des finances :

- Le coût du passeport biométrique (commission des finances du Sénat - juin 2010) ;

- La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française (commission des finances de l'Assemblée nationale - juillet 2010) ;

[8] Ces 6 publications périodiques sont prévues par les lois organiques relatives aux lois de finances (articles 58-3°, 58-4°, 58-5° et 58-6°) et aux lois de financement de la sécurité sociale (articles LO. 132-2-1 et 132-3 du code des juridictions financières).

[9] Les 5 autres rapports sont actuellement en cours d'examen par les commissions qui les ont demandés, de sorte que leur publication n'est pas encore intervenue.

[10] Ces rapports sont réalisés en application des lois organiques relatives aux lois de finances (articles 58-2°) et aux lois de financement de la sécurité sociale (article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières) ; ils sont mis en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes après leur publication, selon le cas, par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

- Les participations de la Caisse des dépôts et consignations dans l'économie mixte locale (commission des finances du Sénat - septembre 2010);

- Les interventions de l'Etat dans l'économie par des moyens extra-budgétaires (commission des finances de l'Assemblée nationale - septembre 2010);

- Le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE) (commission des finances du Sénat - septembre 2010) ;

- Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat (commission des finances de l'Assemblée nationale - septembre 2010) ;

- Le Centre des monuments nationaux (CMN) (commission des finances du Sénat - octobre 2010) ;

- L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (commission des finances du Sénat - octobre 2010) ;

- Le coût et les bénéfices de l'externalisation au sein du ministère de la défense (commission des finances de l'Assemblée nationale - octobre 2010) ;

- La soutenabilité de la dette de la RATP (commission des finances de l'Assemblée nationale - octobre 2010) ;

- La place et le rôle de l'Agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement (commission des finances de l'Assemblée nationale - octobre 2010) ;

- La taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes (commission des finances de l'Assemblée nationale - décembre 2010).

Pour les commissions des affaires sociales :

- L'évolution de la charge de financement de l'allocation aux adultes handicapés[11] (commission des finances de l'Assemblée nationale - octobre 2010) ;

- La lutte contre les fraudes aux prestations dans les branches prestataires du régime général de la sécurité sociale (commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale - avril 2010);

[11] Ce rapport a été demandé conjointement par les commissions des finances et des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

- Les comptes et la gestion de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) depuis sa création (commissions des finances et des affaires sociales de l'Assemblée nationale - octobre 2010) ;

- L'utilisation des fonds mobilisés pour la lutte contre la pandémie grippale A(H1N1) (commission des affaires sociales du Sénat - octobre 2010).

Rapport sur les comptes et la gestion 2009 des services de la présidence de la République.

Les rapports publics de la Cour des comptes et les procédures de contrôle et de publication

Les observations et les recommandations présentées dans le présent rapport public s'appuient sur les contrôles et enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par les sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles que l'élaboration des rapports publics, annuels ou thématiques : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L***'indépendance*** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La ***contradiction*** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes contrôlés : elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, en tant que de besoin, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La ***collégialité*** s'applique à chaque stade des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de texte préparés pour les rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour et les conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce rapport a été arrêté au vu des projets communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et, quand il y avait lieu, après avoir tenu compte de leurs réponses[12].

Ces réponses sont publiées dans le corps du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Mme Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, Mme Froment-Meurice, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, MM. Hernandez, Pichon, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Schneider, Troesch, Thérond, Beysson, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lebuy, Lefas, Durrleman, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Andréani, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Levy, Bernicot, Phéline, Mmes Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean) Vermeulen, Tournier, Mme Seyvet, M. Vachia, Mme Moati, MM. Cossin, Lefebvre, Davy de Virville, Sabbe, Petel, Mme Malégat-Mély, MM. Valdiguié, Martin (Christian), Ténier, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Rabaté, Doyelle, Korb, Mme Dos Reis, MM. De Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), M. Uguen, Mme Carrère-Gée, MM. Prat, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Baccou, Sépulchre, Mousson, Mmes Malgorn, Bouygard, Vergnet, MM. Chouvet, Viola, Mme Démier, MM. Clément, Machard, Migus, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Azerad, Lambert, conseillers maîtres, MM. Cadet, Schott, Cazenave, Hagelsteen, Klinger, Dubois, Gros, Carpentier, Blairon, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République, assisté de M. Maistre, premier avocat général.

[12] Parvenues avant la chambre du conseil.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations précisées ci-après :

Tome 1 « Observations des juridictions financières » :

- **Deuxième partie - Politiques publiques**
  - **Chapitre I - L'emploi et la santé**
    - Mme Bouygard, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé » ;
    - M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, en ce qui concerne l'insertion « La campagne de lutte contre l'épidémie de grippe A(H1N1) : bilan et enseignements » ;
  - **Chapitre II – Les exportations et l'énergie**
    - Mme Saliou (Françoise), conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « Le soutien public aux entreprises exportatrices »
  - **Chapitre III - L'enseignement supérieur et la recherche**
    - M. Migus, conseiller maître, et M. Klinger, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire* » ;
    - M. Migus, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives* » ;
- **Troisième partie - Gestion publique**
  - **Chapitre I - Les modes de gestion déléguée**
    - Mme Ratte, conseiller maître, et M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense* » ;
    - M. Frangialli, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* » ;

- **Chapitre II - La gestion des ressources humaines**
  - M. Duchadeuil, Mme Fradin et M. Vachia, conseillers maîtres, en ce qui concerne l'insertion « Les ouvriers d'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile » ;
  - Mme Ratte, conseiller maître, et M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « Le quart de place des militaires » ;
  - Mme Ratte, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « Les particularités des rémunérations des réservistes militaires » ;
- **Chapitre III - La gestion immobilière**
  - MM. Beysson, Duchadeuil, Vachia et Mme Fradin, conseillers maîtres, en ce qui concerne l'insertion « *La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle* » ;
  - Mme Ulmann, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Le nouveau siège de l'office Paris Habitat* » ;

***Tome 2 « Suites données aux observations des juridictions financières » :**

- **Première partie - La Cour constate**
  - **Chapitre II - Des avancées prometteuses**
    - M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « La « décristallisation » des pensions des ressortissants des territoires autrefois sous souveraineté française » ;
    - M. Vachia, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « Les autorités de régulation financière » ;
    - Mme Malgorn, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « Les services centraux chargés de l'outre-mer » ;
- **Deuxième partie - La Cour insiste**
  - **Chapitre I - Des réformes à accélérer**
    - M. Migus, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche* » ;
  - **Chapitre II - Des évolutions à amplifier**
    - Mme Saliou (Françoise), conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La COFACE* » ;

- **Troisième partie - La Cour alerte**
  - **Chapitre I - Des urgences à fort enjeu**
  - M. Bernicot, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Le Grand port maritime de Marseille : blocage social et déclin* » ;
  - **Chapitre II - Des changements nécessaires**
  - M. Bernicot, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion «*Les agences comptables des lycées et collèges publics » ;*
  - M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *L'établissement public d'insertion de la défense* (EPIDE) » ;
  - M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *La participation de la France aux corps militaires européens permanents* » ;

***

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 27 janvier 2011.

Les magistrats, rapporteurs extérieurs[13] et experts dont les noms suivent ont effectué les contrôles sur lesquels le présent rapport (tome 1) est fondé.

Première partie : Finances publiques

M. Bigand, rapporteur extérieur, Mme Butel, rapporteur extérieur, M. Cazenave, conseiller maître en service extraordinaire, M. Cossin, conseiller maître, M. Davy de Virville, conseiller maître, M. Ecalle, conseiller référendaire, M. Hagelsteen, conseiller maître en service extraordinaire, Mme Saliou (Monique), conseiller maître.

Deuxième partie : Politiques publiques

M. Barichard, conseiller référendaire, M. Basset, conseiller référendaire, président de chambre territoriale des comptes, M. Bertoux, auditeur, Mme Carrère-Gée, conseiller maître, Mme Charolles, conseiller référendaire, M. Desrousseaux, rapporteur extérieur, M. Dornon, auditeur, M. Doyelle, conseiller maître, M. Guibert, conseiller maître, Mme l'Hernault, expert, M. Loir, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Phéline, conseiller maître, M. Strassel, conseiller référendaire.

[13] Les rapporteurs extérieurs (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont des magistrats ou des fonctionnaires appartenant à d'autres administrations qui sont détachés à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur.

Troisième partie : Gestion publique

M. Barbaste, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Bertucci, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, M. Blache, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Bonnelle, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Brochet, rapporteur extérieur, M. Heuga, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes, M. Jaillot, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Jousserand, président de section de chambre régionale des comptes, M. Larue, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Latournarie, conseiller référendaire, Mme Legrand, conseiller référendaire, M. Levy Ben-Cheton, premier conseiller, M. Lion, conseiller référendaire, M. Montarnal, conseiller référendaire, M. Mory, auditeur, M. Prat, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, M. Rigaudiat, conseiller maître, M. Toussaint, premier conseiller de chambre régionale des comptes.

Introduction

La mise en œuvre des politiques publiques est aujourd'hui fortement contrainte par la situation d'ensemble des finances publiques. L'analyse de cette situation introduit donc le tome 1 du rapport (***1ère partie***), avec un examen de *la trajectoire 2010-2013*, accompagné de deux études : l'une – à plusieurs volets – sur *les dépenses fiscales* ; l'autre sur *le Fonds de réserve des retraites (FRR)* et sa récente réorientation.

Les politiques examinées (***2ème partie***) se situent parmi celles qui, dans le contexte des difficultés auxquelles la France doit faire face en ce moment, revêtent une importance particulière.

Elles s'inscrivent dans trois champs : le domaine social, avec *l'indemnisation du chômage partiel*, *la lutte contre l'épidémie de grippe A (H1N1)* et *le système de santé en Polynésie française* ; les interventions économiques, avec *le soutien public aux entreprises exportatrices* et *la compensation des charges du service public de l'électricité*, et l'enseignement supérieur et de la recherche, avec *les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)* et *l'agence nationale de la recherche*.

L'importance de la dimension territoriale des politiques est prise en compte à travers une série d'analyses consacrées à l'outre-mer : en plus du *système de santé en Polynésie française* - du ressort des autorités locales -, trois politiques de l'Etat dans les départements d'outre-mer sont passées en revue, en matière de *flux migratoires irréguliers*, de *gestion des risques naturels* et de *soutien à l'agriculture*.

En complément de l'accent mis sur les politiques publiques, le rapport consacre une place substantielle aux problématiques de gestion (***3ème partie***).

Les modes de gestion déléguée en sont le thème principal, dans toute leur diversité, avec *les externalisations du ministère de la défense*, *la gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* et *la continuité territoriale avec la Corse*.

S'y ajoutent cinq cas concernant la gestion des ressources humaines : *les ouvriers d'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile*, *le quart de place des militaires*, *la rémunération des réservistes militaires* et la gestion immobilière : *la SOVAFIM* et *le nouveau siège de l'Office Paris Habitat*.

Enfin, deux exemples concernant le ministère chargé de sports : *le dispositif d'exonération applicable aux arbitres et juges sportifs* et *le musée national du sport* viennent illustrer la nécessité d'une gestion adaptée aux actions que les ministères entendent mener.

Première partie

Finances publiques

Introduction

Comme chaque année, la Cour des comptes a présenté, en juin 2010, en application de la loi organique relative aux lois de finances (articles 48 et 58-3°), un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, en vue du débat, au Parlement, sur les orientations des finances publiques.

Six mois plus tard, son rapport public annuel débute également par une analyse d'ensemble de la situation des finances publiques. La Cour y prend ainsi notamment en compte l'examen, à l'automne, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

L'exercice conduit pour 2011, dans cette première partie du tome 1 du rapport, est néanmoins particulier. L'analyse de *la trajectoire 2010-2013*, qui fait l'objet du **chapitre I,** s'appuie sur un bilan de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et sur un examen de la loi de programmation pour 2011-2014, promulguée le 28 décembre 2010, notamment des objectifs et des nouvelles règles budgétaires qu'elle prévoit.

Dans son appréciation des risques budgétaires, la Cour a identifié de longue date l'évolution à la hausse des dépenses fiscales. Elle a, en conséquence, recommandé, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, de diminuer leur coût de 10 Md€ et d'autant celui des « niches » sociales.

Outre une présentation d'ensemble de l'enjeu budgétaire constitué par les dépenses fiscales, deux exemples de dépenses fiscales sont passés en revue dans le **chapitre II**.

Le fonds de réserve des retraites (FRR), auquel est consacré le **chapitre III**, constitue un des instruments de couverture des besoins de financement des régimes de retraite.

Chapitre I

La situation d'ensemble

La trajectoire 2010-2013

PRESENTATION

La situation préoccupante des comptes publics, dans un contexte marqué par de fortes tensions au sein de la zone euro, impose d'accorder une attention particulière à la trajectoire des finances publiques décrite dans les lois de programmation. La dette publique dépasse 1 600 Md€[14] *et le chemin pouvant conduire d'un déficit de l'ordre de 7,7 % du PIB en 2010 selon la prévision du Gouvernement, à un déficit de 3,0 % en 2013, puis à l'équilibre des comptes, impose de réaliser un effort de redressement considérable.*

Dans ses rapports précédents, la Cour avait souligné, en juin 2009, le risque d'un emballement de la dette publique et, en janvier 2010, le non-respect des objectifs et des règles fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. En juin 2010, elle avait estimé le déficit structurel à environ 5 % du PIB en 2009, hors plan de relance. Considérant qu'un redressement fort et rapide des comptes publics est indispensable pour retrouver une croissance durable, préserver la capacité d'intervention de l'Etat et maintenir la confiance, elle avait aussi recommandé de réaliser un effort structurel de réduction du déficit de l'ordre de 20 Md€ par an à partir de 2011.

Dans le présent chapitre, elle vérifie si la trajectoire décrite dans les lois de programmation des finances publiques est suivie et si les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction progressive du déficit peuvent être identifiés.

[14] La prévision du Gouvernement associée au projet de loi de finances pour 2011 la situait à 1 615 Md€ au 31 décembre 2010.

Cet examen porte, tout d'abord, sur le respect en 2010 des objectifs et règles de la programmation pour 2009-2012, ainsi que l'évolution du déficit structurel, en second lieu, sur la loi de programmation pour 2011-2014 et la pertinence des nouvelles règles budgétaires et des objectifs ambitieux qu'elle fixe pour les finances publiques, ensuite sur l'ampleur de l'effort structurel de réduction du déficit qui en résulterait, d'abord en 2011 puis à partir de 2012. La Cour cherche aussi à identifier les mesures annoncées par le Gouvernement qui peuvent contribuer au respect de ces objectifs et règles de 2011 à 2014, pour vérifier si elles sont suffisantes.

Ce premier bilan, qui sera complété dans les publications ultérieures de la Cour, montre que le respect de la trajectoire retenue dans la loi de programmation des finances publiques exige une accentuation de l'effort de redressement des comptes.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation qui *« s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Celles-ci regroupent l'Etat, les organismes divers d'administration centrale, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales.

La première loi de programmation, du 9 février 2009, avait fixé les objectifs et les règles budgétaires applicables aux finances publiques pour les années 2009 à 2012. Elle comportait notamment un budget pluriannuel de l'Etat pour les trois premières années (2009 à 2011).

La loi de programmation 2010-1645 du 28 décembre 2010 définit de nouvelles règles, plus strictes, et des objectifs, plus ambitieux, pour chacune des années 2011 à 2014. Elle comprend à nouveau un budget triennal de l'Etat (2011-2013). C'est dans ce nouveau cadre que se sont inscrites les dispositions pour 2011 fixées par la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale relatives à cette année.

La trajectoire des finances publiques – i.e. l'évolution des comptes des administrations publiques - inscrite dans cette nouvelle loi de programmation est récapitulée dans le tableau suivant.

La nouvelle programmation des finances publiques

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit (% du PIB)	7,5	7,7	6,0	4,6	3,0	2,0
Dette (% du PIB)	78,1	82,9	86,2	87,4	86,8	85,3

Source : loi de programmation des finances publiques 2011-2014 ; le PIB est estimé à 1 948 Md€ en 2010.

I - Une aggravation du déficit structurel en 2010

Les pertes de recettes induites par la crise ayant été très fortes et insuffisamment anticipées par la loi de programmation du 9 février 2009 pour les années 2009 à 2012, l'évolution du déficit et de l'endettement publics a fortement dévié de la trajectoire qu'elle avait fixée.

La loi de programmation prévoyait, en effet, un déficit public, en comptabilité nationale, de 4,4 % du PIB en 2009 et de 3,1 % en 2010. Il s'est en fait élevé à 7,5 % du PIB en 2009 et la prévision associée au projet de loi de finances pour 2011 est de 7,7 % en 2010, compte tenu d'un déficit de l'Etat de 152 Md€, en comptabilité budgétaire, et d'un déficit du régime général de sécurité sociale de 23,1 Md€[15].

Le déficit public résulte, pour une large part, des fluctuations de la conjoncture économique, de sorte que la situation des finances publiques est mieux caractérisée par le déficit structurel. Corrigé des effets de ces fluctuations, le solde structurel est ainsi un élément central des programmes de stabilité que les Etats doivent présenter chaque année à la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

L'effort structurel[16] mesure la contribution de deux facteurs aux variations du solde structurel : la croissance des dépenses et les mesures discrétionnaires touchant les recettes publiques.

Les objectifs et les règles relatifs à la maîtrise des dépenses et à la préservation des recettes qui avaient été fixés par la loi de programmation du 9 février 2009 ont gardé toute leur pertinence durant la crise, mais n'ont pas été respectés, ce qui a contribué à une nouvelle aggravation du déficit structurel, hors plan de relance, en 2010.

[15] En comptabilité nationale, les opérateurs de l'Etat (organismes divers d'administration centrale) enregistrent un excédent important en 2010 en raison des versements reçus de l'Etat au titre des investissements d'avenir (cf. ci-après).
[16] Concept élaboré par le ministère des finances.

Le solde structurel et l'effort structurel

Le **solde structurel** est généralement calculé par les organisations internationales ou la Commission européenne en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l'absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle[17], et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation du déficit « conjoncturel » qui résulte de cet écart entre les PIB effectif et potentiel, les pertes de recettes associées étant calculées en supposant que leur élasticité au PIB est toujours égale à 1 ;

- le déficit structurel estimé est égal à la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel ainsi calculé.

L'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes est souvent fausse et les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de cette élasticité. La notion d'effort structurel permet de s'affranchir de cette hypothèse.

L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume[18], d'une part, et le coût des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Cet effort peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels doivent enfin être corrigés des mesures à effet seulement temporaire. La Cour, contrairement aux organisations internationales, considère que le plan de relance a eu pour l'essentiel un caractère temporaire et n'a affecté ni le solde ni l'effort structurels.

[17] La croissance potentielle du PIB correspond à la croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de l'impact du progrès technique. En moyenne sur un cycle, la croissance du PIB est égale à sa croissance potentielle.

[18] La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 55 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 55 %).

A - Un ralentissement insuffisant des dépenses

La trajectoire des finances publiques prévue par la loi de programmation de 2009 reposait sur un objectif de croissance annuelle moyenne des dépenses publiques[19] de 1,0 % en volume pour les années 2009 à 2012, hors effets du plan de relance.

La décomposition par année n'était pas donnée, mais les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2010 ont ensuite fait état d'une augmentation de 1,9 % en 2010, hors effet du plan de relance, une part importante de l'effort requis pour ralentir la dépense étant ainsi reportée sur les années suivantes.

Selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2011, la hausse des dépenses en volume serait de 1,8 % en 2010, et 2 % hors effets du plan de relance. Elle serait ainsi quasi conforme à la prévision de septembre 2009, mais deux fois plus élevée que l'objectif moyen de 1 % fixé par la loi de programmation pour 2009-2012.

La hausse des allocations de chômage imputable à la crise contribue à hauteur de 0,2 point à cette croissance des dépenses en 2010. Les modalités d'enregistrement en comptabilité nationale de livraisons exceptionnelles de matériels militaires y contribuent pour 0,4 point[20].

Hors relance, effet de la crise et opérations exceptionnelles, la croissance des dépenses publiques serait donc de 1,4 % en 2010. Elle serait ainsi inférieure à la moyenne des années 1999 à 2009 (2,3 %), mais encore supérieure aux objectifs à moyen terme de la loi de programmation de 2009 (1 %).

En outre, pour réduire le déficit structurel, la croissance en volume des dépenses publiques doit être inférieure à la croissance potentielle du PIB. Celle-ci est difficile à établir car les conséquences économiques de la crise sont encore mal connues. Toutefois, selon les organisations internationales et les travaux de la Cour, la croissance potentielle du PIB s'est située entre 1,0 et 1,5 % en 2010[21]. La progression des dépenses publiques en 2010 a donc été un facteur d'aggravation, ou au mieux de très légère réduction, du déficit structurel.

---

[19] Dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques.

[20] En comptabilité nationale, ces dépenses sont enregistrées à la livraison, et non pas au rythme des paiements ; il s'agit notamment d'un sous-marin nucléaire, de ses missiles et d'avions.

[21] Elle serait inférieure à 1 % pour la Banque de France.

Le très bas niveau des taux d'intérêt en 2010 a pourtant constitué une aubaine pour ralentir les dépenses publiques. Pour l'Etat, la charge d'intérêt serait ainsi inférieure de 2,2 Md€ au montant prévu en loi de finances initiale. La Cour reviendra plus en détail sur l'évolution des dépenses publiques en 2010 dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

B - Des mesures durables de réduction des recettes

1 - L'ensemble des prélèvements obligatoires

Hors effets du plan de relance, les modifications législatives ont contribué à réduire les prélèvements obligatoires de 9,0 Md€ en 2010[22]. Déduction faite du surcoût temporaire du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts[23], ce montant est ramené à 6,5 Md€. Le déficit structurel a été, de ce fait, accru d'autant, soit de 0,3 % du PIB.

Le plan de relance

En comptabilité nationale et selon les informations données dans les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2011, le coût des mesures fiscales du plan de relance s'est élevé à environ 0,6 % du PIB en 2009 et a été ramené à 0,1 % en 2010[24].

Le montant des dépenses publiques comprises dans le plan de relance a représenté 0,35 % du PIB en 2009 et a été ramené à 0,2 % en 2010.

Au total, l'incidence du plan de relance sur le déficit public est d'environ 1 % du PIB en 2009 et 0,3 % en 2010.

Ses effets au-delà de 2010 seraient inférieurs à 0,1 point de PIB. Les mesures du plan de relance sont bien restées, pour l'essentiel, temporaires.

[22] Le ministère des finances compte la régularisation des avoirs détenus illégalement en Suisse pour 0,7 Md€ dans les mesures nouvelles de hausse des recettes. Il s'agit cependant de l'application de règles existantes et non d'une mesure législative ou réglementaire nouvelle. Cette recette est en outre exceptionnelle et n'a donc pas été prise en compte.

[23] Coût pour l'Etat en 2010 de dégrèvements sur la taxe professionnelle au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajouté. Les estimations du coût de la réforme de la taxe professionnelle sont fragiles et ont beaucoup varié pour ce qui concerne le coût de ces dégrèvements en 2010. Les prochains rapports de la Cour reviendront sur le coût de cette réforme.

[24] Le maintien partiel des dispositions relatives au crédit d'impôt recherche aurait été en partie compensé par de moindres remboursements aux entreprises au titre des reports en arrière de déficit, du fait de leur anticipation en 2009.

Le coût permanent en année pleine du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts est de 4,7 Md€, et celui de la baisse de la TVA sur la restauration de 3,1 Md€[25].

L'impact des mesures nouvelles sur les recettes des administrations de sécurité sociale est quasiment nul.

2 - Les recettes fiscales de l'Etat

Cette baisse durable des prélèvements obligatoires affecte surtout l'Etat qui doit notamment transférer des recettes fiscales aux collectivités locales pour compenser le coût permanent du remplacement de la taxe professionnelle.

Or, selon la loi de programmation 2009-2012, les mesures nouvelles ne pouvaient pas avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat et des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale par rapport à des niveaux qui étaient fixés, pour chacune des années 2009 à 2012, dans la loi et qui, du fait de la crise, n'ont pas été atteints en 2009 et 2010. Les pertes de recettes de l'Etat auraient dû être compensées par la hausse d'autres impôts, ce qui n'a pas été le cas. Cette règle n'a donc pas été respectée.

3 - La règle de gage des dépenses fiscales

La loi de programmation de février 2009 prévoyait aussi que, pour chacune des années 2009 à 2012, les créations ou extensions de dépenses fiscales devaient être gagées par des suppressions ou diminutions pour un montant équivalent.

Or les mesures prises depuis le dépôt du projet de loi de programmation, en septembre 2008, ont globalement contribué à augmenter les dépenses fiscales de 1,9 Md€ en 2010, dont 0,3 Md€ pour les mesures résultant d'amendements parlementaires au projet de loi de finances pour 2010 et de lois adoptées en 2010, comme la loi de modernisation agricole (pour 150 M€). La règle de gage n'a donc pas été respectée en 2010, comme tel avait déjà été le cas en 2009, notamment du fait de la baisse de la TVA sur la restauration[26].

[25] La baisse de la TVA ayant eu lieu au 1er juillet 2009, elle a eu un impact sur les prélèvements obligatoires de 1,5 Md€ au deuxième semestre 2009 puis à nouveau de 1,5 Md€ au premier semestre 2010.
[26] Pour plus de précisions, voir le chapitre suivant sur les dépenses fiscales.

Cette règle était en outre fragilisée par le caractère flou de la définition et l'incohérence de la liste des dépenses fiscales mentionnées dans les rapports annexés aux projets de loi de finances[27]. Les niches sociales faisaient l'objet d'une règle identique, fragilisée elle aussi par l'imprécision, certes moindre, de leur définition et de leur liste[28].

C - Une aggravation du déficit structurel

La croissance des dépenses publiques et les mesures de baisse des prélèvements obligatoires, hors effets du plan de relance, ont ainsi contribué à aggraver le déficit structurel en 2010.

Selon le taux retenu pour la croissance potentielle, la contribution des dépenses à cette aggravation a été comprise entre -0,05 et +0,2 point de PIB. Celle des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires a été de l'ordre de 0,3 point de PIB. Hors plan de relance, l'effort structurel a donc été négatif en 2010, à hauteur de 0,2 à 0,5 point de PIB, ce qui a contribué à augmenter le déficit structurel.

L'effort structurel n'est pas le seul facteur qui explique l'évolution du déficit structurel[29]. Celui-ci, hors plan de relance, s'élevait à 5,0 % du PIB en 2009 et aurait augmenté de 0,5 point environ en 2010 pour atteindre un niveau de l'ordre de 5,5 % du PIB[30].

Le soutien de l'activité pouvait justifier la prolongation des mesures de relance, mais pas une aggravation du déficit structurel qui aurait dû au moins être stabilisé en 2010. Le redressement des finances publiques est ainsi devenu plus difficile.

II - Des objectifs et des règles plus ambitieux pour la programmation 2011-2014

Les objectifs et règles relatifs à la préservation des recettes et à la maîtrise des dépenses ont été modifiés dans la loi de programmation de décembre 2010 pour les années 2011 à 2014. Ils sont désormais plus ambitieux, mais restent insuffisants.

---

[27] Cf. ci-après le chapitre de ce rapport sur les dépenses fiscales.
[28] Rapport de 2010 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.
[29] Cf. l'encadré des pages 3 et 4.
[30] Une estimation plus précise sera donnée dans le prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

A - Une hausse des prélèvements obligatoires

La formulation des règles relatives aux recettes et aux niches, fiscales et sociales, inscrites dans la précédente loi de programmation a toujours donné lieu à une interprétation très souple du ministère des finances. Pour celui-ci, il était possible d'attendre la fin de la période de programmation pour compenser les mesures de baisse des recettes ou d'augmentation du coût des niches. La portée de ces règles en a été fortement diminuée.

Elles ont été supprimées dans la loi de programmation 2011-2014 pour être remplacées par une règle générale concernant l'ensemble des prélèvements obligatoires et une règle spécifique aux dépenses fiscales et niches sociales qui est examinée dans le chapitre II .

La règle générale prévoit que les mesures nouvelles votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire[31] à partir du 1er juillet 2010 accroissent les prélèvements d'au moins 11 Md€ en 2011 puis de 3 Md€ supplémentaires chacune des années 2012 à 2014. Elle impose ainsi clairement chaque année une hausse des prélèvements obligatoires. Elle ne dépend pas de la définition et de la liste des dépenses fiscales et niches sociales données en annexe des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Elle garantit un impact minimal des mesures nouvelles sur le solde des administrations publiques, donc un effort minimal de redressement des comptes par les prélèvements obligatoires, ce qui est l'objectif le plus important.

En outre, les informations relatives à ces mesures nouvelles ont été améliorées dans le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au PLF de 2011, avec notamment une liste exhaustive de ces mesures et de leur impact chaque année de 2009 à 2011.

B - Un ralentissement des dépenses

La précédente loi de programmation (2009-2012) comportait un objectif de croissance des dépenses publiques de 1,0 % en volume en moyenne annuelle et deux sous-objectifs : une croissance zéro en volume des dépenses de l'Etat dans le périmètre de la norme budgétaire ; une croissance en valeur de 3,3 % par an de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM).

[31] Ce qui écarte de son champ, par exemple, les hausses des taux des impôts locaux.

La nouvelle loi de programmation retient un objectif de croissance en volume des dépenses publiques plus contraignant, de 0,8 % par an. Il est décliné, année par année, sous la forme d'une augmentation maximale des dépenses, en euros de 2010, par rapport aux dépenses constatées en 2010, ce qui est beaucoup plus précis et oblige à compenser un dépassement éventuel intervenu une année au cours de l'année suivante.

En outre, la norme « zéro volume » de croissance des dépenses de l'Etat est complétée par une seconde norme, qui doit être satisfaite indépendamment de la première, selon laquelle les dépenses hors pensions et charges d'intérêt sont gelées en valeur. Ces normes sont déclinées année par année sous la forme de plafonds en milliards d'euros[32]. Une croissance plus forte que la prévision une année donnée devra donc être compensée l'année suivante.

Pour chacune des trois premières années de la programmation (2011 à 2013), le budget triennal de l'Etat précise ces évolutions en fixant un plafond par mission aux crédits budgétaires.

Enfin, l'ONDAM et, ce qui constitue une novation, le total des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale sont aussi fixés en niveaux, en milliards d'euros, pour chacune des années 2011 à 2014. Ces objectifs en niveaux correspondent à une croissance en valeur de 2,9 % en 2011 puis de 2,8 % par an pour l'ONDAM et à une augmentation moyenne de 3,3 % par an entre 2010 et 2014 pour les dépenses des régimes de base.

C - Des règles imposant un effort structurel

La programmation des finances publiques sur la période 2011-2014 repose surtout sur la conjonction de ces deux règles qui s'appliquent aux deux composantes de « l'effort structurel » : un rendement minimal des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires ; une croissance maximale des dépenses publiques en volume.

Elles imposent, ensemble, un effort structurel minimal de réduction du déficit, conforme aux recommandations formulées par la Cour depuis longtemps. L'effort structurel se distingue de la variation du solde structurel, car il ne tient pas compte de l'élasticité des recettes publiques au PIB, ce qui est préférable. En effet, dans les périodes de reprise de l'activité, les indicateurs de solde structurel, tels qu'ils sont calculés notamment par les organisations internationales, se trouvent souvent améliorés du fait d'une élasticité des recettes publiques au PIB supérieure

[32] Ces plafonds sont exprimés en euros de 2010 pour la norme « zéro volume » et en euros courants pour la norme « zéro valeur ».

à 1, alors même qu'une telle élasticité n'est pas durable, et il est donc souhaitable de neutraliser l'impact de cette élasticité. La contrainte exercée par la loi de programmation est plus forte que si elle portait sur le solde structurel.

D - Un nouveau frein à l'endettement

La nouvelle loi de programmation prévoit, ce qui constitue une novation, que les administrations publiques centrales, au sens des comptes nationaux[33], autres que l'Etat, la CADES, la caisse de la dette publique et la société de prise de participations de l'Etat[34], ne peuvent pas contracter des dettes supérieures à 12 mois.

Les administrations publiques centrales les plus endettées étant exclues, les organismes concernés, qui correspondent assez largement aux opérateurs de l'Etat, sont actuellement peu endettés (environ 6 Md€ fin 2009 dans les comptes nationaux). Toutefois, cette interdiction, qui complète des mesures déjà prises pour encadrer leurs dépenses et leurs effectifs, prévient un risque non négligeable d'endettement dans les années qui viennent.

La loi de programmation prévoit enfin que les emprunts des établissements publics de santé font l'objet de limites fixées par décret. Leur endettement à fin 2009 s'élève à 21,7 Md€.

E - Les limites de la loi de programmation

La maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, en cohérence avec les engagements européens de la France, est au centre de la loi de programmation, mais l'Etat ne peut en piloter qu'une partie. Les collectivités territoriales, en particulier, sont constitutionnellement libres de déterminer leurs dépenses.

Pour ce qui relève du Gouvernement et du Parlement, les lois de programmation des finances publiques n'ont pas de portée juridique supérieure aux lois ordinaires ou aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

---

[33] C'est-à-dire l'Etat et les organismes divers d'administration centrale qui correspondent assez largement aux opérateurs de l'Etat.

[34] La CADES porte les dettes de la sécurité sociale (l'ACOSS les porte dans un premier temps mais elle est classée dans les administrations sociales, et non centrales, en comptabilité nationale) ; la caisse de la dette publique est utilisée pour effectuer des opérations sur la dette de l'Etat ; la société de prise de participation de l'Etat porte les participations prises par l'Etat dans des banques pendant la crise.

Dans son rapport public annuel de janvier 2010, la Cour a souligné que les règles posées par la précédente loi de programmation n'avaient ainsi pas été respectées en 2009. La baisse de la TVA sur la restauration, votée peu après la promulgation de cette loi, a, en particulier, enfreint, dès 2009, la règle de gage des dépenses fiscales, qui n'a pas non plus été respectée, on l'a vu, en 2010.

La programmation des finances publiques serait plus contraignante si elle faisait l'objet d'une loi organique. L'allongement de la durée de remboursement des emprunts de la CADES à l'automne 2010 a, certes, rappelé qu'une loi organique peut toujours en modifier une autre, mais les conditions juridiques d'une modification sont plus strictes que pour les autres lois. Les réflexions et projets actuels d'instauration d'une règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques, à la suite notamment des travaux de la commission présidée par M. Michel Camdessus, participent de cette même préoccupation de donner plus d'efficacité au cadre juridique de la conduite des finances publiques.

Comme la Cour l'a souvent souligné, si des règles sont utiles pour éviter certaines dérives et fixer un horizon de moyen long terme, elles ne peuvent pas suffire pour assurer le redressement des comptes publics qui viendra seulement de réformes de grande ampleur. L'existence de nombreuses règles n'a pas empêché la dégradation structurelle des finances publiques françaises au cours des dernières années. A l'inverse, les pays qui ont le mieux traversé la crise ou qui ont engagé les actions les plus vigoureuses pour redresser leurs comptes publics n'ont pas tous eu besoin d'en afficher. L'Allemagne aura fortement redressé ses comptes publics avant même la mise en application de sa nouvelle règle constitutionnelle. Les développements qui suivent montrent que les mesures annoncées jusqu'ici ne sont pas suffisantes pour obtenir ce résultat dans notre pays.

III - Un effort structurel insuffisant en 2011

Le déficit structurel (hors plan de relance) ayant à nouveau augmenté en 2010, il est encore plus nécessaire de réaliser un effort structurel de réduction de ce déficit d'au moins 20 Md€ (1,0 % du PIB) par an à partir de 2011. Un effort de cette ampleur est indispensable pour arrêter rapidement la progression de l'endettement public par rapport au PIB. Il pourrait avoir un coût macroéconomique temporaire, mais un redressement insuffisamment fort et rapide aurait probablement un coût nettement supérieur, notamment du fait des anticipations qu'il génèrerait chez les entreprises, les ménages et sur les marchés. Les documents

budgétaires permettent de mesurer l'effort envisagé par le Gouvernement et de le comparer à cet objectif.

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale contribueront à améliorer les comptes publics d'environ 0,7 Md€ en 2011. Les comptes prévisionnels des administrations publiques intégrant ces amendements n'étant cependant pas encore disponibles, les développements qui suivent s'appuient, par souci de cohérence entre les chiffres, sur les informations contenues dans ces projets de loi et leurs annexes, en les adaptant quand c'est possible.

A - Une hausse des prélèvements obligatoires

Les modifications législatives auraient pour effet d'augmenter les prélèvements obligatoires d'environ 16 Md€ (0,8 % du PIB) en 2011. Toutefois, cette hausse résulterait pour près de 6 Md€ de la disparition du surcoût ponctuel (en 2010) du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts et de l'arrêt des dernières mesures de relance[35].

Les mesures proposées dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 contribueraient quant à elles à augmenter les recettes publiques de 11 Md€[36], conformément à la loi de programmation. Les principales de ces mesures sont l'annualisation des allègements généraux de cotisations sociales (2,0 Md€), l'imposition au fil de l'eau de certains contrats d'assurance vie (1,6 Md€) et l'imposition, à taux réduit, de certains contrats d'assurance maladie à la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (1,1 Md€).

Les mesures antérieures contribueraient toutefois à diminuer les recettes d'environ 1 Md€[37], d'où un effet net de 10 Md€.

En outre, certaines dispositions de ces projets de loi ont un effet seulement temporaire (taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance) ou consistent à avancer le recouvrement de certaines contributions (sur les contrats d'assurance vie). Les hausses pérennes des prélèvements obligatoires, qui correspondent à un véritable effort structurel de réduction du déficit, représentent 8,5 Md€ (7,5 Md€ avec les mesures antérieures à la loi de programmation), soit 0,4 % du PIB.

[35] Remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche.
[36] Les mesures annoncées avec la réforme des retraites figurent soit dans le projet de loi de finances, soit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.
[37] Par exemple, le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt (loi TEPA).

Ce montant est inférieur à l'objectif de la nouvelle loi de programmation, mais celle-ci est respectée car elle ne distingue pas les mesures pérennes et temporaires.

La Cour a recommandé un effort structurel annuel de 1,0 point de PIB portant prioritairement sur les dépenses. Une hausse des prélèvements obligatoires de 0,4 point de PIB est conforme à cette recommandation, mais encore faudrait-il que la maîtrise des dépenses contribue, de son côté, à cet effort structurel pour au moins 0,6 point de PIB, ce qui n'est pas le cas.

B - Des économies importantes mais insuffisantes et difficiles à identifier

1 - L'ampleur des économies affichées

D'après les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2011, la croissance des dépenses publiques serait de 0,5 % en 2011 en volume. Cependant, hors facteurs exceptionnels ou conjoncturels[38], elle serait encore de 1,4 % et donc supérieure à l'objectif fixé par la nouvelle loi de programmation pour la période 2011-2014 (0,8 %).

Pour contribuer à réduire le déficit structurel, la progression des dépenses publiques doit être inférieure à la croissance potentielle du PIB. Après une forte baisse au cours des années 2008 à 2010, cette dernière devrait augmenter pour revenir vers un nouveau régime stable à partir de 2011. Pour l'année 2011, les estimations sont comprises entre 1,1 % (FMI) et 1,4 % (OCDE et Commission européenne) pour les organisations internationales ; elles sont de 0,9 % pour la Banque de France et 1,8 % pour le Gouvernement.

Dans ces conditions, la contribution des dépenses publiques à la variation du solde structurel serait comprise entre une aggravation de 0,2 point de PIB et une amélioration de 0,2 point, donc quasiment nulle.

2 - Les mesures d'économie identifiées

Si la croissance de 1,4 % des dépenses publiques prévue pour 2011 est trop élevée pour réduire significativement le déficit structurel, elle représente néanmoins une économie d'environ 10 Md€ par an par rapport à la croissance tendancielle de 2,3 % observée de 1999 à 2009.

[38] La disparition des mesures de relance contribue à réduire les dépenses pour 0,4 %, le contrecoup de la comptabilisation de dépenses militaires exceptionnelles en 2010 pour 0,4 % et la baisse des dépenses d'indemnisation du chômage pour 0,1 %.

Les références pour apprécier la croissance des dépenses

Deux références peuvent être utilisées pour apprécier la croissance des dépenses publiques :

- la croissance potentielle du PIB, une progression des dépenses inférieure à celle-ci permettant de réduire le déficit structurel ;

- la croissance tendancielle des dépenses, une progression inférieure à celle-ci supposant la mise en œuvre de mesures d'économie supplémentaires par rapport à ce qui a été fait dans le passé.

Cette croissance tendancielle doit être mesurée sur une période de temps qui est nécessairement conventionnelle. Pour l'ensemble des dépenses publiques, la croissance moyenne observée au cours des dix dernières années (2,3 %) est toutefois assez stable et peut être prise comme référence.

Comme le poids des charges d'intérêt augmentera sans doute plus fortement dans les prochaines années que sur la période 1999-2009[39], l'économie à réaliser sur les seules dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêts) est plus importante, de l'ordre de 13 Md€ par an. La Cour a essayé d'identifier les mesures pouvant contribuer à ce résultat.

a) Les salaires dans la fonction publique

La valeur du point de la fonction publique a été augmentée en moyenne de 0,85 % par an au cours des dix dernières années. Le coût d'une hausse de 1 % de cette valeur étant de 1,8 Md€ pour l'ensemble des trois fonctions publiques, le gel annoncé par le Gouvernement représente une économie annuelle de 1,5 Md€ par rapport à la tendance des dix dernières années.

b) Les dépenses de l'Etat (hors intérêts et pensions)

La norme de croissance zéro en volume des dépenses de l'Etat[40] qui a été instaurée au milieu de la précédente décennie, est complétée par une norme de croissance zéro en valeur des dépenses hors charges d'intérêts et de pensions.

[39] Elle y a été limitée en moyenne à 1,0 % par an, grâce à la baisse des taux d'intérêt.
[40] Dépenses nettes du budget général, prélèvements sur recettes et affectations de recettes à des opérateurs.

Les dépenses prises en compte par ces normes excluent les mesures de relance, le prélèvement exceptionnel sur les recettes de 2010 au profit des collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle et les dépenses au titre des investissements d'avenir. Ces opérations ont pourtant accru le déficit budgétaire de l'Etat en 2010.

Les deux premières catégories constituent des dépenses temporaires et exceptionnelles, ce qui peut justifier de les exclure du champ de la norme. Ce n'est pas le cas des investissements d'avenir qui seront comptés dans les dépenses des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, mais n'auront jamais été pris en compte pour apprécier le respect de la norme de croissance des dépenses de l'Etat. Les dépenses et le déficit des administrations publiques en comptabilité nationale seront accrues de 0,5 Md€ en 2010 puis de 2 Md€ chaque année, et sur une longue période, à partir de 2011.

La comptabilisation des investissements d'avenir

En comptabilité budgétaire, 35 Md€ ont été versés par l'Etat en 2010 à des opérateurs au titre des investissements d'avenir. Cette dépense a accru d'autant le déficit budgétaire, mais il a été décidé de l'exclure de la norme budgétaire appliquée aux dépenses.

Les opérateurs ont placé leurs dotations sur des comptes auprès du Trésor public. Au fur et à mesure de la réalisation des investissements, ils prélèvent, pour les financer, soit seulement les intérêts dus sur ces dotations[41], soit une partie du capital et les intérêts. Ces opérations de trésorerie n'ont pas d'impact sur la comptabilité budgétaire de l'Etat.

En comptabilité nationale, les investissements sont enregistrés en dépenses des administrations publiques, qui sont consolidées, au fur et à mesure de leur réalisation.

Même en excluant ainsi les investissements d'avenir, les normes de croissance des dépenses de l'Etat, en volume et en valeur, ne pourront être respectées que si des économies suffisantes sont dégagées. Les mesures annoncées par le Gouvernement portent sur les réductions d'effectifs et les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Les réductions d'effectifs et la masse salariale

Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux devrait entraîner une économie brute de 800 M€ dont il est prévu de rétrocéder la moitié aux agents de l'Etat, ce qui se traduirait par un gain net de 400 M€.

[41] Fonds non consomptibles, ce qui est le cas le plus fréquent.

Toutefois, dans un rapport sur la masse salariale de l'Etat communiqué en septembre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour a souligné que le coût des mesures salariales associées à la réorganisation des services avait largement dépassé la moitié des économies permises par le non-remplacement d'un départ sur deux en 2009. Ce coût a été plus proche de 700 M€ que des 430 M€ prévus initialement.

La Cour a recommandé dans ce rapport d'intégrer toutes les mesures liées à la réorganisation des services dans l'enveloppe de 50 % des gains de productivité, en précisant que le réalisme oblige à tenir compte des mesures déjà prises dont l'intégration dans cette enveloppe ne peut être que progressive.

Sur la base des résultats de 2009, l'économie nette à attendre des réductions d'effectifs serait donc de l'ordre de 100 à 200 M€ en 2011, mais elle pourrait en réalité être encore plus faible. En effet, l'augmentation des crédits de personnel inscrite dans la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a été très forte (750 M€, déduction faite des annulations). Les départs en retraite et les effets des réductions d'effectifs semblent avoir été moins importants qu'il était attendu ; les mesures catégorielles et les diverses mesures liées aux réorganisations ont été, comme en 2009, plus coûteuses que prévu. Or, le budget pour 2011 intègre les conséquences de la dérive de la masse salariale en 2009 mais pas celles de la nouvelle dérive de 2010.

Dans ces conditions, comme la Cour l'a recommandé dans son rapport de septembre 2010, le pilotage des dépenses de personnel doit être resserré. En particulier, les pouvoirs de contrôle a priori des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doivent être renforcés, au moins temporairement, bien que cela constitue une inflexion par rapport au mouvement d'allègement de ces contrôles engagé depuis plusieurs années.

Les dépenses de fonctionnement

Une diminution de 5 % des dépenses de fonctionnement a été annoncée sur un total d'environ 10 Md€[42]. Des dépenses nouvelles ayant été prévues, par exemple pour améliorer le fonctionnement de la justice ou assurer les présidences des G8 et G20, l'économie nette serait seulement de 200 M€.

[42] Toutes les dépenses de fonctionnement ne sont pas concernées.

En outre, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, il a été annoncé que ces économies gagent une partie des charges d'intérêt induites par le financement des 35 Md€ versés en 2010 aux opérateurs de ce programme. Il ne s'agit donc pas d'une économie mais de la compensation d'une charge supplémentaire.

Les dépenses d'intervention

Une importante réduction des dépenses d'intervention, portant sur une assiette de 60 Md€, a été annoncée, en établissant une distinction entre les « dépenses de guichet » (38 Md€) et les « dépenses discrétionnaires » (22 Md€)[43].

1) Les premières sont versées à leurs bénéficiaires dès qu'ils remplissent des conditions fixées par les textes. Il s'agit surtout d'allocations versées aux ménages (allocation d'adulte handicapé, par exemple), de compensations versées aux régimes de sécurité sociale en contrepartie d'exonérations de charges sociales (contrats en alternance, par exemple) et de subventions d'équilibre aux régimes spéciaux de retraite.

Elles augmenteraient de 1 600 M€ à législation constante en 2011 et le projet de budget prévoit une baisse de 100 M€, soit une économie de 1 700 M€. Or, les mesures d'économie identifiées portent pour 700 M€ sur les compensations d'exonération de charges sociales, les dispositifs concernés étant supprimés ou ajustés dans le cadre de la politique de réduction du coût des niches sociales. Ces mesures ont donc déjà été décomptées en hausse des prélèvements obligatoires et, dans une approche globale, il ne faut pas les compter une deuxième fois en baisse de dépenses[44].

La diminution des interventions de guichet correspond aussi, pour 200 M€, à une réduction des versements au fonds national de solidarité active, ce qui n'a pas d'impact sur la dépense d'ensemble des administrations si le revenu de solidarité active n'est pas lui-même réformé.

2) Les économies sur les dépenses d'intervention laissées à la discrétion du Gouvernement (subventions aux associations, contrats de travail aidés dont le nombre peut être régulé, notamment) atteindraient 700 M€. La mission *travail et emploi* y contribuerait pour une large part

[43] La répartition des économies prévues sur les dépenses d'intervention est tirée en partie du rapport général sur le projet de loi de finances présenté au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

[44] Dans le calcul des dépenses publiques au sens des comptes nationaux, ces versements de l'Etat à la sécurité sociale sont neutralisés.

et, pour le reste, ces économies résulteraient d'abattements forfaitaires sur les crédits des ministères.

Au total, les nouvelles mesures envisagées permettraient d'obtenir une économie réelle maximale de 800 M€ au titre des interventions de guichet et 700 M€ au titre des interventions discrétionnaires.

Les dépenses militaires

Les crédits de la mission *défense* inscrits pour 2011 dans le budget triennal sont inférieurs de plus de 1 Md€ à ceux qui figuraient dans la loi de programmation militaire. Toutefois, comme la Cour l'a noté dans son rapport de juin dernier sur la situation et les perspectives des finances publiques, l'analyse des dernières lois de programmation militaire montre que la réduction des crédits se traduira par un report du paiement des équipements commandés. Des économies définitives ne seront constatées que si des objectifs opérationnels et des programmes importants sont remis en cause à la faveur de l'actualisation, prévue en 2011, du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

c) Les pensions de retraite

La réforme des retraites se traduirait en 2011, selon les prévisions du Gouvernement, par un gain d'environ 1,7 Md€, au titre des mesures d'âge (relèvement des bornes de 60 et 65 ans) dont 1,1 Md€ en moindres dépenses et 0,6 Md€ en recettes supplémentaires (augmentation de l'activité). Il faut en déduire le coût des mesures dites de solidarité (carrières longues)[45], ce qui conduirait à une économie nette totale de l'ordre de 1,0 Md€ sur les dépenses en 2011.

d) Les remboursements d'assurance maladie

Le Gouvernement estime à 2,4 Md€ les économies qui seront réalisées sur les remboursements d'assurance maladie pour respecter un ONDAM en hausse de 2,9 % en valeur en 2011, par rapport à une hausse tendancielle qu'il évalue à 4,2 %. Les mesures annoncées concernent notamment les tarifs des biens et services de santé (pour 900 M€), les taux de remboursement (pour 330 M€), les programmes de maîtrise médicalisée des dépenses de santé (pour 550 M€). Ces chiffrages sont peu précis et peu fiables, notamment pour les programmes de maîtrise médicalisée, mais ce montant de 2,4 Md€ est retenu ici comme l'économie maximale sur les remboursements d'assurance maladie.

[45] L'effet des mesures dites de convergence public/privé (réforme du minimum garanti pour la fonction publique, notamment) devrait être limité en 2011.

e) Les dépenses locales

Le Gouvernement prévoit une croissance de 1,4 % en volume des dépenses des administrations publiques locales en 2011, hors impact de la réforme de la taxe professionnelle[46], alors que leur croissance de 1999 à 2009 était supérieure à 3 % hors impact des transferts de compétence.

Plusieurs facteurs contribueront certes à un ralentissement des dépenses locales : le gel en valeur des dotations de l'Etat ; la fin de la montée en charge de certaines dépenses sociales (allocation personnalisée d'autonomie, notamment) ; le gel de la valeur du point de la fonction publique ; moindres projets d'investissement ; la prudence des élus locaux face aux risques d'un endettement accru ; ou la réduction des marges de hausse des impôts locaux liée à une moindre autonomie fiscale. Une décélération des dépenses de fonctionnement a d'ailleurs déjà été constatée en 2009.

Il est toutefois très difficile de prévoir l'impact de ces facteurs. En particulier, le ralentissement des ressources des collectivités territoriales en provenance de l'Etat peut entraîner une hausse des taux des impôts locaux et de l'endettement, au lieu d'une meilleure maîtrise des dépenses.

L'inflexion des dépenses locales inscrite dans la programmation des finances publiques est donc incertaine, et il est difficile de quantifier les économies réalisables à ce titre.

f) Au total, environ 5 Md€ d'économies nettes identifiées

Une croissance de 1,4 % en volume des dépenses publiques en 2011 n'est pas hors d'atteinte. En effet, leur tendance spontanée est en réalité mal connue, une partie de la hausse observée dans le passé ayant résulté de mesures nouvelles. Elle pourrait ainsi être inférieure à la croissance observée au cours des dix dernières années qui a été prise comme référence pour estimer à 13 Md€ l'économie nécessaire. Celle-ci est donc peut-être inférieure à ce montant. En outre, de nouvelles mesures de baisse de dépenses peuvent être mises en œuvre au cours de 2011.

Il reste que le total des économies identifiées est loin de 13 Md€ et qu'il sera difficile d'atteindre cet objectif de croissance de 1,4 %.

Ces économies s'élèvent, en effet, à 1,5 Md€ sur la valeur du point de la fonction publique, 0,1 Md€ au titre de la réduction des effectifs de l'Etat, 1,5 Md€ sur ses dépenses d'intervention, 1,0 Md€ sur les prestations de retraite et 2,4 Md€ sur les dépenses d'assurance maladie

[46] Suppression des versements à l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement.

(selon l'estimation du Gouvernement), soit environ 6,5 Md€ au total dont il faut déduire la hausse des investissements d'avenir (1,5 Md€). Les économies nettes identifiées pour 2011 sur les dépenses primaires représentent donc environ 5 Md€. Même en ajoutant une économie de 1 Md€ sur les dépenses locales, elles représentent moins de la moitié de l'objectif visé.

La croissance des dépenses aurait certes déjà été de 1,4 % en 2010 mais, sans être corrigée pour tenir compte des facteurs conjoncturels et exceptionnels, elle aurait encore été de 1,8 % et ces résultats restent à vérifier et à examiner en détail. De plus, la progression des dépenses n'a jamais été inférieure à 1,5 % deux années de suite.

C - Une amélioration incertaine des comptes publics

Les mesures pérennes de hausse des prélèvements obligatoires contribueraient à réduire le déficit structurel d'environ 7,5 Md€ en 2011.

Même si la croissance des dépenses publiques en volume était de 1,4 %, comme prévu par le Gouvernement, elle serait du même ordre de grandeur que la croissance potentielle et donc trop forte pour réduire significativement le déficit structurel.

L'effort structurel de réduction du déficit en 2011 est ainsi de l'ordre de 7,5 Md€ (soit 0,4 % du PIB), loin des 20 Md€ (soit 1,0 % du PIB) recommandés par la Cour pour arrêter suffisamment vite la croissance de la dette publique.

La disparition de mesures temporaires exceptionnelles (plan de relance, surcoût en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle, dépenses militaires) contribuera aussi, pour environ 0,6 % du PIB, à la réduction du déficit.

Cette réduction résultera enfin de la reprise de la croissance du PIB, mais celle-ci pourrait être inférieure à la prévision du Gouvernement (2,0 %). Les dernières prévisions des organisations internationales sont en effet de 1,6 ou 1,7 %.

Dans une phase de reprise de l'activité, les recettes publiques augmentent plus fortement que le PIB, leur élasticité étant supérieure à un. Dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait noté que l'élasticité de 1,2 retenue alors par le Gouvernement semblait un peu forte. Le projet de loi de finances pour 2011 retient une élasticité plus prudente de 1,1.

Au total, le déficit devrait diminuer sensiblement en 2011, mais la baisse de 1,7 point de PIB prévue par le Gouvernement (de 7,7 % du PIB en 2010 à 6 % en 2011) repose sur des hypothèses fragiles, relatives à l'effort structurel et à la croissance du PIB. Cette baisse résulte beaucoup plus de facteurs conjoncturels et exceptionnels (comme la fin du plan de relance) que de mesures durables.

IV - Au-delà de 2011, des mesures de redressement à définir

La Cour a d'abord mesuré l'effort structurel de redressement des comptes publics inscrit dans la nouvelle loi de programmation pour la période postérieure à 2011. Elle a ensuite essayé d'identifier les mesures qui permettent de le réaliser. Des conclusions en sont ensuite tirées sur la probabilité d'un déficit ramené à 3 % du PIB en 2013.

A - Un effort structurel inférieur aux recommandations de la Cour

Pour chacune des années 2012 à 2014, les hausses de prélèvements obligatoires contribueraient pour 3 Md€, soit 0,15 % du PIB, à l'effort structurel de réduction du déficit. La maîtrise des dépenses, si celles-ci augmentent de 0,8 % en volume, y contribuerait pour 0,5 point de PIB en supposant que la croissance potentielle revienne à un rythme de 1,8 % par an. Cette contribution serait d'environ 0,3 point si la croissance potentielle était, conformément aux estimations de l'OCDE et de la Commission européenne, de 1,3 ou 1,4 % par an.

Au total, l'effort structurel de réduction du déficit serait au mieux de 0,65 % du PIB par an sur la période 2012-2014 et donc inférieur à la recommandation de la Cour (1 point de PIB, soit 20 Md€)[47].

[47] Le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la France une réduction de son déficit structurel d'au moins un point de PIB par an, mais en acceptant qu'elle puisse être obtenue grâce à la suppression de mesures temporaires ou à une élasticité des recettes au PIB supérieure à un. En retenant ce mode de calcul et une croissance potentielle de 2,0 % par an, le rapport annexé au projet de loi de programmation table sur une réduction d'un point par an du déficit structurel sur la période 2012-2014.

B - Des décisions qui restent à prendre sur les mesures de redressement

1 - Les hausses de prélèvements obligatoires

Certaines des mesures de hausse des prélèvements obligatoires adoptées depuis le dépôt de la nouvelle loi de programmation n'auront d'impact sur les recettes publiques qu'à partir de 2012 (par exemple, le « coup de rabot » sur les réductions et crédits d'impôt sur le revenu), ou verront leur rendement augmenter en 2012 (par exemple l'aménagement du crédit d'impôt en faveur du développement durable).

Les mesures adoptées depuis le dépôt de la loi de programmation 2011-2014 contribueront ainsi, au total, à augmenter de 2,7 Md€ de plus les prélèvements en 2012, soit quasiment l'objectif inscrit dans la loi.

Le rendement de certaines mesures continuera à augmenter après 2012 (la réforme des dispositifs en faveur de l'accession à la propriété, par exemple). Les informations disponibles ne permettent cependant pas d'estimer leur impact total, qui reste donc incertain, en 2013 et au-delà. Il n'est en conséquence pas sûr, à ce stade, que la disposition de la loi de programmation selon laquelle le rendement des mesures nouvelles sera de 3 Md€ en 2013 et 2014 sera respectée.

2 - Les économies sur les dépenses publiques

La croissance de 0,8 % en volume des dépenses publiques sur la période 2011-2014 repose sur le respect des normes de croissance des dépenses de l'Etat, en volume et en valeur, et sur celle des dépenses des régimes de sécurité sociale, qui elle-même dépend de la maîtrise de l'ONDAM et des effets de la réforme des retraites.

Par rapport à leur croissance tendancielle des années 1999-2009, cet objectif suppose de réaliser chaque année environ 17 Md€ d'économies sur les dépenses publiques primaires. En cumul, il s'agit de réduire les dépenses publiques de 50 Md€ en trois ans (de 2012 à 2014) par rapport à la tendance.

a) Les dépenses de l'Etat

Les dépenses de l'Etat dans le champ de la norme budgétaire ne doivent pas augmenter plus vite que l'inflation et les dépenses hors pensions et charges d'intérêt doivent être stabilisées en valeur. Les conditions de respect de ces normes ne sont pas complètement réunies.

La masse salariale hors contributions au financement des pensions

Le budget pluriannuel prévoit, à périmètre constant, une baisse de 0,6 % de la masse salariale en 2012 puis de 0,7 % en 2013 après une hausse de 0,8 % en 2011, si bien qu'elle serait, en 2013, inférieure de 0,4 % à son niveau de 2010[48].

Dans un rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale en septembre 2010, la Cour a montré que le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, qui permet une économie brute d'environ 800 M€ par an[49], ne suffit pas pour atteindre cet objectif compte tenu de l'évolution des rémunérations. Les conditions nécessaires pour l'atteindre sont, d'une part, le gel de la valeur du point de la fonction publique jusqu'à la fin de 2013 (donc trois années de suite) et, d'autre part, un strict plafonnement de l'ensemble des mesures catégorielles et diverses à 500 M€ par an (dont 400 M€ pour la rétrocession de la moitié des gains de productivité). Or, l'exécution des crédits de personnel en 2009 montre que les mesures catégorielles ont été en réalité bien plus importantes.

A l'horizon de 2013, une réflexion devra être engagée sur une réduction du taux de rétrocession de 50 % des économies tirées de la baisse des effectifs.

Les dépenses de fonctionnement et d'intervention

Le budget triennal suppose que la réorganisation des services résultant de la révision générale des politiques publiques permettra une économie de 1,0 Md€ sur les dépenses de fonctionnement à l'horizon de 2013.

Le coût des interventions dites de guichet n'augmente que très légèrement de 2010 à 2013 dans le budget triennal, ce qui suppose de réaliser des économies dont le cumul en 2013 s'élèverait à 5,7 Md€.

Or, d'une part, les économies identifiées à ce jour ne représentent que 1,8 Md€ en 2013 dont l'essentiel serait réalisé en 2011. D'autre part, comme on l'a vu, il s'agit pour partie de dépenses qui correspondent à des transferts de l'Etat vers d'autres organismes publics et dont la réduction n'a aucun impact sur les dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques.

[48] La masse salariale en 2010 ayant été, on l'a vu, fortement révisée à la hausse en loi de finances rectificative, ces évolutions seront probablement revues.

[49] L'analyse des méthodes de prévision de la masse salariale a montré que l'estimation de 1 000 M€ par an retenue par le Gouvernement semble surestimée.

Le coût des dépenses d'intervention discrétionnaires serait réduit de 3,0 Md€ en trois ans. Comme pour les 0,7 Md€ d'économies attendues en 2011, ce résultat serait obtenu par des coupes forfaitaires et par une diminution des crédits de la politique de l'emploi permise par une amélioration de la situation économique, ce qui reste assez hypothétique.

b) Les dépenses de protection sociale

La loi de programmation comporte, pour chacune des années 2011 à 2014, un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base (toutes branches confondues) et un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

La croissance de l'ONDAM est fixée à 2,8 % en valeur pour chacune des années 2012 à 2014. Les réformes nécessaires pour ramener la croissance des dépenses de santé de leur rythme tendanciel à 2,8 % par an ne sont décrites qu'en des termes très généraux utilisés de longue date et dont le contenu nouveau n'est pas précisé : montée en puissance des agences régionales de santé ; réorganisation du système hospitalier ; adaptation de la démographie médicale et paramédicale ; expérimentation de nouveaux modes de rémunération des médecins ; renforcement de la lutte contre la fraude ; amélioration du pilotage des dépenses, etc.

En outre, certaines de ces réformes, comme la réorganisation des hôpitaux, ont souvent des coûts immédiats avant qu'elles ne permettent de dégager des économies.

La réforme des retraites entraînerait, selon les estimations du Gouvernement préalables au dépôt du projet de loi, une diminution d'environ 5,0 Md€ des dépenses publiques à l'horizon de 2013, pour l'essentiel du fait du recul des limites d'âge.

c) Les dépenses locales

La progression des dépenses locales serait de 0,6 % en volume sur la période 2011-2014, soit 2,4 % en valeur alors que leur croissance en valeur était de 5,7 % par an sur les années 1999 à 2009. Cette modération sur une aussi longue période demeure hypothétique.

d) Le total des économies

Les économies avancées sont décrites de manière beaucoup trop générale pour pouvoir être totalisées et rapprochées des 50 Md€ escomptés. En outre, elles seront en partie compensées par la forte

croissance, de 2010 à 2014, des dépenses publiques induites par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

C - Un déficit supérieur à 3 % du PIB en 2013 sans nouvelles mesures

La loi de programmation prévoit que le déficit public passera de 6,0 % du PIB en 2011 à 3,0 % en 2013, soit une amélioration de 1,5 point de PIB par an sur les années 2012 et 2013. Cet objectif ne peut pas être atteint sans nouvelles mesures de redressement.

L'effort structurel de réduction du déficit aurait à y contribuer pour moins de la moitié, mais il est, on l'a vu, insuffisamment documenté. En l'état actuel des réformes annoncées, un tel effort est peu probable.

Le solde de cette réduction du déficit (environ 0,8 point de PIB par an) proviendrait notamment de la reprise de la croissance, amplifiée par une élasticité de 1,1 des recettes publiques au PIB.

Le taux de croissance retenu pour le PIB (2,5 % par an sur les années 2012 et 2013) est supérieur à celui de la croissance potentielle (au mieux de l'ordre de 1,8 %), ce qui est possible pendant une phase de rattrapage après une crise. Cependant, une hypothèse plus faible doit aussi être envisagée compte tenu des perspectives de croissance plutôt médiocres pour la zone euro sur cette période. A la demande du Sénat, le rapport annexé à la loi de programmation précise qu'une croissance de 2,0 % conduirait le Gouvernement à augmenter chaque année de 4 à 6 Md€ l'effort structurel de redressement des comptes publics. Il devrait ainsi être porté de 0,65 à 0,9 point de PIB, alors que les conditions ne sont pas encore réunies pour obtenir un effort de 0,65 point.

Le déficit et l'endettement publics risquent donc de s'écarter nettement de la trajectoire prévue par la loi de programmation si de nouvelles mesures de redressement ne sont pas rapidement prises. Or, le respect de cette trajectoire est essentiel pour assurer la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à rétablir l'équilibre de ses comptes. Ce rééquilibrage est lui-même d'autant plus nécessaire que le vieillissement de la population va accroître les dépenses et les déficits, notamment à travers les remboursements d'assurance maladie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Hors effets de la crise, plan de relance et autres opérations exceptionnelles, la croissance des dépenses publiques en 2010 aurait été de 1,4 % en volume, selon les estimations du Gouvernement, donc inférieure à la tendance de ces dix dernières années (2,3 %), mais supérieure aux objectifs de moyen terme (1,0 %) de la première loi de programmation, de février 2009, et trop forte pour contribuer à réduire le déficit structurel.

Ce déficit structurel a été, au contraire, aggravé, à hauteur de 0,3 % du PIB hors plan de relance, par des mesures durables de baisse des prélèvements obligatoires qui contrevenaient aux règles de la loi de programmation. L'effort de redressement nécessaire a été accru d'autant.

Les règles de la nouvelle loi de programmation, adoptée en décembre 2010, imposent désormais, chaque année, un effort structurel de réduction du déficit, ce qui répond aux recommandations de la Cour.

D'amples réformes restent néanmoins nécessaires pour respecter les objectifs d'évolution des dépenses publiques.

En 2011, la croissance des dépenses prévue par le Gouvernement est encore de 1,4 % en volume, hors facteurs exceptionnels ou conjoncturels. Cette inflexion par rapport à la moyenne des dix dernières années (2,3 %) suppose des économies sur les dépenses primaires de l'ordre de 13 Md€. Or, les mesures identifiées représentent une économie d'environ 5 Md€.

Même si la croissance des dépenses est de 1,4 %, elle sera supérieure à l'objectif de la loi de programmation pour 2011-2014 qui vient d'être votée (0,8 %) et trop forte pour réduire le déficit structurel. Celui-ci diminuerait seulement du fait des mesures de hausse des prélèvements obligatoires. Ces dernières représentent 10 Md€ en 2011 (soit 0,5 % du PIB), mais certaines n'ont qu'un effet temporaire et le rendement des mesures pérennes est de 7,5 Md€.

La diminution de 1,7 point de PIB du déficit en 2011 repose par ailleurs sur des hypothèses de croissance et de recettes publiques plutôt favorables.

Les objectifs de dépenses et de recettes retenus dans la loi de programmation représentent un effort structurel de réduction du déficit de 0,65 point de PIB à partir de 2012, encore loin de l'objectif d'un point recommandé par la Cour.

De plus, les mesures de hausse des prélèvements obligatoires et d'économies sur les dépenses publiques sont très peu documentées au-delà de la première année de programmation, comme dans les programmes de stabilité déposés depuis 12 ans et dans la loi de programmation 2009-2012. Or, l'analyse de certains postes, comme la masse salariale de l'Etat, montre que les évolutions prévues par le Gouvernement supposent de satisfaire des conditions très exigeantes.

L'effort structurel doit donc être plus ambitieux pour ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013. En outre, les mesures nécessaires pour le réaliser devront être rapidement précisées pour assurer la pleine crédibilité de cet objectif.

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

1. Nous constatons avec satisfaction que !a Cour considère la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 comme l'outil adéquat pour la programmation de l'effort structurel de réduction des déficits.

Nous notons que la Cour souligne que l'établissement de nouvelles règles budgétaires, notamment dans le cadre de la nouvelle loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014, répond aux recommandations qu'elle a formulées dans ses précédents rapports. Nous considérons comme la Cour qu'elles améliorent efficacement le dispositif mis en place par la précédente loi de programmation et qu'elles constituent un point d'équilibre satisfaisant. En particulier, la règle d'interdiction de l'endettement des ODAC permettra de répondre à une dispersion et une insuffisante maîtrise des sources d'émission d'emprunt au sein des administrations publiques.

La loi de programmation, en ce qu'elle fixe des plafonds de dépenses sur les champs des lois de finances et financement de la sécurité sociale, ainsi qu'un niveau minimal de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, préfigure la « loi-cadre de programmation des finances publiques » telle que l'a préconisée le groupe de travail présidé en 2010 par M. Camdessus.

Comme la Cour, nous estimons que la mise en œuvre des propositions du groupe Camdessus constituerait une avancée majeure par rapport aux programmations existantes et que ces propositions méritent d'être

soutenues. Ainsi que le signale la Cour, cette réforme ne pourra avoir toute sa portée que si la loi-cadre s'impose juridiquement aux lois financières. Le Président de la République et le Premier ministre ont réaffirmé récemment leur engagement en faveur d'une réforme constitutionnelle. Le Gouvernement engagera prochainement une large consultation sur la question.

2. Alors même que les prévisions du Gouvernement sont jugées plausibles pour 2010, les estimations de la Cour nous semblent trop pessimistes sur les prévisions de croissance, de croissance potentielle et de déficit public pour 2011.

Nous prenons acte des commentaires positifs de la Cour sur le respect de notre objectif de déficit public 2010 et sur les mesures déterminées prises par le Gouvernement pour redresser nos finances publiques.

Sur les perspectives de croissance potentielle et de croissance effective

La Cour indique que la croissance en 2011 pourrait être inférieure à 2%. La prévision est évidemment toujours assortie d'une incertitude, particulièrement élevée en cette période, comme le reflète la dispersion importante des prévisions des conjoncturistes. Si la moyenne des prévisions du « consensus forecasts" de janvier est de 1,6% pour 2011, plusieurs organismes affichent une prévision de croissance comparable à celle du Gouvernement: 1,9% pour UBS, 2,1% pour Exane et Goldman Sachs. Une croissance du PIB de 2,0% pour l'année 2011 paraît ainsi tout à fait à la portée de l'économie française : c'est un rythme proche de celui observé sur les 4 derniers trimestres (du 4e trimestre 2009 au 3e trimestre 2010) et les indicateurs conjoncturels publiés depuis le dépôt du PLF vont dans le sens de la poursuite de l'amélioration de la situation économique pour les prochains mois. Cette croissance de 2,0% est un peu supérieure à la croissance potentielle de l'économie française (1 %% selon le Gouvernement et 1,5% selon la Commission européenne), comme c'est généralement le cas les années suivant une récession qui creuse un large déficit de production par rapport au potentiel. C'est d'ailleurs ce qu'indique la Cour en jugeant « possible » un rythme de 2,5 % par an en 2012 et 2013.

La Cour des comptes mentionne avec raison la difficulté d'estimation de la croissance potentielle en sortie de récession du fait de l'incertitude sur les effets de la crise. La Commission européenne a d'ailleurs revu ses estimations à la hausse de l'ordre de 0,3 point entre 2008 et 2011 du fait d'une amélioration de sa méthode d'estimation. Cette révision à la hausse était anticipée et avait d'ailleurs été signalée à la Cour en juin. La Commission a ainsi rejoint l'estimation de croissance potentielle du Gouvernement à 1 ½ % pour 2010, chiffre nettement supérieur à celui du FMI. Pour 2011, l'écart entre la Commission (1,5%) et le Gouvernement

(1 %) reste limité et reflète en grande partie la prise en compte par le Gouvernement des effets positifs des réformes en faveur de l'emploi des séniors sur la population active (réforme des retraites notamment).

Sur les prévisions de déficit public

La Cour nous semble trop pessimiste dans ses commentaires sur le respect de l'objectif de déficit public en 2011. Nous tenons à insister sur l'ampleur inédite des mesures de redressement votées dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011. Et nous avons souhaité que l'effort de réduction de la dépense publique soit collectif:

- les dépenses de l'Etat seront gelées en valeur hors dette et pensions ;

- les concours aux collectivités territoriales ne seront pas augmentés ;

- et les organismes de sécurité sociale devront respecter une évolution de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 2,9 %.

De même, l'extinction en 2011, conformément aux annonces effectuées, du plan de relance de l'économie, illustre la détermination du Gouvernement dans la consolidation de nos finances publiques et son souhait de voir ce plan, dont l'efficacité est très largement reconnue, conserver son caractère temporaire et ciblé.

Il convient enfin de rappeler que le FMI, dont la prévision de déficit public pour la France en 2011 est de 6,0% du PIB, comme l'OCDE, dont la prévision est de 6,1% du PIB, sont bien plus confiants.

3. Pour tenir nos engagements de finances publiques sur 2012-2014, l'effort structurel minimal à réaliser est clairement fixé ; le détail des mesures mises en œuvre sera précisé au fur et à mesure dans les prochaines lois financières.

Tout en saluant la clarté de l'objectif de redressement structurel, pleinement explicité par la loi de programmation, la Cour oppose au Gouvernement le caractère insuffisamment détaillé des mesures à prendre pour l'atteindre sur la période 2012-2014.

Selon nous, l'essentiel est que la LPFP programme l'effort structurel minimal sur la période, puisque la hausse des mesures nouvelles et la maîtrise des dépenses font l'objet de règles contraignantes dès 2011. Ainsi, la LPFP fixe à 11 Md€ en 2011 et à au moins 3 Md€ par an de 2012 à 2014 l'impact annuel minimal des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, lié aux réductions de niches fiscales et sociales. Cette règle de comportement nuance, d'ailleurs, la portée de la critique de la Cour sur le caractère non pérenne d'une partie des mesures

nouvelles, car le Gouvernement s'impose avec cette règle de mettre en œuvre chaque année toutes les mesures requises pour respecter l'objectif d'effort structurel fixé. La loi fixe également les plafonds de dépenses de l'Etat, globalement et pour chacune des missions du budget général, ainsi que les plafonds annuels d'objectifs de dépense des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et d'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM).

La Cour critique le manque de documentation des mesures de redressement au-delà de 2011. Elle en conclut que l'objectif de ramener le solde public à 3,0% du PIB en 2013 ne serait pas atteint sans nouvelles mesures.

En premier lieu, lorsque la Cour considère qu'une partie des économies à réaliser sur les dépenses primaires n'a pas été documentée, elle semble sous-estimer le ralentissement tendanciel sur la période des dépenses publiques qui participera, avec les mesures de redressement prises par le Gouvernement, au respect de l'objectif d'évolution des dépenses publiques de la LPFP. Ainsi, considérer que la croissance moyenne des dépenses publiques observée entre 1999 et 2009, soit +2,3% en volume, constitue une approximation de leur croissance tendancielle est discutable, comme le signale d'ailleurs elle-même la Cour. La Cour semble négliger le fait que de nombreux dispositifs mis en place dans un passé récent ont pesé sur l'évolution de la dépense publique, comme l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation d'accueil du jeune enfant ou encore la prestation de compensation du handicap. Ces mesures ne joueront plus autant à la hausse sur l'évolution de la dépense.

Rappelons ensuite qu'il n'est pas dans l'objet d'une LPFP – qui fixe un cadre de programmation – ni des PLF et PLFSS pour 2011 – dont la portée est essentiellement annuelle – de documenter l'ensemble des mesures de redressement en dépenses et en recettes sur la période de programmation. Dans le respect de la LPFP, les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2012, 2013 et 2014 détermineront les mesures qui restent à préciser.

En tout état de cause, le constat d'insuffisante documentation, à ce jour, des économies et réformes ne peut être fait par la Cour sans distinguer l'État des autres secteurs des finances publiques. Pour l'État, la programmation fine des crédits et les réformes sous-jacentes sont déjà précisées dans le budget triennal 2011-2013.

Concernant les observations de la Cour sur la maîtrise des dépenses de santé, la définition d'objectifs pluriannuels en niveau plutôt qu'en taux annuels de progression, en obligeant à corriger les éventuels dépassements de l'objectif, mais aussi la mise en réserve de dotations en début d'exercice, attestent de la détermination du Gouvernement. Cette détermination s'est déjà traduite au printemps dernier par la décision de

prendre des mesures supplémentaires d'économies pour permettre le strict respect de I'ONDAM alors que le comité d'alerte anticipait un dépassement sur l'année en cours de 600 M€, soit donc d'une ampleur inférieure au seuil d'alerte. Il faut également noter le ralentissement des dépenses d'assurance maladie avec une progression de l'ONDAM identique en 2008 et 2009 de 3,5% et le respect de l'objectif de 3,0% en 2010. Ces évolutions sont à comparer avec une croissance tendancielle d'environ 4 Y>% et une croissance moyenne d'environ 5% de 2000 à 2007. Les objectifs retenus dans le cadre du pluriannuel, soit +2,9% en 2011 et +2,8% à partir de 2012 sont ambitieux et contribueront à ralentir la dépense publique tout en restant atteignables au vu de la tendance récente.

Concernant l'évolution des dépenses de retraites, la Cour aurait pu relever qu'indépendamment de la réforme de 2010, la montée en charge de la réforme de 2003 contribuera à diminuer les dépenses. En effet, le relèvement de la durée d'assurance prévu par la réforme de 2003 se poursuit : de 162 trimestres requis pour la génération 1950 (qui pouvait liquider en 2010), on passera à 163 trimestres pour la génération 1951 (qui pourra liquider à partir de 2011). Ce relèvement aura un effet sur les dépenses de pensions selon deux canaux : soit les assurés décaleront leur départ pour atteindre la nouvelle durée d'assurance, ce qui réduira le nombre de retraités et donc la masse des pensions ; soit les assurés ne modifieront pas leur comportement et subiront une décote qui viendra diminuer le montant de leur pension. Il faut également prendre en compte la forte diminution depuis 2009 du coût des départs anticipés à la retraite.

Nous rappelons la détermination du Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour redresser la trajectoire de nos finances publiques, conformément aux engagements pris devant le Parlement et vis-à-vis de nos partenaires européens.

Chapitre II

Les dépenses fiscales

Les « dépenses fiscales »[50] sont des pertes de recettes directes résultant des dérogations fiscales. Par extension, l'expression désigne, plus largement, les dérogations fiscales à l'origine de ces pertes de recettes. Il s'agit de dispositions législatives dérogatoires par rapport aux normes fiscales de référence.

En pratique, la frontière, pour un impôt ou une taxe donné, entre ce qui doit être considéré comme une dérogation et ce qui peut être tenu pour une simple modalité d'application de la règle donne souvent lieu à discussion. Les dérogations peuvent prendre des formes diverses : taux réduits d'imposition, exonérations, abattements sur le revenu imposable, déductions de charges, réductions et crédits d'impôts.

Les dépenses fiscales visent d'abord à répondre à un besoin économique ou social, par leurs effets incitatifs ou redistributifs. Mais ces effets, même directs, font rarement l'objet d'évaluations approfondies.

Or le montant des pertes de recettes pour les seules dépenses fiscales figurant sur la liste officielle est considérable. La problématique des « niches sociales[51] » est tout-à-fait similaire.

---

[50] Le terme « niches fiscales » est aussi utilisé pour désigner les dépenses fiscales.
[51] Les « niches sociales » sont l'équivalent des dépenses fiscales pour ce qui concerne les recettes de la sécurité sociale.

Les montants en jeu justifient que ce chapitre II s'ouvre par une analyse d'ensemble consacrée à *l'enjeu budgétaire majeur des dépenses fiscales,* complétée par une approche spécifique qui examine *les dépenses fiscales du programme 134 de la loi de finances relatif au développement des entreprises et de l'emploi.* Certaines des conclusions présentées ici ont également nourri le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « Entreprises et niches fiscales et sociales » paru en octobre 2010.

Après avoir examiné, dans le rapport public annuel pour 2010, certaines niches fiscales consacrées à l'outre-mer[52], à travers les constats faits en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna, la Cour formule, dans ce chapitre, des observations sur la troisième dépense fiscale la plus coûteuse, *la prime pour l'emploi, une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus.*

D'autres dispositifs fiscaux, dont bénéficient les *réservistes militaires* et les *arbitres et juges sportifs,* sont évoqués dans les chapitres II et IV de la troisième partie du présent tome 1 du rapport.

[52] Rapport public annuel 2010, tome 1, p. 495 et suivantes.

Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur

PRESENTATION

Le coût total des quelque 500 dépenses fiscales présentées en annexe du projet de loi de finances pour 2011 est estimé à 72,9 Md€ en 2009. En plus de ces dépenses, les dispositifs retirés de cette liste depuis 2005 représentent un montant supérieur (75Md€) et concernent pour l'essentiel l'impôt sur les sociétés à hauteur de 59Md€. L'enjeu budgétaire global pour les finances publiques représente donc un montant proche de 150Md€.

Dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a souligné le caractère flou de la définition des dépenses fiscales et le manque de cohérence de la liste présentée en annexe des projets de loi de finances, ainsi que la fragilité du chiffrage de leur coût, dont, pour autant, la très forte augmentation depuis 2004 ne fait pas de doute.

Au regard de la situation particulièrement tendue des finances publique, la Cour a recommandé de diminuer ce coût de 10 Md€ et d'autant celui des niches sociales.

Depuis lors, la réduction du coût des dépenses fiscales et sociales a été placée au cœur du plan de redressement des finances publiques inscrit dans la nouvelle loi de programmation des finances publiques, comme on l'a vu dans le chapitre précédent.

La présentation d'ensemble ci-après, assortie d'un premier bilan établi essentiellement sur la base des informations données en annexe du projet de loi de finances pour 2011, récapitule les questionnements d'ordre budgétaire soulevés par les dépenses fiscales et examine l'évolution de leurs coûts, ainsi que les mesures annoncées pour les réduire, le tout à la lumière des observations et recommandations présentées dans les précédents rapports de la Cour, actualisées par ses travaux les plus récents.

Les dépenses fiscales sont souvent substituables à des dépenses budgétaires, d'où leur appellation, cette substituabilité étant plus ou moins forte selon leur forme. Un crédit d'impôt est ainsi largement équivalent à une subvention budgétaire, car l'avantage procuré au bénéficiaire est indépendant du montant de l'impôt qu'il devrait payer si ce dispositif n'existait pas (si le crédit d'impôt dépasse ce montant, l'Etat verse le complément au contribuable)[53].

La forte croissance des dépenses fiscales à partir de 2004 coïncide avec la mise en œuvre d'une norme de croissance « zéro volume » des dépenses budgétaires, et ce sont les dépenses fiscales les plus substituables à des dépenses budgétaires qui ont le plus augmenté (cf. ci-après). Il est donc probable que la création et l'extension de certaines dépenses fiscales aient permis de contourner cette norme budgétaire.

Le chapitre de ce rapport sur l'agence nationale de la recherche montre, par exemple, que la répartition entre dépenses budgétaires et fiscales qui était inscrite dans la loi de programme pour la recherche de 2006 a été profondément modifiée, la part des dépenses fiscales en 2010 s'étant avérée beaucoup plus importante que prévu.

Le développement des dépenses fiscales a permis d'accroître les interventions de l'Etat sans mobiliser des crédits budgétaires supplémentaires mais avec les mêmes effets sur les déficits.

I - Un coût élevé et fortement croissant

Les dépenses fiscales sont recensées, avec leur coût, sur une liste annexée aux projets de loi de finances. Chaque année, des mesures sont retirées de cette liste, ou y sont ajoutées, alors même qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne les a modifiées.

Le coût des dépenses fiscales en 2009 est examiné ici principalement sur la base de la liste annexée au projet de loi de finances pour 2011. Sa croissance de 2004 à 2009 est corrigée pour tenir compte des changements de périmètre qui ont modifié la liste des dépenses fiscales depuis le projet de loi de finances pour 2006.

La pertinence de cette liste et la qualité des estimations du coût des dépenses fiscales sont analysées dans la partie suivante.

[53] Une réduction d'impôt se différencie d'un crédit d'impôt par le fait que la part dépassant le montant de l'impôt dû n'est pas versée au contribuable. Les ménages non imposables n'en bénéficient donc pas.

A - Une forte progression de 2004 à 2009

Le nombre de dépenses fiscales est passé, à périmètre constant, d'environ 400 dans le projet de loi de finances pour 2006 à 500 dans celui pour 2011.

Leur coût en 2010 et 2011 étant encore prévisionnel, l'année 2009 a été retenue pour mesurer leur enjeu budgétaire.

Il en ressort que la croissance du coût total des dépenses fiscales a été, en moyenne et à périmètre constant, de 9,1 % par an de 2004 à 2009[54] soit de 55 % sur l'ensemble de la période. Hors mesures de relance, elle a été de 7,4 %, soit de 43 % sur cette période.

Le coût des crédits et réductions d'impôt sur le revenu, qui sont les dépenses fiscales les plus substituables à des dépenses budgétaires, a, dans le même temps, augmenté de 142 %. Cette évolution confirme que les dépenses fiscales ont, en fait, été utilisées pour contourner la norme de croissance des dépenses budgétaires.

Le tableau suivant montre l'évolution des 17 dépenses fiscales dont le coût était supérieur à 1 Md€ en 2009. Les 9 dispositifs retirés de la liste depuis 2004, et dont le coût est aussi supérieur à 1 Md€, ont été ajoutés.

Ces évolutions doivent sans doute être considérées avec beaucoup de précautions, car elles peuvent résulter de la croissance spontanée du coût de ces dispositifs et de modifications législatives, mais aussi de changements de méthodes de chiffrage. La progression du coût de chaque dispositif pris isolément a donc une signification limitée[55].

Toutefois, il n'en est pas moins instructif d'observer que, sous cette réserve, le coût d'un grand nombre de dépenses fiscales s'est accru de plus de 50 % (10 mesures, sur les 19 pour lesquelles la hausse du coût peut être estimée, dont 5 sont hors de la liste annexée à la loi de finances), parfois même de plus de 100 % (6 mesures dont 3 sont hors de la liste) entre 2004 et 2009, ce qui explique l'augmentation globale de 43 %.

Seules trois mesures ont vu leur coût baisser.

[54] En tenant compte d'un changement de méthode de calcul relatif aux avantages fiscaux de l'assurance vie ; sinon, la croissance est de 8 %.

[55] Les changements de méthode ne sont mentionnés que depuis le projet de loi de finances pour 2008.

Variation du coût des principales dépenses fiscales

Dispositif	Impôt	2004 (M€)	2009 (M€)	Variation en M€	Variation en %
Dispositifs figurant sur la liste					
Prime pour l'emploi	IR	*2 450*	*3 940*	*1 490*	*61*
Réduction et crédit impôt emploi à domicile	IR	*1 700*	*2 930*	*1 230*	*72*
Crédit impôt développement durable	IR	*350*	*2 760*	*2 410*	*689*
Abattement 10 % pensions	IR	*2 050*	*2 490*	*440*	*21*
Demi-part veufs ayant élevé des enfants	IR	*1 470*	*1 700*	*230*	*16*
Exonération prestations familiales	IR	*1 650*	*1 500*	*- 150*	*- 9*
Exonération épargne salariale	IR	*370*	*1 400*	*1 030*	*278*
Exonération heures supplémentaires	IR	*NS*	*1 290*	*NS*	*NS*
Crédit impôt intérêts emprunt	IR	*In.*	*1 090*	*NS*	*NS*
Crédit impôt recherche	IR / IS	*480*	*2 400*	*1 920*	*400*
Exonération assurance maladie complémentaire	TCA	*NC*	*2 100*	*NS*	*NS*
Taux réduit entretien logement	TVA	*4 100*	*5150*	*1 050*	*26*
Taux réduit restauration	TVA	*In.*	*1 500*	*NS*	*NS*
Taux réduit médicament	TVA	*980*	*1 130*	*150*	*15*
Taux réduit DOM	TVA	*850*	*1 090*	*240*	*28*
Taux réduit fioul domestique utilisé comme carburant	TIPP	*1 400*	*1 100*	*- 300*	*- 21*
Exonération personnes âgées ou de condition modeste	TH	*NC*	*1 233*	*NS*	*NS*
Dispositifs retirés de la liste					
Demi-part enfant majeur rattaché au foyer fiscal	IR	*1 600*	*1 925*	*325*	*20*
Taux forfaitaire imposition plus values valeurs mobilières	IR	*2 250*	*1 725*	*- 525*	*- 23*
Abattement 40 % dividendes	IR	*In.*	*1 500*	*NS*	*NS*
Régime sociétés mères et filiales	IS	*12 000*	*34 000*	*22 000*	*183*
Intégration fiscale	IS	*2 500*	*18 400*	*15 900*	*636*
Taux réduit plus-values long terme cession participations	IS	*1 780*	*3 400*	*1 620*	*91*
Taux réduit PME	IS	*1 440*	*2 400*	*960*	*67*
Exonération impôt forfaitaire annuel	IFA	*In.*	*1 175*	*NS*	*NS*
Exonération carburant avions	TIPP	*1 215*	*3 500*	*2 285*	*188*

Source : Cour des comptes à partir des projets de loi de finances de 2006 et 2010 ;

NB. In. : mesure inexistante en 2004 ; NC : mesure non chiffrée ; NS : non significatif, car la mesure était inexistante ou non chiffrée en 2004.

B - Un coût élevé en 2009

Le coût des dépenses fiscales en 2009 est estimé à 72,9 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2011.

Hors mesures de relance, il était encore de 68,1 Md€ et représentait 30 % des recettes fiscales nettes de l'Etat en 2009, contre 18 % en 2004[56]. Si cette dernière proportion avait été maintenue constante, les recettes fiscales et le solde budgétaire de l'Etat auraient été améliorés d'environ 27 Md€ en 2009[57].

1 - La répartition par impôt

Le tableau suivant indique la répartition de ce coût total en 2009 entre les différents impôts concernés.

Répartition des dépenses fiscales en 2009 par impôt (en Md€)

Impôt sur le revenu	Impôts sur le revenu et les sociétés (1)	Impôt sur les sociétés	Impôts sur le patrimoine (2)
36,1	8,4	3,4	3,9
TVA et TIPP	Impôts locaux (3)	Autres	Total
17,4	3,0	0,6	72,9

Source : projet de loi de finances pour 2011

1. dispositions communes à l'IS et à l'IR (bénéfices industriels et commerciaux, agricoles, non commerciaux).
2. Impôt de solidarité sur la fortune et droits d'enregistrement
3. Allègements d'impôts pris en charge par l'Etat.

Cette décomposition doit être considérée avec précaution car les dispositifs retirés de la liste des dépenses fiscales depuis 2005 concernent principalement l'impôt sur les sociétés. Leur coût en 2009 est estimé à 59 Md€, dont 34 Md€ pour le régime des sociétés mères et filles et 18 Md€ pour le régime d'intégration fiscale. Les mesures déclassées autres que ces deux dernières représentent environ 7 Md€ pour un coût « officiel » des dépenses fiscales relatives aux sociétés de 3,4 Md€.

En outre, le report en avant, sans limite, des déficits n'a jamais figuré sur la liste des dépenses fiscales, alors qu'il représentait un coût potentiel de 50 Md€ fin 2009 (étalé sur plusieurs années).

[56] A périmètre constant ; cf. ci-dessous le problème de la liste des dépenses fiscales.
[57] Si on prend comme référence l'année 2008, les dépenses fiscales représentaient 27 % des recettes fiscales nettes, soit une perte de 23 Md€ par rapport à 2004.

Une ventilation plus fine des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu, selon la nature des revenus concernés, est possible : les dépenses fiscales concernent, approximativement, les salaires pour 8 Md€[58], les prestations sociales pour 6 Md€ (dont 3,5 Md€ au titre des retraites), les revenus fonciers pour 2 Md€, les revenus de capitaux mobiliers pour 3 Md€, les plus-values pour 1 Md€, les bénéfices industriels et commerciaux, agricoles et non commerciaux[59] pour moins de 1 Md€. Le solde, environ 15 Md€, correspond à des dispositifs couvrant l'ensemble des revenus, ou attachés, non pas à des revenus, mais à des dépenses particulières.

2 - La répartition par mission budgétaire

Les cinq missions budgétaires pour lesquelles le coût des dépenses fiscales rattachées - entre 6 et 12 Md€ pour chacune - est le plus élevé sont indiquées dans le tableau suivant.

Missions avec les dépenses fiscales les plus élevées en 2009

Mission budgétaire	Coût (Md€)
Solidarité, insertion, égalité des chances	11,9
Ville et logement	11,8
Travail et emploi	10,2
Economie	6,3
Engagements financiers de l'Etat	6,2

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2009

Pour les sept missions indiquées dans le tableau ci-dessous, le coût des dépenses fiscales rattachées est supérieur au montant des dépenses budgétaires (exprimées en crédits de paiement), jusqu'à cinq fois.

Dépenses fiscales en % des crédits de paiement en 2009

Mission budgétaire	Dépenses fiscales (%)
Santé	427
Economie	324
Outre-mer	177
Politique des territoires	170
Sport, jeunesse et vie associative	159
Ville et logement	154
Solidarité, insertion et égalité des chances	106

Source : projet de loi de finances pour 2009

[58] Dont la moitié pour la prime pour l'emploi dont 94 % des bénéficiaires sont salariés.
[59] Hors dispositions communes à ceux-ci et à l'IS.

II - Une notion floue, des coûts mal connus

Le coût réel des dépenses fiscales est très mal connu parce que leur liste est loin d'être exhaustive et parce que le chiffrage du coût de beaucoup d'entre elles est très fragile.

A - Une définition imprécise et une liste peu cohérente

En soulignant le manque de cohérence et les fluctuations de la définition des dépenses fiscales donnée en annexe des projets de loi de finances, la Cour a, dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, montré pourquoi les raisons invoquées pour justifier l'inscription ou non de certaines mesures sur la liste des dépenses fiscales ne sont pas satisfaisantes.

Par exemple, l'application d'un taux réduit de TVA est une dépense fiscale dans certains cas (hôtels, presse, entretien du logement, notamment) et pas dans d'autres (livre, transport de voyageurs, spectacles, etc.), sans motifs convaincants.

L'enjeu est pourtant essentiel : le coût en 2009 des dispositifs retirés de la liste des dépenses fiscales depuis 2004, (75 Md€ au total), alors qu'ils existent toujours, est plus élevé que le coût de ceux qui y figurent (73 Md€). S'ils étaient ajoutés à la liste, les dépenses fiscales auraient représenté 60 % des recettes fiscales nettes en 2009. Ces dispositifs sont qualifiés désormais de « modalités particulières de calcul de l'impôt »[60].

Dans le rapport du Gouvernement annexé au projet de loi de finances pour 2011, les dépenses fiscales restent définies comme des dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale » qui elle-même n'est pas définie. Aucun progrès n'est observé sur ce point.

Les mesures de réduction ou de suppression des dépenses fiscales annoncées par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2011 illustrent le caractère incomplet et le manque de cohérence de la liste des dépenses fiscales annexée à ce projet de loi : la moitié d'entre elles n'y figurent pas.

[60] Certaines mesures peuvent aussi être retirées de la liste parce que leur coût n'est plus à la charge de l'Etat (impôts affectés à d'autres organismes publics).

C'est ainsi le cas des modalités d'imposition en cas de mariage, PACS ou divorce (coût de 500 M€ en 2010) ou encore du taux réduit de TVA sur les offres dites « triple play » (1 100 M€).

Le régime des sociétés mères et filiales, dont le coût sera réduit de 200 M€, a été retiré de la liste des dépenses fiscales en 2005. La modification qui lui est apportée en 2011[61] montre que, même si on considère que les grands principes de ce régime[62] relèvent de la norme de référence, certaines de ses dispositions particulières constituent certainement en elles-mêmes des dépenses fiscales.

Les dispositions du régime de l'intégration fiscale, retiré aussi de la liste en 2005, qui vont au-delà de la stricte compensation des pertes et profits au sein d'un groupe pourraient aussi être ajoutées à la liste des dépenses fiscales[63].

D'autres dispositifs ont été retirés encore plus récemment de la liste, en 2008 pour ce qui concerne l'exonération des plus-values réalisées sur les cessions de valeurs mobilières lorsqu'elles ne dépassent pas un certain seuil (180 M€). L'imposition des contrats d'assurance maladie solidaires et responsables à la taxe sur les conventions d'assurance à taux réduit est retirée de la liste à compter de 2011 dans le projet de loi de finances pour 2011. Ils resteront pourtant imposés à un taux réduit de moitié et le coût de cet avantage sera encore de 1 100 M€.

Cette dernière mesure a été retirée de la liste des dépenses fiscales au motif que cette liste comprend seulement les dispositifs concernant les recettes fiscales de l'Etat et les allègements d'impôts locaux à la charge de l'Etat. Or, le produit de la taxe sur les conventions d'assurance est transféré aux collectivités territoriales en 2011, sauf la part correspondant à l'imposition, à taux réduit de moitié, des contrats d'assurance maladie solidaires et responsables qui est affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales. Cet exemple montre l'utilité que pourrait avoir un élargissement de la liste des dépenses fiscales aux impôts affectés à d'autres organismes publics.

Quatre autres mesures, qui ne sont pas modifiées, et dont le coût total est de 1 200 M€ en 2010, viennent aussi d'être retirées de la liste, notamment la déduction des cotisations au titre de l'épargne retraite individuelle et facultative (PERP, notamment, pour 400 M€) et la

[61] Suppression du plafonnement de la quote-part de frais et charges restant imposable.
[62] Élimination de la double imposition des bénéfices qui serait opérée sans ce régime, d'abord au niveau de la filiale et ensuite au niveau des dividendes perçus par la société mère
[63] Cf. le chapitre de ce rapport sur les dépenses fiscales du programme 134 « développement des entreprises et emplois ».

déduction des cotisations de retraite complémentaire versées à titre facultatif par les non salariés (700 M€). Ces déclassements semblent avoir pour motif que l'imposition de ces produits d'épargne retraite à la sortie justifie cette déduction à l'entrée. Toutefois, les produits de l'épargne sont de manière générale imposés à la sortie sans pour autant faire l'objet d'une déduction à l'entrée[64]. Il s'agit donc bien de mesures dérogatoires par rapport à cette référence.

En sens inverse, trois dispositions anciennes relatives aux investissements immobiliers ont été ajoutés à la liste, mais leur coût total est limité à 7 M€ en 2010.

Il est, certes, difficile de définir une norme fiscale de référence, mais certains pays sont parvenus à établir une définition plus précise et une liste de dépenses fiscales plus cohérente.

La Suède a ainsi défini en 1990 une norme de référence pour chaque impôt en considérant qu'ils devaient, pour la plupart d'entre eux, reposer sur un taux unique appliquée à l'assiette la plus large. Toutes les exonérations et tous les cas de taxation à taux réduit au titre de la TVA, y compris sur les produits alimentaires, sont considérés comme des dépenses fiscales.

La Cour souhaite que les ministères financiers clarifient le champ des dépenses fiscales, en s'appuyant sur des analyses économiques, les bonnes pratiques des pays étrangers et les travaux de la Cour et du conseil les prélèvements obligatoires.

La liste des dépenses fiscales devrait ensuite être revue en conséquence, en suivant une procédure qui puisse apporter les garanties nécessaires pour qu'elle soit suffisamment pertinente.

Dans son rapport de septembre 2010 sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, la Cour a fait des observations analogues sur la définition des niches sociales, bien que celle-ci soit un peu plus précise.

B - Des coûts incertains

Le coût des dépenses fiscales doit être interprété avec précaution, d'abord parce qu'il ne correspond généralement pas aux recettes qui seraient obtenues si elles étaient supprimées. En effet, le chiffrage de ce coût ne tient pas compte des changements de comportement des

[64] Acheter des actions ne donne pas droit à déduire le coût de cet achat du revenu imposable (absence de déduction à l'entrée) alors que les revenus de ces actions sont imposés lorsqu'ils sont perçus (taxation à la sortie).

contribuables qui pourraient résulter de cette suppression. Imposer des revenus jusque-là exonérés peut ainsi modifier les comportements et entraîner une baisse de ces revenus. Les recettes fiscales supplémentaires sont alors inférieures au coût de la dépense fiscale tel qu'il figure dans les documents budgétaires. Cette convention de chiffrage à comportement constant est appliquée dans tous les pays de l'OCDE, faute de pouvoir évaluer systématiquement et avec précision les changements de comportement.

L'estimation pour l'année passée et la prévision, pour l'année en cours et l'année suivante, du coût des dépenses fiscales présentent beaucoup d'autres fragilités que la Cour a notées dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques et que de nouveaux exemples peuvent illustrer.

1 - L'estimation du coût pour les années passées

Le chiffrage du coût des dépenses fiscales a été amélioré au cours de ces dernières années mais reste souvent fragile.

Le coût total des dépenses fiscales en 2009 a été réduit de 1,8 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2011, par rapport aux estimations précédentes, du fait d'un changement de méthode de chiffrage de l'exonération, ou de l'imposition à taux réduit, des produits attachés aux bons de capitalisation et contrats d'assurance-vie. Le coût de cette mesure en 2009 a été ramené de 2,8 à 1,0 Md€.

Il était estimé jusque là en prenant, en pratique, pour norme de référence une imposition au fil de l'eau des revenus de ces produits financiers parce que les informations disponibles ne permettaient pas d'en prendre une autre. Des informations nouvelles permettent désormais de l'estimer en prenant pour référence la taxation des revenus obtenus au moment du dénouement du contrat, ce qui a paru plus pertinent à l'administration.

Cet exemple met en évidence l'importance de la norme de référence utilisée pour mesurer le coût des dépenses fiscales. Si les contrats d'assurance-vie sont, en effet, taxés à leur dénouement, l'imposition des revenus au fil de l'eau pourrait être considérée comme une norme plus générale et plus satisfaisante pour le chiffrage des

dépenses fiscales[65]. Si cette référence avait été maintenue, le coût de cette mesure n'aurait pas été diminué.

Les dépenses fiscales dont le coût est incertain sont encore nombreuses, pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à l'imprécision de la norme de référence. En particulier, les systèmes d'information et le contrôle interne à l'administration sont souvent insuffisants pour permettre de le reconstituer[66].

L'analyse, présentée en troisième partie du présent rapport (chapitre IV), des exonérations fiscales et sociales des rémunérations versées aux arbitres et juges sportifs montre que l'incertitude est de 5 à 10 M€ pour un coût estimé à 15 M€ dans le projet de loi de finances[67]. Celle sur la prime pour l'emploi met en évidence la fragilité du chiffrage de son coût, celui-ci se situant dans une fourchette allant de 3,9 à 4,8 Md€ en 2009, avec des conséquences induites sur le coût d'autres dépenses fiscales[68].

Compte tenu de leur importance, l'estimation du coût des dépenses fiscales doit et peut devenir plus fiable, sans avoir à y consacrer des moyens excessifs[69]. Il serait, en outre, souhaitable de ne pas décider de dépense fiscale nouvelle sans être sûr que son coût pourra être estimé avec une fiabilité suffisante.

2 - Les prévisions pour l'année en cours et la suivante

La prévision du coût des dépenses fiscales pour l'année suivante, et souvent même pour l'année en cours, est naturellement encore plus fragile.

Les difficultés techniques rencontrées par les services peuvent conduire à retenir dans les projets de loi de finances des montants injustifiés. Le coût en 2010 du crédit d'impôt en faveur de l'intéressement, créé en 2008, a ainsi été gonflé dans le projet de loi de

---

[65] Il s'agit de définir une référence pour apprécier le caractère dérogatoire ou non d'une mesure, toute dérogation à cette référence pouvant par ailleurs être justifiée, ou non, par des objectifs de politique économique ou sociale.

[66] La certification, par la Cour, des comptes de l'Etat pour 2009 comporte une réserve sur la qualité insuffisante des systèmes d'information (ce qui fragilise les informations comptables sur un champ qui ne se limite pas aux dépenses fiscales).

[67] Le coût de l'exonération sociale est estimé entre 32 et 114 M€ selon les hypothèses de chiffrage retenues.

[68] Cf. L'analyse consacrée à la prime pour l'emploi, à la fin du présent chapitre.

[69] La Cour a rappelé dans son dernier rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale que le chiffrage du coût des niches sociales pose des problèmes analogues.

finances pour 2010. Les premières informations disponibles sur son utilisation réelle ont conduit à retenir un montant dix fois plus faible dans le projet de loi de finances pour 2011 (50 M€ au lieu de 500 M€).

Si la prévision est trop difficile pour qu'un chiffrage suffisamment fiable soit possible, et si aucune modification législative ou réglementaire n'a été apportée, l'administration fiscale reconduit conventionnellement le dernier coût connu. L'usage de cette convention s'est accru dans le projet de loi de finances pour 2011 : le coût de 135 dépenses fiscales a été maintenu à l'identique entre 2010 et 2011, parmi les 213 pour lesquelles il est supérieur à 10 M€ (contre 115 mesures sur 222 dans le projet de loi de finances pour 2010).

Cette convention conduit à sous-estimer la croissance du coût des dépenses fiscales, sa très forte augmentation depuis 2004 résultant pour partie de leur croissance spontanée.

Elle est particulièrement inappropriée à certains dispositifs, comme l'exonération des heures supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu. Le nombre moyen d'heures supplémentaires[70] a augmenté de 5,7 % entre les derniers trimestres de 2008 et 2009, malgré la crise, puis de 14,1 % entre les deuxièmes trimestres de 2009 et 2010. Or, dans le projet de loi de finances pour 2010, le coût de leur exonération fiscale était estimé à 1 200 M€ en 2009 et au même niveau pour 2010. Dans le projet de loi de finances pour 2011, cette estimation a été relevée à 1 290 M€ pour 2009, à 1 360 M€ pour 2010 et maintenue à ce niveau pour 2011 malgré le fort rythme de croissance des heures supplémentaires.

La Cour souhaite qu'une convention plus adaptée à la dynamique globale des dépenses fiscales soit adoptée lorsqu'une prévision fiable semble impossible. Une croissance du coût d'une dépense fiscale identique à celle du produit de l'impôt auquel elle se rattache, hors mesures nouvelles, serait une convention préférable[71]. En considérant que l'élasticité globale des recettes fiscales au PIB est voisine de l'unité à moyen terme, l'hypothèse d'une progression identique à celle du PIB en valeur pourrait aussi être retenue[72].

---

[70] Par salarié à temps complet des entreprises de 10 salariés et plus ; source DARES.

[71] La dynamique de beaucoup de dépenses fiscales est certes différente de celle de l'impôt auquel elles se rattachent, mais c'est la convention la plus simple qui permette de tenir compte de la croissance spontanée des dépenses fiscales et elle est certainement préférable à la convention selon laquelle elles ne croissent pas.

[72] Appliquer un taux de croissance de 4 %, par exemple, à une dépense fiscale de 100 M€ conduit à afficher un coût de 104 M€, ce qui peut donner l'illusion de la précision. Pour l'éviter, il serait possible de dissocier le montant affiché pour chaque

Si cette dernière convention avait été retenue pour l'ensemble des mesures dont le coût a été reconduit, la prévision de coût des dépenses fiscales pour 2011 aurait été supérieure de 1,3 Md€.

III - Des règles encore peu contraignantes

La maîtrise du coût des dépenses fiscales s'appuyait, dans la loi de programmation 2009-2012, sur une règle de gage. Celle-ci a été abandonnée dans la loi de programmation 2011-2014 et remplacée par une règle générale relative à l'ensemble des prélèvements obligatoires, d'une part, et un gel du coût total des dépenses fiscales, d'autre part.

A - La règle de gage de la loi de programmation 2009-2012

En application de la loi de programmation pour les années 2009 à 2012, les créations et extensions de dépenses fiscales devaient être compensées, au titre de chacune des années de cette période, par des suppressions ou diminutions d'un montant global équivalent.

Les documents annexés au projet de loi de finances pour 2010 ne permettaient pas de vérifier l'application de cette règle de gage en 2009. Les informations obtenues par la Cour avaient néanmoins montré que le coût en 2009, hors mesures de relance, des créations et extensions de dépenses fiscales adoptées depuis le dépôt de la loi de programmation ou prévues par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2010 était supérieur de 1,2 Md€ au gain des suppressions et réductions. La règle de gage n'a donc pas été respectée en 2009, surtout du fait de la baisse de la TVA sur la restauration[73].

Les informations jointes au projet de loi de finances pour 2011 permettent de mieux suivre l'application de cette règle en 2010. Elles montrent que les mesures résultant d'amendements parlementaires au projet de loi de finances pour 2010 et de lois adoptées en 2010 ont contribué à accroître de 0,3 Md€ le coût des dépenses fiscales en 2010[74].

---

mesure qui serait arrondi (à 100 M€ dans cet exemple) et le montant pris en compte dans la totalisation du coût des dépenses fiscales (104 M€ dans cet exemple).

[73] Rapport public annuel de janvier 2010.

[74] Le coût des dépenses fiscales serait, à l'inverse, réduit de 0,3 Md€ du fait de ces mesures si on y ajoutait la suppression des dépenses fiscales associées à la taxe carbone résultant de l'annulation par le Conseil constitutionnel des dispositions créant cette taxe.

En particulier, la loi de modernisation agricole du 28 juillet 2010 a prolongé le remboursement partiel de la taxe sur la consommation des produits énergétiques pour un coût de 150 M€ en 2010.

Pour apprécier le respect de la règle de gage, il faut aussi examiner le coût total en 2010 des mesures adoptées depuis le dépôt de la loi de programmation pour 2009-2012. Il ne figure pas dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2011, mais il peut être estimé à 1,9 Md€.

La règle de gage n'a donc pas non plus été respectée en 2010. Elle était pourtant peu ambitieuse dans la mesure où elle n'était pas de nature à empêcher une croissance du coût des dépenses fiscales, sous l'effet de leur évolution spontanée. Or, c'est une réduction de ce coût qu'il faut viser, comme pour les niches sociales.

B - Les règles de la loi de programmation 2011-2014

1 - La règle applicable à l'ensemble des prélèvements obligatoires

La première des deux nouvelles règles concerne l'ensemble des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires et votés par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire[75].

Elle prévoit que les mesures nouvelles adoptées depuis juillet 2010 accroissent ces prélèvements d'au moins 11 Md€ en 2011, puis de 3 Md€ supplémentaires chacune des années 2012 à 2014. La nature de ces mesures, hausse des taux ou réduction des niches fiscales et sociales, n'est pas précisée. L'application de cette règle est donc indépendante de la définition et de la liste des dépenses fiscales et niches sociales.

Elle garantit un impact minimal des mesures nouvelles sur le solde des administrations publiques, donc un effort minimal de redressement des comptes publics par les prélèvements obligatoires, ce qui est l'objectif le plus important[76].

2 - La nécessité d'un encadrement spécifique des dépenses fiscales

Cette règle générale est une novation positive, mais elle ne permet pas de maîtriser la croissance du coût des dépenses fiscales ou des niches sociales. Il est, en effet, possible d'augmenter à la fois le taux de certains

[75] Ce qui écarte de son champ, par exemple, les hausses des taux des impôts locaux.
[76] Cf. chapitre introductif sur les finances publiques.

impôts et le coût des niches, si l'impact net global est au moins égal au montant fixé par la loi de programmation.

Or, il est économiquement préférable d'élargir l'assiette des prélèvements plutôt que d'augmenter leur taux. De plus, les dépenses fiscales se substituent souvent à des dépenses budgétaires alors qu'elles ont plus d'inconvénients en termes de soutenabilité des finances publiques : elles ne sont pas systématiquement réexaminées par le Parlement, même si celui-ci y attache un intérêt accru depuis quelques années ; leur coût est plus difficile à mesurer et à prévoir ; le montant prévu en loi de finances n'est jamais limitatif et peut être largement dépassé si le dispositif rencontre un succès plus important qu'escompté.

Elles sont rattachées à des programmes budgétaires, mais les responsables de ces programmes, qui n'ont effectivement guère de prise sur ces mesures hors de leurs attributions et relevant, de surcroît, d'une autre administration, se sentent peu concernés et s'en désintéressent souvent. En réalité, les dépenses fiscales ne sont donc pas pilotées, ce qu'illustre éloquemment le cas de la prime pour l'emploi évoqué dans ce chapitre.

Les contrôles exercés sur les avantages fiscaux avant qu'ils ne soient accordés sont très limités[77], et, comme l'a montré une enquête de la Cour sur les méthodes et les résultats du contrôle fiscal, cette faiblesse n'est pas compensée par les contrôles a posteriori, qu'ils soient effectués sur pièces ou sur place. Les droits rappelés et les pénalités appliquées au titre des dépenses fiscales sont ainsi relativement limités[78].

La faiblesse des redressements tient pour partie à la complexité de la législation fiscale qui est elle-même aggravée par la prolifération des dépenses fiscales.

Beaucoup de dépenses fiscales peuvent, certes, être justifiées par des considérations d'efficacité économique ou d'équité mais, compte tenu de leurs inconvénients pour l'équilibre des finances publiques, il faut arrêter leur croissance et réduire leur coût.

3 - La règle spécifique aux dépenses fiscales

Pour éviter toute hausse du coût des dépenses fiscales et niches sociales, qu'elle provienne de mesures nouvelles ou de leur évolution

[77] Cf. le chapitre II de ce rapport sur la prime pour l'emploi.
[78] Rapport public annuel de janvier 2010 ; chapitre sur les méthodes et résultats du contrôle fiscal.

spontanée, la loi de programmation prévoit leur stabilisation en valeur, à périmètre constant.

Cette seconde nouvelle règle suppose de prendre à l'avance des mesures suffisantes pour compenser la croissance spontanée du coût des niches fiscales et sociales. Or, même si les méthodes actuelles de prévision peuvent être améliorées, cette croissance est très difficilement prévisible.

A défaut de mesures préventives suffisantes, il faudrait pouvoir modifier en cours d'année les dispositions législatives régissant les dépenses fiscales pour les rendre plus restrictives. Cependant, leur coût est connu trop tard, et souvent avec trop d'incertitudes, pour que des dispositions puissent être prises à temps. Le coût d'une réduction ou d'un crédit d'impôt sur le revenu n'est connu que lorsque les déclarations des contribuables ont été déposées et exploitées ; il est alors trop tard pour en modifier les règles d'attribution, ou même pour réduire le coût d'autres dépenses fiscales (relatives par exemple à la TVA).

A supposer que ces difficultés soient levées, cette règle n'impose qu'une stabilisation du coût des dépenses fiscales et niches sociales, alors qu'il faudrait le diminuer.

Dans la perspective de la prochaine loi de programmation, une autre règle pourrait donc être étudiée : compléter l'objectif global de rendement minimal des mesures de relèvement des prélèvements obligatoires par un sous-objectif spécifique aux dépenses fiscales et niches sociales ; il fixerait le rendement minimal, en termes de hausse des recettes, des mesures nouvelles relatives à ces deux catégories ; si ce rendement est suffisant, le coût des niches diminuera même si leur croissance spontanée est plus forte que prévu.

Par ailleurs, la nouvelle règle actuelle, comme toute règle visant à contenir ou réduire le poids des dépenses fiscales et niches sociales, s'applique à périmètre constant. Or, le périmètre actuel des dépenses fiscales est contestable, car il est peu cohérent et trop restrictif.

IV - Une réduction insuffisante du coût

Selon les prévisions figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2011, le coût total des dépenses fiscales devrait passer de 72,9 Md€ en 2009 à 71,7 Md€ en 2010, sur le périmètre retenu en annexe de la loi

de finances pour 2011. La baisse de régime du plan de relance[79] contribuerait toutefois à cette diminution pour 3,1 Md€. Hors mesures de relance, ce coût passerait de 68,1 Md€ en 2009 à 70 Md€ en 2010, soit une croissance de 2,8 %.

La progression du coût des dépenses fiscales connaîtrait donc une inflexion en 2010, mais non une inversion, qui serait accentuée avec les mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2011. Ce coût restera néanmoins trop élevé et des réformes supplémentaires sont nécessaires.

A - Le programme de réduction du coût des dépenses fiscales

1 - L'impact en 2011

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 prévoit un rendement minimal de 11 Md€ en 2011 des mesures de hausse des prélèvements obligatoires. Le rapport annexé précise que ce gain proviendra essentiellement de la remise en cause des dépenses fiscales et niches sociales.

Le rendement total des mesures inscrites dans les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 et présentées comme des réductions et suppressions de dépenses fiscales et niches sociales serait en effet de 9,4 Md€ en 2011, dont 4,3 Md€ pour les dépenses fiscales. Cet impact sur les comptes de l'Etat contribuera significativement au redressement des finances publiques.

Toutefois, la moitié de ces mesures concerne des dispositifs qui n'ont jamais figuré, ou ne figurent plus, sur la liste des dépenses fiscales annexée aux projets de loi de finances. Le rendement des mesures concernant des dispositifs inscrits sur cette liste est limité à 0,5 Md€[80].

Si les mesures législatives nouvelles ont un impact de seulement 0,5 Md€ sur les dépenses fiscales « officielles » en 2011, le montant de ces dernières diminuerait néanmoins sensiblement puisqu'il passerait de 71,7 Md€ en 2010 à 65,3 Md€ en 2011. Cette diminution résulterait notamment des facteurs suivants :

[79] Évolution du crédit d'impôt recherche et suppression du crédit d'impôt sur le revenu accordée en 2009 aux ménages de condition modeste.
[80] Leur rendement est en effet assez largement décalé en 2012 (cf. plus loin).

- le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance aux collectivités locales, ce qui conduit à retirer les dépenses fiscales associées de la liste (pour - 2,2 Md€) ;
- la fin naturelle des mesures prises dans le cadre du plan de relance (-2,7 Md€) ;
- l'impact de mesures législatives prises entre les projets de loi de finances pour 2010 et 2011 (- 0,5 Md€).

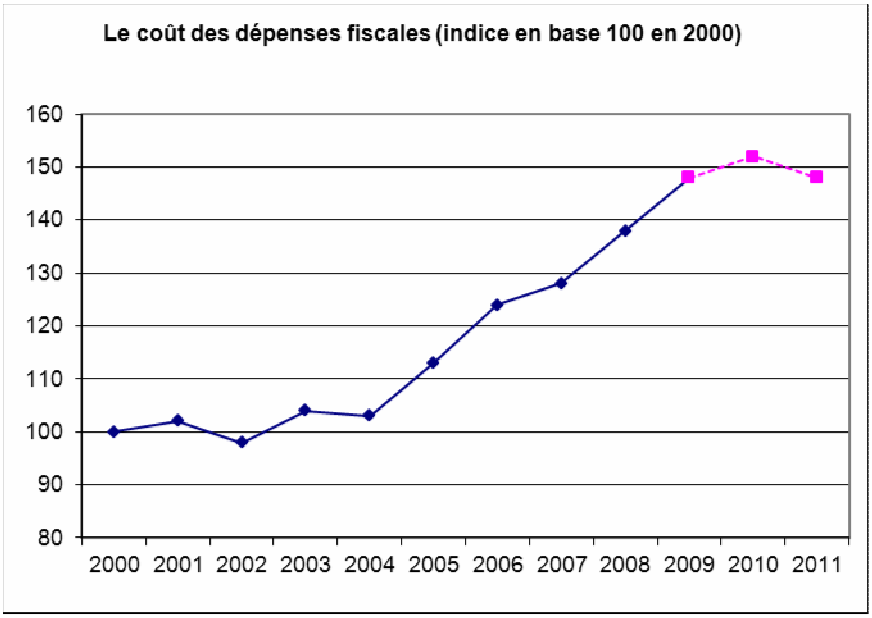
Le solde (- 0,5 Md€) proviendrait, selon l'exposé des motifs de l'article 1er du projet de loi de finances pour 2011, de « *la variation tendancielle du coût des autres dépenses fiscales* ».

Il correspond en réalité à l'impact, décalé, de mesures prises avant le projet de loi de finances pour 2010, comme la baisse progressive du plafond de la demi-part supplémentaire attribuée aux personnes vivant seules et ayant eu au moins un enfant à charge.

L'augmentation à législation et périmètre constants du coût des dépenses fiscales serait quasiment nulle en 2011, ce qui peut surprendre dans une phase de reprise de la croissance économique où les activités génératrices de dépenses fiscales tendent plutôt à croître. Cette prévision résulte en grande partie de la convention selon laquelle le dernier coût constaté est reconduit (cf. ci-dessus).

En outre, le coût des dépenses fiscales serait encore supérieur de 7,1 % en 2011 à celui de 2008[81].

[81] Hors effet du plan de relance et en ajoutant en 2011 le coût des mesures dérogatoires relatives à la taxe sur les conventions d'assurance pour raisonner à périmètre constant.



Source : Cour des comptes sur la base des prévisions du Gouvernement pour 2010 et 2011 et des données fournies par la direction de la législation fiscale pour les années antérieures, corrigées pour tenir compte du plan de relance, des variations de périmètre des dépenses fiscales et du changement de la méthode de calcul relative à l'assurance vie.

2 - L'impact en 2012 et au-delà

Certaines suppressions ou réductions de dépenses fiscales et niches sociales figurant dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 n'auront d'effet qu'en 2012. C'est notamment le cas du « coup de rabot » sur une série de réductions et crédits d'impôts ou encore de la révision des modalités de déclaration des revenus l'année d'un mariage, d'un PACS ou d'un divorce. D'autres mesures connaîtront une montée en charge progressive (réforme du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation).

Le gain escompté de ces suppressions et réductions atteindrait ainsi 11,5 Md€ en 2012, dont 6,2 Md€ pour les dépenses fiscales[82].

Le produit des mesures concernant les dispositifs inscrits sur la liste des dépenses fiscales annexée au projet de loi de finances serait de 2,4 Md€ en 2012, puis de 3,2 Md€ en 2013.

[82] Cumul des effets en 2011 et 2012.

Il continuerait à augmenter au-delà de 2012 en raison notamment de la montée en charge de la réforme de l'accession à la propriété, qui compterait pour 1,1 Md€ en 2013. Les ménages qui ont contracté un emprunt avant fin 2010 continueront en effet à bénéficier du crédit d'impôt au titre des intérêts de cet emprunt pendant cinq ans avant qu'il ne soit totalement remplacé par le nouveau prêt à taux zéro, moins coûteux. Le gain net de cette réforme devrait être de 1,1 Md€ en 2013 et de 1,6 Md€ en régime de croisière.

3 - Un effort à accentuer

Dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a recommandé de réduire de 10 Md€ le coût total des dépenses fiscales, et d'autant celui des niches sociales, en prenant éventuellement en compte les dispositifs dérogatoires non inscrits sur la liste annexée aux projets de loi de finances. Cet objectif de 10 Md€ était cohérent avec un ensemble de mesures visant à ramener le déficit structurel, estimé à 5 % du PIB en 2009, à zéro avant 2016.

Même en tenant compte des dispositifs qui ne figurent pas sur la liste des dépenses fiscales, les mesures adoptées à l'automne dernier ne permettent d'atteindre qu'un peu plus de la moitié de cet objectif (6,2 Md€).

L'effort de réduction des dépenses fiscales qui a été engagé marque une inflexion par rapport à leur croissance exceptionnellement forte de ces dernières années, mais il doit être poursuivi et amplifié.

4 - Les méthodes

Le « coup de rabot » de 10 % sur les taux et plafonds des réductions et crédits d'impôt sur le revenu rapportera 430 M€ par an à partir de 2012. Ce gain est relativement limité au regard du coût total des réductions et crédits d'impôt sur le revenu (15,9 Md€ en 2010), ce qui tient au champ des dispositifs effectivement modifiés.

Le Gouvernement est parti de la liste des dispositifs dont le bénéfice était déjà globalement plafonné à 20 000 € et 8 % du revenu imposable du ménage concerné. Cette liste est restreinte car les dépenses fiscales considérées comme la contrepartie d'une situation subie ou d'une dépense d'intérêt général n'y figurent pas. Le « coup de rabot » a été appliqué à une liste de dépenses fiscales encore plus limitée car en ont été retirées les mesures pouvant avoir un impact sur l'emploi ainsi que l'avantage accordé à l'investissement dans le logement social outre-mer.

Finalement, seules 22 dépenses fiscales ont été retenues, d'un coût total de 4,3 Md€, sur les 48 réductions et crédits d'impôt sur le revenu recensés en annexe au projet de loi de finances pour 2011.

Or, l'intérêt du « coup de rabot » est d'obtenir un rendement important sans avoir à classer les dépenses fiscales en fonction de leur efficacité, ce qui suppose de l'appliquer sur le champ le plus large possible, au moins l'ensemble des crédits et réductions d'impôts.

Les autres mesures de réduction du coût des dépenses fiscales ont été décidées sur la base d'une analyse de leurs avantages et inconvénients présentée, pour chacune d'elles, dans le rapport d'évaluation préalable du projet de loi de finances.

La remise en cause de certaines de ces dépenses fiscales pouvait sans doute s'appuyer sur les « évaluations » assez succinctes de ce rapport. Cependant, la poursuite de l'effort de réduction du coût des dépenses fiscales impose des remises en cause plus difficiles qui devront s'appuyer sur des analyses plus approfondies.

La loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 a prévu une évaluation systématique de toutes les dépenses fiscales avant le 30 juin 2011. Cette révision générale devra être menée à bien pour éclairer les mesures supplémentaires qui devront être inscrites dans le projet de loi de finances pour 2012.

Ces réformes pourront aussi s'appuyer sur les travaux de la Cour et du conseil des prélèvements obligatoires. Ceux-ci ont notamment mis en évidence de nombreuses pistes permettant de réduire et rationaliser les dépenses fiscales et niches sociales applicables aux entreprises. Certains de ces dispositifs sont en effet inefficaces ou entrent en contradiction avec des objectifs de politique économique. D'autres peuvent concourir à une politique publique, mais ils s'avèrent mal ciblés ou avoir un coût disproportionné au regard des avantages attendus[83].

Dans les observations consacrées aux dépenses fiscales rattachées au programme « développement des entreprises et de l'emploi », la Cour recommande d'étudier la suppression du régime mondial consolidé des groupes, qui semble ne plus répondre à une exigence économique, ainsi que la remise en cause de certaines dispositions particulières du régime d'intégration fiscale des sociétés

Les dépenses fiscales bénéficiant aux ménages pourraient aussi, pour certaines d'entre elles, être revues.

---

[83] Cf. le rapport du conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2010 « Entreprises et niches fiscales et sociales ».

La prime pour l'emploi, traitée dans ce chapitre, dont le coût est de l'ordre de 4 Md€, vise des objectifs très proches de ceux du revenu de solidarité active : une meilleure articulation des deux dispositifs devrait à tout le moins être recherchée, pour autant qu'il ne soit pas jugé préférable de supprimer l'un des deux en aménageant l'autre.

Evoquées également dans le rapport public annuel, les exonérations fiscales et sociales des rémunérations versées aux juges et arbitres sportifs ou encore l'exonération de l'impôt sur le revenu de la rémunération des réservistes militaires paraissent pouvoir être remises en cause.

.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les mesures de suppression ou de réduction des dépenses fiscales votées dans le cadre de la loi de finances pour 2011 confirment le manque de cohérence de la liste présentée en annexe des lois de finances, beaucoup des dispositifs concernés n'y ayant jamais figuré ou en ayant été retirés récemment.

Le coût d'une dépense fiscale, qui est généralement supérieur aux recettes qui résulteraient de sa suppression, est souvent difficile à chiffrer et des exemples récents témoignent à nouveau de la fragilité des estimations figurant en annexe des lois de finances. Le coût total des dépenses fiscales est donc incertain. La prévision, encore plus difficile, de son évolution est fragilisée par l'usage de conventions discutables comme la reconduction du coût constaté dans le passé pour certaines mesures.

La règle instaurée par la nouvelle loi de programmation, qui fixe le rendement minimal des mesures nouvelles concernant l'ensemble des prélèvements obligatoires, contribuera sans doute plus au rééquilibrage des comptes publics que l'ancienne règle de gage, qui n'a pas été respectée en 2010, comme déjà en 2009.

Cette règle relative à l'ensemble des prélèvements obligatoires ne permet cependant pas de maîtriser la croissance des seules dépenses fiscales. Or, si certaines d'entre elles sont probablement justifiées par leur efficacité économique et sociale, l'impact budgétaire de cette croissance est particulièrement négatif. Le coût des dépenses fiscales a augmenté de 43 % de 2004 à 2009, hors mesures de relance. S'il avait crû au même rythme que les recettes fiscales, le déficit de l'Etat serait inférieur de 27 Md€.

Pour arrêter ce mouvement, la loi de programmation 2011-2014 retient une stabilisation en valeur de leur coût total, mais cette règle

pourrait être difficile à mettre en œuvre en pratique. En outre, il conviendrait de réduire ce coût, et pas seulement de le stabiliser.

La portée de toute règle encadrant les dépenses fiscales restera cependant limitée tant que leur définition n'aura pas été clarifiée, que leur liste ne présentera pas toutes les garanties de pertinence et que le chiffrage de leur coût n'aura pas été amélioré.

Sous ces réserves, le coût des dépenses fiscales est estimé à 73 Md€ en 2009 dans le périmètre actuellement retenu dans les documents budgétaires. Les mesures adoptées en loi de finances pour 2011 le réduiront de 0,5 Md€ en 2011 et 2,4 Md€ en 2012.

Cette inflexion de la politique budgétaire mérite d'être soulignée mais elle est encore insuffisante. Le coût des dépenses fiscales en 2011 sera encore supérieur de 7 % à celui de 2008. En ajoutant les mesures relatives aux niches exclues de la liste officielle, le gain budgétaire sera de 4,3 Md€ en 2011 et 6,2 Md€ en 2012, loin des 10 Md€ recommandés par la Cour. L'effort de réduction du coût des dépenses fiscales doit donc être poursuivi.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- préciser la définition des dépenses fiscales donnée en annexe des projets de loi de finances et en revoir la liste en conséquence ; en étendre le champ aux impôts affectés à d'autres organismes publics ;

- améliorer le chiffrage de leur coût et, quand aucune méthode de prévision n'est fiable, ne plus le reconduire d'une année à l'autre, mais le faire évoluer comme le produit de l'impôt concerné ou comme le PIB ;

- remplacer, dans la prochaine loi de programmation, le gel du coût total des dépenses fiscales par une disposition imposant de prendre des mesures de suppression ou de réduction de dépenses fiscales dont le rendement total soit supérieur à un montant minimum ;

- étendre le « coup de rabot » au moins à l'ensemble des réductions et crédits d'impôt sur le revenu ;

- mener à bien l'évaluation systématique des dépenses fiscales prévue par la précédente loi de programmation et en tirer les conséquences dans le projet de loi de finances pour 2012;

- appuyer cette révision des dépenses fiscales sur les travaux de la Cour, qui en ont souvent montré l'incohérence et le coût disproportionné au regard des résultats obtenus.

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

A titre liminaire, nous voudrions tout d'abord souligner que le poids très significatif des dépenses fiscales, tout comme le caractère insuffisant de leur évaluation, est en effet un sujet de préoccupation de toute première importance pour 1'équilibre de nos finances publiques. Nous ne pouvons donc que souscrire à la proposition de la Cour d'accentuer les efforts entrepris en matière d'évaluation et, lorsque cela est pertinent, de réduction de ces dispositifs.

A cet égard, nous notons avec très grand intérêt que votre projet d'insertion souligne l'ampleur des mesures d'économies adoptées dans ce domaine à 1'occasion des projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2011, qui représentent près de 11 Md€ de recettes publiques supplémentaires.

Si nous convenons que des progrès doivent encore être réalisés, il n'en demeure pas moins que les efforts entrepris au cours de l'année 2010 constituent une étape cruciale dans la mise en place d'une stratégie durable de maîtrise de ces dispositifs. Les dispositions prises à l'occasion de la nouvelle loi de programmation des finances publiques traduisent sans ambigüité la volonté du Gouvernement de poursuivre les efforts dans ce domaine. A cette occasion, nous avons en effet renforcé les règles de gouvernance encadrant 1'évolution des dépenses fiscales et réaffirmé le principe d'évaluation de l'ensemble de ces dispositifs.

La lecture attentive de ce projet d'insertion appelle de notre part plusieurs remarques et précisions complémentaires.

La Cour conteste l'approche retenue pour définir le périmètre des dépenses fiscales, sans pour autant livrer une méthode plus précise et plus satisfaisante que celle qui préside actuellement à leur classement au sein des annexes budgétaires.

Les dépenses fiscales s'apprécient par dérogation à une norme fiscale. De ce point de vue, en 1'absence de définition explicite et intangible de cette norme, la distinction opérée par le Conseil des impôts dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire entre les « allègements structurels » à vocation avant tout fiscale et les « instruments de politiques publiques » a présidé aux classements opérés dans le tome II des voies et moyens annexées aux projets de loi de finances depuis lors. Le Conseil des impôts précisait également «qu'on ne peut éviter qu'un classement dépende pour partie des conventions qu'on se donne ». Il

convient par conséquent de s'interroger sur la nature de la mesure et la volonté du législateur pour déterminer si une mesure relève de l'une ou l'autre catégorie, sachant que la norme résulte des votes du Parlement et qu'elle est par définition amenée à évoluer.

En tout état de cause, le Gouvernement s'efforce d'améliorer constamment les informations apportées au Parlement sur les mesures à caractère fiscal, qu'elles soient considérées comme des dépenses fiscales ou des modalités de calcul de l'impôt.

Des enrichissements substantiels ont en effet été apportés dès le projet de loi de finances pour 2006, qu'il s'agisse de l'indication du nombre de bénéficiaires des dépenses fiscales, de la fiabilité du chiffrage ou de la méthode d'estimation retenue. Dans le cadre du PLF pour 2007, les années de création et de dernières modifications substantielles des dépenses ont été introduites, le concept de « dépense fiscale » étant par surcroît étendu aux allégements applicables en matière d'impôts directs locaux qui font l'objet d'une compensation de la part de l'État. A compter du PLF pour 2008, une mention a été portée sur les dépenses dont la méthode de chiffrage avait évolué depuis le précédent projet de loi.

Enfin, le chiffrage des anciennes dépenses fiscales désormais regardées comme des mesures particulières de calcul de l'impôt continue d'être publié.

L'approche préconisée par la Cour pour définir le périmètre des dépenses fiscales n'est ni précise, ni conforme à la volonté du législateur.

La Cour semble considérer que toute règle dérogeant au principe « un taux, une assiette » constitue une dépense fiscale, s'interrogeant par exemple sur le classement en modalité de calcul de l'impôt de mesures telles que la double déclaration en cas de mariage, de PACS ou de divorce, le régime d'intégration des groupes, celui des sociétés mère-fille ou encore le report en avant en matière de résultat des sociétés.

Cette approche aboutit à traiter sur le même plan les crédits d'impôts ciblés et institués de façon clairement incitative, qui peuvent effectivement s'analyser comme des substituts de la dépense budgétaire, et des mesures dont la finalité est totalement étrangère à cette préoccupation. Ainsi, les dispositifs précités ont une vocation purement fiscale, voire comptable, et sont pleinement considérés comme des modalités de calcul de l'impôt, à en premier lieu par le Parlement et l'évidence par leurs bénéficiaires. Par exemple, dans le cas du régime d'intégration, l'intention du législateur est de traiter fiscalement la transparence des groupes, ce qui implique une neutralisation des flux internes de façon à éviter les doubles impositions.

Par ailleurs, il est inexact d'illustrer le caractère incomplet ou incohérent de la liste des dépenses fiscales en indiquant que la moitié des

mesures de réduction ou de suppression des dépenses fiscales annoncées lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2011 n'y figure pas. En effet, de nombreuses mesures proposées supprimaient ou réduisaient significativement le montant des dépenses fiscales existantes, qu'il s'agisse de la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes, de la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt liés à la résidence principale, de l'aménagement de la réduction d'impôt en ISF sur les investissements dans les PME, de la limitation de la réduction d'impôt en IR ou de la déduction en IS liées aux investissements dans les DOM et de la réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'IR.

Faute de définition ou de méthode alternative, la Cour recommande de s'appuyer sur des exemples étrangers, notamment la Suède, pour procéder ex nihilo et de façon intangible à l'élaboration d'une norme. Or, il ressort des travaux de l'OCDE, cités dans un précédent rapport de la Cour, qu'il existe au contraire autant de normes fiscales de référence qu'il y a de pays, mais aussi que la définition de celle-ci suppose d'opérer des choix. C'est précisément l'approche que conduit le Gouvernement, qui s'efforce avec le Parlement d'améliorer et de faire évoluer les annexes budgétaires dans le sens souhaité par ce dernier.

En matière de chiffrage, certaines affirmations de la Cour méritent d'être corrigées ou nuancées, même si les méthodes actuelles peuvent toujours être améliorées.

Le chiffrage des dépenses fiscales a globalement gagné en précision et en transparence

La Cour indique que les « coûts sont mal connus », parce que le chiffrage de beaucoup de dépenses fiscales serait « fragile ». Or, au cas particulier par exemple du crédit d'impôt en faveur de l'intéressement, l'écart constaté par la Cour entre 1'estimation fournie dans le projet de loi de finances pour 2010 et les premières données constatées résulte de l'ampleur des effets de la crise économique qui n'avait pas pu être anticipée.

Par ailleurs, s'il est exact que le nombre de dépenses fiscales dont le coût a été maintenu à l'identique entre 2010 et 2011 s'est accru par rapport au PLF 2010 sur la période 2009-2010, il convient de nuancer le constat. Le nombre de dépenses fiscales dont la fiabilité du chiffrage est considérée 'très bonne' ou 'bonne' représente depuis le dernier PLF et, pour la première fois, plus de la moitié des dépenses fiscales. En outre, 92% des dépenses fiscales sont désormais chiffrées alors que seules 70% d'entre elles l'étaient dans le cadre du PLF 2006. La fiabilité du chiffrage s'améliore donc globalement depuis quelques années. Enfin par souci de transparence, pour chacune d'entre elles sont désormais précisées la

fiabilité de la méthode ainsi qu'une indication des changements de méthode opérés.

Le changement de convention proposé par la Cour ne conduirait pas nécessairement à des résultats plus satisfaisants et s'inscrit en contradiction avec les pratiques constatées au sein de l'OCDE

Pour estimer en N+l des dépenses fiscales en l'absence de prévision fiable, la Cour suggère de substituer à la convention actuelle – reconduire le montant connu – l'application du taux de croissance du PIB nominal, en faisant l'hypothèse d'une élasticité unitaire des dépenses fiscales au PIB. Or, cette élasticité n'est pas vérifiée pour certaines catégories d'impôts- par exemple I'ISF, I'IS - et de façon générale pour les revenus issus du foncier, du patrimoine ou des placements. Par conséquent, cette nouvelle convention, moins simple que l'actuelle, ne produirait pas nécessairement un résultat plus satisfaisant. Par ailleurs, elle contribuerait à faire évoluer les estimations dans une fourchette inférieure à la marge d'erreur souvent constatée. La Cour note d'ailleurs que l'OCDE recommande dans ce cas d'utiliser la convention actuelle.

Les nouvelles dispositions en matière de gouvernance des dépenses fiscales ainsi que les mesures d'économies mises en œuvre à l'occasion des lois de finance et de financement de la Sécurité sociale permettront de répondre aux préoccupations de la Cour.

Bien qu'ayant été soumise à des divergences d'interprétation, la «règle de gage» des dépenses fiscales introduite à l'occasion de la première loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 a constitué un net progrès. Son caractère novateur a sans conteste contribué à freiner la progression continue du coût des dépenses fiscales, phénomène clairement identifié dans le rapport de la Cour.

C'est pourquoi, à l'occasion de la nouvelle loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014, cette règle a été profondément enrichie, traduisant ainsi une ambition renouvelée et renforcée dans ce domaine.

Nous notons avec intérêt que la Cour considère la nouvelle règle, fondée sur un objectif global de rendement minimal des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, comme une avancée notable. Vous suggérez toutefois que cette règle pourrait ne pas contribuer à l'objectif de réduction des dépenses fiscales, car celle-ci pourrait être respectée par une augmentation généralisée des taux d'imposition, plutôt que par une réduction effective des dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires.

Sur ce point précis, nous partageons bien évidemment la volonté de la Cour de concentrer les efforts de redressement avant tout sur 1'élargissement de 1'assiette de l'impôt, plutôt que sur la hausse des taux. Il apparaît utile de rappeler à la Cour la volonté clairement affirmée du

Gouvernement de ne pas procéder à une augmentation généralisée des prélèvements obligatoires. Au contraire, notre stratégie est d'agir dans ce domaine sur des mesures ciblées dont 1'efficacité et 1'équité sont contestables. Cette approche a été clairement illustrée à 1'occasion des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale : ainsi, sur un total de près de 1 1 Md€ d'économies générées dès 2011, près de 9,5 Md€ sont constituées par des suppressions ou des réductions de dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires, soit plus de 85% du total.

Les amendements parlementaires ont par ailleurs contribué à enrichir la nouvelle règle de gouvernance en l'associant à une obligation de stabilisation en valeur, à périmètre constant, du coût des dépenses fiscales et des niches sociales. Cette disposition imposera donc non seulement de gager toute mesure nouvelle, mais aussi de compenser la progression spontanée du coût de ces dispositifs, par des réductions ou suppressions de dépenses fiscales et de niches sociales.

Il convient cependant de rappeler que les dépenses fiscales sont en principe justifiées par un objectif d'intérêt général défini par le législateur, et le coût correspondant pour les finances publiques constitue 1'un des paramètres de la décision politique. Il appartient donc au législateur de réexaminer régulièrement le bilan coût-avantages des mesures fiscales qu'il adopte, mais le principe d'une baisse automatique n'aurait pas grand sens, à supposer qu'il puisse, en pratique, être mis en œuvre.

Parallèlement, l'objectif d'évaluation globale de l'ensemble des dispositifs de dépenses fiscales a été réaffirmé à 1'occasion de la nouvelle loi de programmation des finances publiques. Dans cette optique, un rapport d'évaluation de l'ensemble des dispositifs de dépenses fiscales et de niches sociales doit être transmis au Parlement avant le 30 juin 2011. Afin de mener à bien cet objectif ambitieux, une refonte de la méthodologie d'évaluation des dépenses fiscales a été réalisée par l'inspection générale des finances et un comité d'évaluation a été installé le 23 juin 2010. Le rapport du comité sera ainsi l'occasion d'évaluer l'impact économique des dépenses fiscales et d'apprécier l'opportunité de leur maintien lors des débats sur le projet de la loi de finances pour 2012. Ces évaluations tiendront bien entendu compte des remarques et recommandations de la Cour.

Quelques dépenses fiscales consacrées au développement des entreprises et de l'emploi[84]

PRESENTATION

La qualification des dépenses fiscales propres aux entreprises est difficile. Certaines dépenses fiscales correspondant aux objectifs du programme 134 « développement des entreprises et de l'emploi » de la loi de finances en offrent l'exemple.

D'une part, la norme qui permet la définition des dépenses fiscales est l'objet de fréquents changements. D'autre part, ces dépenses sont souvent, et parfois rapidement, reclassées en modalités de calcul de l'impôt, ce qui ne permet pas de suivre l'évolution de leur périmètre.

Leur évaluation est également difficile en raison de la réactivité des entreprises, qui mettent en œuvre rapidement les mesures nouvelles, à des fins d'optimisation fiscale. Il en résulte des écarts sensibles entre les évaluations d'origine et les coûts constatés.

Enfin certaines mesures fiscales, qualifiées de modalités de calcul de l'impôt, à forts enjeux budgétaires, comportent des dispositions qui peuvent être qualifiées de véritables dépenses fiscales. Ces dernières ne sont ni suivies ni évaluées, alors qu'il serait souhaitable qu'elles le soient.

I - Un coût des dépenses fiscales souvent plus élevé que son évaluation initiale

De manière générale, les premières évaluations du coût des dépenses fiscales et des mesures considérées comme des modalités de calcul de l'impôt propres aux entreprises se révèlent inférieures à leur coût effectif.

[84] Certaines conclusions de ces travaux ont également nourri le récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « Entreprises et niches fiscales et sociales », paru en octobre 2010.

Les évaluations des principales dépenses fiscales mises en place dans la période récente illustrent la difficulté de fournir au Parlement une information fiable sur laquelle il sera possible de s'appuyer pour décider de leur instauration, tellement les différences constatées peuvent être grandes.

Plusieurs exemples illustrent cette constatation :

- le coût de l'exonération des plus-values de cession de titres de participation réalisées par les sociétés soumises à l'impôt, applicable depuis 2007, a été évalué à l'origine à 1Md€ pour une période de trois ans, puis à 2 Md€ par an, avant d'être, lors de son reclassement en modalité de calcul de l'impôt, encore réévalué à 4 Md€, puis respectivement à 12,5 Md€ et 8 Md€ pour les années 2008 et 2009 ;
- le coût de la mesure d'exonération des plus-values de cession des entreprises individuelles, réalisées lors du départ à la retraite des exploitants qui ont exercé leur activité professionnelle dans l'entreprise au moins pendant cinq ans, a été initialement évalué à 20 M€, puis réévalué pour atteindre 170 M€ ;
- le coût de l'application de l'abattement du tiers par année de détention des titres cédés au-delà de la cinquième année aux plus values réalisées lors de la cession de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés par les dirigeants de PME qui font valoir leurs droits à la retraite a été évalué lors de son instauration à 10 M€, puis réévalué à 300 M€.

Ces différences peuvent s'expliquer par :

- l'application de règles d'évaluation conventionnelles. Par exemple, le coût de l'exonération des plus-values sur cession de titres de participation a été calculé en appliquant le taux normal d'imposition des bénéfices, alors qu'il convenait de retenir le taux réduit applicable aux plus-values à long terme. En retenant ce dernier taux, la dépense fiscale s'élève à 6 Md€ ;
- une sous-estimation du nombre des bénéficiaires de la mesure et du montant des assiettes exonérées, notamment en l'absence de plafonnement. Tel a été le cas pour l'évaluation des exonérations des plus-values réalisées par les dirigeants de PME qui font valoir leurs droits à la retraite. Les résultats montrent que les plus-values ont été exonérées pour un montant global de 1,7 Md€ correspondant à une économie d'impôt moyenne par retraité de 150 000€ ;

– la forte réactivité des entreprises. Ainsi les sociétés ont profité de l'exonération des plus-values sur cession de participations pour réaliser des cessions de titres entre sociétés du même groupe économique, afin de dégager de substantielles plus-values comptables en franchise d'impôt. Les conséquences de ces pratiques d'optimisation, qui pèsent pour une large part dans le coût de 6 Md€ de la mesure, ont été largement sous-estimées. De même, les mesures d'exonération des plus-values en cas de départ à la retraite ont été utilisées dans une perspective d'optimisation, avec d'éventuels effets d'aubaine, grâce notamment à l'allongement à deux ans, au lieu de six mois prévu à l'origine, du délai maximum pouvant séparer la date de réalisation de la cession de l'entreprise et la date à laquelle le cédant doit faire valoir ses droits à la retraite.

Ces pratiques d'optimisation fiscale, conformes à la loi, font que la dépense budgétaire réelle se révèle plus élevée que la prévision. La dépense fiscale est, en outre, supérieure au gain budgétaire que sa suppression engendrerait.

Ce constat doit conduire à anticiper, dès l'élaboration de la loi fiscale, les conséquences des décisions d'optimisation qu'entraînera la disposition nouvelle, afin d'en limiter le champ aux seules situations correspondant aux objectifs économiques poursuivis.

II - Des enjeux budgétaires de dépenses fiscales propres aux grands groupes insuffisamment pris en compte

A - Le régime fiscal des groupes

1 - Un régime attractif

Le régime de l'intégration fiscale permet aux groupes, sous réserve que la société mère possède directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'une société membre du groupe, au moins 95% du capital des filiales, de créer sur option un groupe fiscal qui offre la possibilité de compenser les résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés du groupe.

Le régime a été considéré comme une dépense fiscale avant d'être qualifié de modalité de calcul de l'impôt, avec un coût budgétaire évalué, à 15 Md€ et 19,5 Md€ pour 2007 et 2008.

Le régime fiscal des groupes est particulièrement attractif, comme le montre l'accroissement du nombre de sociétés qui l'ont choisi : on comptait en 2001, 11 000 groupes intégrés comprenant au total 37 700 sociétés membres, contre 21 000 groupes et près de 80 000 sociétés intégrées en 2008.

La forte attractivité du régime s'explique par les diminutions de l'impôt sur les sociétés qu'il permet, grâce à la possibilité de compenser les résultats déficitaires et bénéficiaires des sociétés membres ou de déduire les frais financiers sans réelle limitation.

Cette attractivité est accrue en raison des conditions très favorables de son application. Le régime est optionnel. Les groupes ont la liberté de choix du périmètre. Il existe de nombreuses neutralisations d'opérations internes au groupe, qui, à elles seules, représentent un coût budgétaire de plus de 2,3 Md€ par an et constituent de véritables dépenses fiscales.

Le régime a été, depuis son instauration, constamment modifié. Presque toutes les lois de finances ou lois de finances rectificatives annuelles des quinze dernières années ont comporté des mesures ponctuelles visant à renforcer son attractivité pour les entreprises. *A contrario*, ces évolutions ont eu des conséquences budgétaires qui n'ont été ni suivies ni évaluées.

Dans ces conditions le coût budgétaire de ce régime ne pouvait que s'accroître pour atteindre un montant de près de 20 Md€.

2 - Des avantages allant au-delà de la simple compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires

Le régime des groupes permet de neutraliser certaines opérations réalisées entre sociétés membres. Les neutralisations conduisent le plus souvent à des diminutions importantes du bénéfice imposable du groupe.

L'analyse des résultats fiscaux des groupes intégrés montre que les neutralisations des opérations réalisées entre sociétés membres conduisent, année après année, à des diminutions des bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés, par rapport à ceux qui résulteraient de la simple compensation des résultats déficitaires et bénéficiaires. Les déductions, qui excèdent toujours les réintégrations, conduisent à des déductions nettes, liées aux mesures de neutralisation de certaines opérations intragroupes, qui se situent, au cours de la période, entre 7 et 11 Md€.

Si certaines des neutralisations peuvent apparaître comme des mesures techniques permettant d'éviter des doubles déductions ou des doubles impositions, d'autres constituent de réels avantages qui peuvent s'analyser comme de véritables dépenses fiscales. Il en est ainsi des

neutralisations qui concernent les abandons de créances et de celles qui concernent la quote-part de frais et charges liées à la perception des dividendes.

a) La neutralisation des abandons de créances et des subventions

La neutralisation des abandons de créances, subventions et libéralités consenties entre sociétés du même groupe a notamment pour effet de supprimer, du moins provisoirement, au titre de l'exercice de réalisation de l'abandon ou de la libéralité, et souvent définitivement au terme d'un délai de cinq exercices, les conséquences fiscales et financières des opérations.

Ces neutralisations ont un impact important sur le résultat d'ensemble des groupes, puisque, sur la période, les déductions excèdent toujours les réintégrations de 0,9 Md€ pour 2006, 0,7 Md€ pour 2007 et 1,1 Md€ pour 2008, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous.

Neutralisation des abandons de créances et subventions intra-groupes (M€)

Neutralisations	2005	2006	2007	2008
Déductions	*3 056*	*2 671*	*2 140*	*2 425*
Réintégrations	*1 152*	*1 750*	*1 393*	*1 284*
Soldes : déduction nette	*1 904*	*921*	*747*	*1 141*

Source : DGFIP, Cour des comptes

Les montants des réintégrations et des déductions devraient en principe être identiques, si tous les abandons de créances étaient en droit commun déductibles des résultats de la société qui les consent, et imposables dans les résultats de la société qui en bénéficie. Or, il existe un déficit de réintégrations.

La suppression de la possibilité de neutraliser les abandons de créances et les subventions consenties entre sociétés du groupe pourrait procurer des ressources budgétaires évaluées à plus de 200 M€ par an, sans remettre en cause l'attractivité du régime.

b) La neutralisation de la quote-part de frais et charges sur les dividendes distribués au sein du groupe

En dehors de l'intégration fiscale, lorsqu'une société qualifiée fiscalement de société mère (société détenant en pleine propriété au

moins 5 % du capital de la société filiale) perçoit un dividende d'une société filiale, ce dividende n'est pas imposable. La société doit néanmoins réintégrer dans son résultat imposable une somme égale à 5 % du dividende perçu, pour compenser les charges de perception des dits dividendes. Les dividendes perçus par la société mère sont soumis à l'impôt sur les sociétés et supportent alors un taux réel d'imposition de 1,66 %. Dans le régime de groupe, le résultat d'ensemble est diminué de la quote-part de frais et charges comprise dans les résultats d'une société du groupe à raison de sa participation dans une autre société du groupe, ce qui conduit à la suppression de toute imposition sur ces produits.

Cette neutralisation présente le coût budgétaire le plus élevé des neutralisations autorisées par le régime de groupe. Il est évalué à 1,6 Md€ en moyenne par an, les neutralisations s'étant élevées au cours des deux dernières années à près de 5 Md€.

La neutralisation de la quote-part de frais et charges conduit à octroyer un avantage fiscal, égal à 1,66 % du montant total des dividendes perçus, qui peut justifier à lui seul, dans certains groupes, l'option pour ce régime.

Le tableau ci-dessous montre l'importance de l'avantage fiscal.

Neutralisations de la quote-part de frais et charges sur les dividendes (M€)

Neutralisations	2005	2006	2007	2008
Quote-part de frais et charges sur dividendes perçus de sociétés filiales	*3122*	*224*	*4 803*	*4 900*
.Incidence en impôt	*1 040*	*408*	*1 601*	*1 633*

Source : DGFIP - Cour des comptes

3 - Un coût budgétaire qui s'accroît

Le régime de groupe est très utile aux sociétés françaises. Il existe pratiquement dans tous les pays de l'OCDE. Il serait, cependant, utile de revoir le fondement et la pérennité de certaines des dispositions particulières qui constituent, au sein du régime lui-même, de véritables dépenses fiscales.

Le régime n'a pas fait l'objet d'évaluation ni de suivi suffisants. Son coût rendu public lors de son chiffrage en tant que « mesures considérées comme des modalités de calcul de l'impôt », de près de 20 Md€ pour 2008, était auparavant méconnu.

Cette évaluation et les travaux d'analyse des déclarations fiscales ont révélé le poids du régime de groupe dans celui des recettes globales provenant de l'impôt sur les sociétés, qui, compte tenu des avantages qu'il procure, ne peut encore que s'alourdir à l'avenir.

L'évaluation globale du dispositif est insuffisante tant la technique de mise en œuvre du régime comporte de réelles dépenses fiscales qui sont de fait occultées au cours de la procédure législative. Il conviendrait, pour le moins, de valoriser le coût de toute nouvelle mesure dite technique et de compléter l'évaluation globale par les évaluations des incidences des mécanismes de neutralisation.

Face à l'évolution attendue du régime des groupes, certaines voies pourraient être explorées dans la perspective d'en limiter le coût, sans remettre en cause le principe fondamental de compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires de sociétés d'un même groupe. Il en est ainsi de la mise en place d'une option irrévocable et générale pour le régime fiscal des groupes, qui impliquerait que toutes les sociétés, répondant aux conditions de détention de capital permettant l'exercice de l'option, soient obligatoirement, en cas de levée de celle-ci, membres du groupe. Il pourrait s'agir aussi de supprimer les neutralisations, à l'exception de celles qui correspondraient à de véritables « doubles emplois »

B - Un régime du bénéfice consolidé au plan mondial ne répondant plus à une exigence économique

Le régime du bénéfice consolidé au plan mondial permet à un groupe international de déterminer son résultat imposable en France, en compensant les résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés filiales détenues à au moins 50 % et des établissements implantés à l'étranger. Il est applicable sur agrément et oblige le groupe à consolider obligatoirement toutes les sociétés qui répondent aux critères prévus par la loi.

La consolidation mondiale est favorable aux groupes si leurs résultats extraterritoriaux sont déficitaires. Elle ne l'est pas lorsque ces résultats sont bénéficiaires ou imposés dans les pays étrangers à un taux d'impôt sur les sociétés moins élevé que le taux français. Elle ne l'est pas sur une longue période, ce qui incite certains des groupes qui en ont bénéficié à en sortir, dès que leurs résultats extraterritoriaux deviennent globalement bénéficiaires.

Le régime du bénéfice consolidé, créé en 1965, a eu, sans aucun doute, son utilité pour aider les plus grands groupes industriels français à se développer à l'international. Cela n'est plus le cas aujourd'hui, dans un environnement où les entreprises réalisent une part significative de leurs bénéfices à l'étranger, souvent imposés à un taux moindre qu'en France.

Ce régime ne concerne aujourd'hui que cinq groupes multinationaux dont la position éminente sur le marché autorise à penser qu'il n'est plus indispensable, la dépense fiscale, évaluée à 302 M€, constituant pour eux principalement un effet d'aubaine.

La suppression de ce régime, peu sollicité, pourrait être examinée.

III - L'utilisation du PEA pour soustraire d'importantes plus-values à l'impôt

Le régime fiscal du plan d'épargne en actions (PEA) a été institué pour inciter directement les contribuables à investir, de manière durable, leur épargne dans des titres de sociétés. Il permet aux personnes physiques d'acquérir des actions dans la limite de 132 000 € (ou 264 000 € pour un couple) pour bénéficier, d'une part, de l'exonération d'impôt sur le revenu les dividendes perçus pendant la durée où les titres figurent sur le PEA et d'autre part, de l'exonération d'impôt sur les plus-values réalisées. Les exonérations ne sont obtenues qu'à la condition de n'effectuer aucun retrait sur le PEA pendant au moins cinq ans.

Le régime du PEA a été principalement conçu pour inciter les contribuables à investir en titres de sociétés cotées sur les marchés. Néanmoins, la loi prévoit que les titres de sociétés non cotées peuvent aussi être inscrits en PEA sous réserve que le contribuable ne détienne pas plus de 25 % du capital de la société dont il inscrit les titres sur le plan.

L'élargissement des PEA aux titres de sociétés non cotées a conduit à des pratiques d'optimisation importantes et même à des d'abus rendus possible par le fait que le titulaire du PEA peut être, en même temps, dirigeant ou salarié de la société non cotée. Dans ce cas, le contribuable peut tout à la fois, évaluer lui même le prix d'inscription des titres en PEA et arbitrer entre la perception d'une rémunération imposable ou l'attribution de dividendes, ou même attendre la réalisation de plus-values. Ces choix permettent d'élargir le champ des exonérations.

Le procédé consiste à inscrire en PEA des titres de sociétés non cotées pour des valeurs unitaires inférieures à leur véritable valeur, afin de porter sur le plan, pour la même somme plafonnée, le plus grand nombre possible de titres, pour bénéficier d'une exonération de plus-values, dont les montants sont sans commune mesure avec ceux qu'il est possible de constater lorsque ces plus-values sont réalisées dans le cadre d'une épargne investie dans des sociétés cotées.

La loi a instauré une mesure anti-abus, concernant l'exonération des dividendes. Elle limite à 10 % de la valeur d'inscription des titres de sociétés non cotées en PEA, le montant des dividendes susceptibles d'être exonérés.

Il n'existe aucune mesure de cet ordre, en dehors de la mise en œuvre de la procédure de l'abus de droit fiscal[85], pour limiter le montant des exonérations de plus-values alors que les enjeux sont plus importants.

Un dispositif anti-abus pourrait être mis en place pour limiter l'exonération des plus-values.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses fiscales profitant aux entreprises et à l'emploi ont un impact économique difficile à mesurer, d'autant qu'elles s'inscrivent dans un mouvement de profondes réformes de la fiscalité des entreprises, qui ont contribué à améliorer l'environnement dans lequel ces dernières évoluent. Les effets de ces réformes pourraient être pris en compte pour justifier d'éventuelles remises en cause des dépenses fiscales.

Les dépenses fiscales doivent être d'autant plus suivies que les entreprises savent les utiliser rapidement et de manière optimale, en respectant le cadre législatif. Leur coût en est accru et les effets d'aubaine sont importants. Une attention toute particulière devrait être portée au suivi de l'évolution des coûts de certains dispositifs, ce qui pourrait conduire à la remise en cause, totale ou partielle de certains d'entre eux, sans que cela nuise à l'équilibre de l'imposition des entreprises en France.

Aussi la Cour recommande de :

- de ne pas requalifier trop rapidement une dépense fiscale en modalités de calcul de l'impôt, au risque de s'interdire à l'avenir de s'interroger sur la pertinence de la mesure et la nécessité de son maintien ;

[85] Cette procédure permet de restituer leur véritable caractère à certaines opérations aboutissant à faire échec à la loi fiscale.

- d'anticiper, lors de l'élaboration des lois de finances, la forte réactivité des entreprises aux nouvelles mesures, afin de mieux évaluer leurs coûts et de limiter leurs possibilités d'application aux seules situations répondant aux objectifs définis par la loi ;

- d'évaluer les dépenses fiscales qui correspondent aux neutralisations d'opérations intra-groupes, prévues par le régime fiscal de groupe ;

- d'étudier les conséquences de la suppression du régime du bénéfice consolidé au plan mondial, qui semble ne plus répondre à une exigence économique ;

- d'instaurer un mécanisme anti-abus, pour limiter le montant des exonérations de plus-values réalisées lors de la cession de titres de sociétés non cotées, inscrits en PEA comme cela est le cas pour limiter l'exonération des dividendes.

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

En premier lieu, les critiques de la Cour sur le périmètre des dépenses fiscales affectées à ce programme relèvent d'une interprétation de la norme fiscale qui n'est pas conforme aux intentions du législateur.

La Cour fait ainsi état de « classements fréquents et rapides » de mesures fiscales bénéficiant aux entreprises en modalités particulières de calcul de l'impôt, estimant qu'elles devraient être considérées comme des dépenses fiscales. Cette critique d'ordre général vise en particulier le régime d'intégration fiscale des groupes.

Une dépense fiscale s'apprécie en principe par dérogation à une norme. Toutefois, le fait qu'une règle d'imposition soit différente d'un régime qui apparaîtrait de droit commun ne fait pas systématiquement de cette règle une dépense fiscale. De ce point de vue, la distinction opérée par le Conseil des impôts dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire entre les « allègements structurels » à vocation avant tout fiscale et les « instruments de politiques publiques » a présidé aux classements opérés dans le tom II des voies et moyens annexées aux projets de loi de finances depuis lors. Il convient ainsi de s'interroger sur la nature de la mesure et la volonté du législateur pour déterminer si celle-ci relève de l'une ou l'autre catégorie.

C'est pour cette raison que l'exercice des options offertes à certaines entreprises sur le choix de leur régime fiscal, qui vise à traiter en transparence les relations intra-groupes, ne peut être considéré comme une dépense fiscale mais comme une modalité de calcul de l'impôt sur les sociétés. La circonstance qu'il représente un coût pour les finances publiques n'est pas un critère pertinent pour envisager différemment l'intégration fiscale, pas plus que celle de ses modifications successives.

Par ailleurs, le classement d'un régime fiscal en modalité particulière de calcul de l'impôt ne prive aucunement le Parlement de l'information à laquelle il a droit et, contrairement à ce que laisse penser votre première recommandation, il n'est nullement besoin qu'un dispositif soit qualifié de dépense fiscale pour que l'on s'interroge sur sa pertinence et la nécessité de son maintien. En effet, les mesures concernées font l'objet d'une présentation chiffrée, par aunée de classement, dans les annexes budgétaires au même titre que les dépenses fiscales.

En outre, chaque disposition nouvelle présentée en loi de finances, quelle que soit sa nature, est désormais accompagnée d'une étude d'impact détaillée. Enfin, l'intensité des échanges entre le Gouvernement et le Parlement, notamment grâce au travail des commissions des finances, de même que les

informations fournies au Conseil des prélèvements obligatoires, nourrissent pleinement le débat sur les orientations de la politique fiscale, qui ne saurait se limiter aux seules dépenses fiscales.

Si le chiffrage des mesures fiscales rattachées à ce programme peut toujours être amélioré, la méthode d'anticipation des comportements à moyen terme préconisée par la Cour est complexe et aléatoire.

Concernant l'estimation budgétaire des dispositions fiscales impactant les entreprises, vous soulignez leur caractère perfectible. Je partage cette opinion et c'est pourquoi les méthodes de chiffrage font l'objet d'améliorations régulières, les annexes budgétaires précisant par ailleurs les conventions adoptées. Ainsi, votre préconisation sur l'application du taux réduit applicable aux plus-values à long terme, à la place du taux normal, pour estimer le coût de 1'exonération des plus values de cession de titres de participation a-t-elle été satisfaite cette année, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2011.

Néanmoins, établir ces estimations en privilégiant l'anticipation des comportements des acteurs économiques soulèverait plusieurs difficultés sans nécessairement produire de résultat plus satisfaisant. Ces comportements sont en effet fortement aléatoires ; ils dépendent de nombreux facteurs et sont par ailleurs soumis à une conjoncture parfois difficilement prévisible, comme ce fut le cas en 2008 et 2009. C'est notamment le cas de la mesure particulière relative au taux réduit des plus-values à long terme provenant de cession de titres de participation. Estimé initialement à 8 Mds€ en 2009 en PLF 2010, son coût a été ramené à 6 Mds€ (à convention de calcul inchangée) dans le cadre du PLF 2011· en raison de la baisse de 42% en 2008 du montant des plus-values exonérées déclaré par les entreprises qui avaient réalisé en 2007 les cent plus importantes plus-values à long terme exonérées.

S'agissant du coût de l'exonération des plus-values réalisées par les dirigeants de PME partant à la retraite, son évolution s'explique, d'une part par le succès rencontré par la mesure, et d'autre part par 1'amélioration de la méthode de chiffrage qui s'appuie désormais sur la connaissance de données déclarées sur la déclaration de revenus des particuliers. D'aucun aurait pu considérer que la mesure aurait été artificiellement gonflée si la situation avait été inversée et qu'un chiffrage initial de 170 M€ s'était traduit par un coût de 20 M€. Ces deux exemples cités par la Cour illustrent assez bien la difficulté de prévoir les changements de comportement ainsi que les renversements de conjoncture.

Les conventions actuellement adoptées sont certes plus conservatrices, puisqu'elles privilégient les données fiscales constatées et une évolution des comportements à paramètres constants, mais elles sont conformes aux méthodes généralement pratiquées au sein de l'OCDE.

S'agissant de l'intégration fiscale des groupes, l'analyse de la Cour sur le caractère supposé optimisant des dispositifs de neutralisation méconnaît à la fois les finalités et la nature de ce régime.

Le régime d'intégration, qui existe dans l'ensemble des pays de l'OCDE, est d'abord conçu pour garantir à un groupe une neutralité de la fiscalité dans ses choix organisationnels et permet que les sociétés de ce groupe, situées en France, ne fassent qu'une au regard du droit fiscal. Dès lors que l'on admet le bien-fondé de ce régime et de l'objectif qui le sous-tend, ce que fait la Cour lorsqu'elle en souligne l'utilité, il convient d'apprécier différemment ses modalités d'application.

Vous proposez de remettre en cause la liberté et le choix du périmètre dont disposent actuellement les sociétés par l'instauration d'une option irrévocable et générale. Or, cette mesure pourrait s'avérer à la fois dissuasive et contre-productive. En effet, pour que le régime puisse s'appliquer, la loi impose un seuil minimal de détention des filiales par la société-mère beaucoup plus élevé que chez la plupart de nos voisins, puisqu'il est fixé à 95%. Dès lors, il apparaît justifié d'accorder en contrepartie une plus grande souplesse sur le périmètre d'intégration et son évolution dans le temps. La mise en place d'une option plus contraignante serait en outre contournable par un abaissement du niveau de participation dans les filiales en dessous du seuil de 95% et rien n'empêcherait qu'elles puissent être détenues par une holding située à l'étranger plutôt que par une société-mère domiciliée fiscalement en France. Ceci affaiblirait par conséquent considérablement la portée du régime d'intégration.

La Cour estime ensuite à tort que la neutralisation intra-groupe des abandons de créances, subventions et libéralités consenties constitue une dépense fiscale au motif que les déductions peuvent excéder les réintégrations. La libéralité consentie, au sein d'un groupe, par une société à une autre constitue un flux interne et doit être neutralisée en tant que telle. En effet, 1'appauvrissement de la société consentant la libéralité ne correspond pas à un appauvrissement net du groupe qui inclut aussi la société qui la reçoit. Toutefois, que l'on soit en régime de groupe ou non, certaines libéralités ne sont pas déductibles du résultat individuel de la société qui les consent.

Par conséquent, elles ne sont pas réintégrées dans le résultat du groupe, puisqu'elles l'ont déjà été dans celui de cette société. Ceci explique qu'au niveau d'un groupe, les réintégrations peuvent être inférieures aux déductions sans que cela constitue un avantage quelconque lié à ce régime ou encore moins une dépense fiscale.

Plus généralement, il serait erroné de voir dans les règles de neutralisation des abandons de créance et des subventions intragroupe un effacement complet et définitif de toutes les conséquences fiscales des abandons et subventions au sein des groupes. En effet, il convient de rappeler que les abandons de créance et subventions intragroupes doivent faire

l'objet d'une déclaration ad hoc, sanctionnée par une amende pouvant atteindre 5 % des sommes omises lorsque celles-ci ne sont pas considérées comme déductibles (article 1763 du CGI). Au surplus, ces abandons font l'objet d'une « déneutralisation », en cas de sortie de la société qui a consenti 1'abandon ou de celle qui en a bénéficié au cours des cinq années qui suivent, ainsi que, pour les subventions indirectes provenant d'une cession d'un élément de l'actif immobilisé, en cas de sortie de la société qui l'a accordée ou de celle qui l'a reçue sans limitation dans le temps (article 223 R du CGI).

De la même façon, la neutralisation de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes distribués au sein du groupe ne peut s'analyser comme une dépense fiscale, dans la mesure où elle est destinée à éviter les doubles impositions. En effet, ces dividendes correspondent à un résultat déjà pris en compte dans celui du groupe ; leur versement ne crée aucun enrichissement net pour ce dernier mais constitue un flux dont il apparaît logique qu'il soit neutralisé.

Le régime du bénéfice mondial consolidé est certes utilisé par un petit nombre d'entreprises, mais il conserve son utilité.

Le régime du bénéfice mondial consolidé est d'une nature différente de celle de l'intégration fiscale et ses objectifs ne sont pas substituables. Il permet en effet à un groupe de bénéficier du régime français d'amortissement, pour les investissements réalisés par des filiales à l'étranger, et prévoit en retour l'imposition en France des bénéfices des filiales sous déduction des impôts qu'elles ont payés dans leur Etat d'implantation. Il profite certes à un nombre très réduit de groupes, mais il s'agit en général d'entreprises importantes et stratégiques dans leur secteur.

Supprimer ce régime, comme le suggère la Cour, serait peu opportun car cela priverait les entreprises françaises d'un outil qui demeure particulièrement utile lorsqu'elles souhaitent s'engager dans une stratégie de développement international.

Concernant l'utilisation du plan d'épargne en actions (PEA), si les dispositions « anti-abus » existantes permettent de lutter contre les pratiques abusives, une réflexion sur l'instauration de mesures limitant l'exonération des plus-values réalisées sur le plan pourrait être engagée.

Le plan d'épargne en actions est avant tout un outil de financement de l'économie, qu'il est nécessaire d'encourager. Il est par conséquent logique que ce produit financier, plus risqué que d'autres placements, bénéficie en retour d'une fiscalité avantageuse sur les plus-values réalisées.

En 1'espèce, l'abus que souligne la Cour ne réside pas dans la réalisation de la plus-value elle-même, ni dans son exonération, mais dans la minoration éventuelle du titre non coté lors de son inscription dans le plan. La procédure de 1'abus de droit fiscal prévue à l'article L. 64 du Livre des

procédures fiscales, que les services fiscaux peuvent mettre en œuvre, permet de lutter contre ce montage.

Pour autant, une réflexion sur 1'instauration de mesures limitant 1'exonération des plus-values réalisées sur le plan pourrait être engagée, notamment si le montant des gains ainsi réalisés sur le plan est exorbitant au regard de la valeur d'inscription des titres sur le plan ou si ces gains ont été réalisés sans réelle prise de risque par le souscripteur.

Tels sont les éléments, que nous souhaitons communiquer à la Cour.

La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus

PRESENTATION

La prime pour l'emploi (PPE) instaurée par la loi du 30 mai 2001 vise, selon les termes du code général des impôts, à inciter à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle.

La prime est calculée sur les seuls revenus du travail et est attribuée par foyer fiscal pour chaque personne exerçant une activité professionnelle. Son montant est croissant jusqu'à un SMIC à temps plein, puis décroissant jusqu'à 1,4 SMIC (2,1 SMIC pour un couple) et tient compte des charges de famille.

Sa diffusion dans la population est très large : près d'un foyer fiscal sur quatre en bénéficie (soit 8,2 millions de bénéficiaires en 2009), pour un montant moyen annuel d'environ 500 €. Son coût, tel qu'il ressort des documents budgétaires, a presque doublé entre 2001 et 2009 passant de 2,5 à plus de 4 milliards d'euros.

Dans son rapport public annuel de 2006, la Cour des comptes constatait que, trop complexe et mal connue des bénéficiaires potentiels, la prime semblait n'avoir qu'un impact limité sur l'offre de travail. Sa gestion privilégiait la perception effective par les bénéficiaires au détriment de la sécurité de son versement.

Elle avait recommandé de donner davantage de lisibilité aux aides au retour à l'emploi, de mieux cibler la population bénéficiaire et enfin, de sécuriser la gestion de la PPE par les services fiscaux.

Depuis, des aménagements législatifs successifs et nombreux ont fait évoluer la PPE : celle-ci n'est plus la même que celle qu'avait expertisée la Cour en 2005. C'est dans ce nouveau contexte que la Cour a analysé cinq ans plus tard quels constats appelaient les changements introduits depuis cette date.

Au-delà des administrations centrales, l'enquête de la Cour a porté sur un ensemble diversifié de départements.

I - Le dispositif de la PPE

A - Une mesure complexe

La PPE prend la forme d'un crédit d'impôt accordé aux foyers fiscaux domiciliés en France qui perçoivent des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou non salariée. La prime est imputée sur l'impôt sur le revenu. Il y a versement lorsque le montant de l'impôt est inférieur à celui de la prime.

Pour la percevoir, les contribuables doivent remplir une double condition tenant à la fois au revenu fiscal du foyer et au revenu d'activité de chacun de ses membres.

Pour la prime à recevoir en 2010, le montant du revenu du foyer de l'année 2009 ne doit pas dépasser 16 251 € pour une personne seule et 32 498 € pour un couple marié ou lié par un PACS. Ces limites sont majorées de 4 490 € par personne à charge.

Le bénéfice de la PPE est réservé aux personnes dont le revenu d'activité individuel est compris entre un plancher de 3 743 €, équivalant à environ 0,3 SMIC, et un plafond de 17 451 € porté à 26 572 € pour les familles monoparentales et les couples mono actifs.

Le montant de la prime varie ensuite en fonction du revenu d'activité de chacun des bénéficiaires, du temps de travail pour ceux exerçant une activité à temps partiel ainsi que de la situation et de la composition du foyer. Au total, cinq formules et huit forfaits différents sont nécessaires au calcul de la PPE.

La prime allouée au foyer fiscal est constituée de la somme des droits individuels ainsi établis.

B - Les constats de la Cour en 2006

1 - Une mesure faiblement incitative

La Cour soulignait qu'il n'avait pas été choisi entre deux objectifs : inciter à la reprise d'un emploi et redistribuer du pouvoir d'achat à des travailleurs à bas revenu.

La prime était alors attribuée à 8,8 millions de foyers fiscaux (soit un foyer sur quatre) et bénéficiait à des ménages qui n'étaient pas considérés comme en situation de pauvreté. En outre, un minimum de

revenu individuel étant exigé, les plus démunis ne faisaient pas partie du public cible de la PPE.

Certaines caractéristiques de la prime affaiblissaient son caractère incitatif : la prime était perçue avec un important décalage dans le temps et son mode de calcul était compliqué. La Cour soulignait également la nécessité d'une meilleure coordination entre les administrations fiscales et sociales.

Elle constatait par ailleurs que, malgré les réformes en cours, le passage du RMI à l'emploi restait peu rémunérateur. Les simulations montraient que la PPE ne semblait avoir à cette date qu'un faible impact sur l'offre de travail.

La Cour concluait que la mise en place d'études ex post était nécessaire pour progresser dans l'évaluation de son impact.

2 - Un mécanisme fiscal peu contrôlé

La gestion de la PPE privilégiait la perception de la prime par les contribuables éligibles, au détriment de son contrôle. De nombreuses anomalies étaient constatées : multi déclarations dans plusieurs centres des impôts, déclarations de revenus fictifs ou issus de l'économie souterraine, sous déclaration. La Cour recommandait que les services fiscaux procèdent à des contrôles renforcés et généralisent le paiement par virement.

C - Une évolution en continu

Depuis sa création, la PPE avait connu des modifications presque chaque année, ce qui n'avait contribué à faciliter ni sa compréhension par les bénéficiaires, ni son évaluation par les administrations concernées.

1 - L'augmentation progressive des montants

Le taux permettant le calcul de la PPE est passé, par paliers successifs, de 2,2 % en 2001 à 7,7 % en 2007 pour les revenus de la première tranche et de 5,5 % à 19,3 % pour la suivante. Un premier doublement des taux est intervenu dès 2001, une seconde étape marquante intervenant ensuite en 2006 et 2007. La PPE s'affiche alors ouvertement comme une mesure de redistribution.

Les modalités de calcul de la PPE en cas d'activité à temps partiel conduisaient initialement à attribuer une prime strictement proportionnelle au temps de travail, au-dessus du seuil de 0,3 SMIC.

Une modification introduite en 2003, puis renforcée en 2006 et 2007 a eu pour effet d'attribuer une majoration de prime croissant avec le temps travaillé entre 30 et 50 %, puis décroissant au-delà du mi-temps pour devenir nulle pour un temps plein. Le montant de la prime, tout en augmentant avec le temps de travail, n'est donc plus strictement proportionnel à celui-ci. Ainsi, la PPE pour un emploi à mi-temps représente 92,5 % de la prime pour un temps plein.

Au fil des réformes, la PPE n'a ainsi cessé de prendre de l'ampleur ; son montant global a presque doublé depuis 2002 alors même que le nombre de bénéficiaires demeurait stable et donc sans que le ciblage soit accru comme l'avait préconisé la Cour.

2 - La réforme des modalités de versement

Afin d'améliorer le caractère incitatif et la visibilité du dispositif, un système d'acomptes a été mis en place sous forme forfaitaire à partir de 2004 pour les contribuables bénéficiant pour la première fois de la PPE et sous forme mensuelle, en 2006, pour ceux ayant déjà reçu une prime l'année précédente.

Trop lourds à gérer pour les services, les acomptes et la mensualisation ne répondaient pas à l'attente des bénéficiaires, d'autant qu'ils posaient, en cas d'attribution erronée, des problèmes insolubles de recouvrement. Ils ont été supprimés à l'occasion de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA).

3 - L'articulation avec le revenu de solidarité active

Mis en place le 1er juin 2009, le RSA assure un revenu minimum pour les personnes sans ressources (RSA « socle »), tout en constituant un complément de revenu durable pour les personnes à faibles revenus d'activité (RSA « activité »).

La composante « activité » est un complément pour les revenus professionnels les plus modestes et vient s'ajouter, avec des objectifs proches, à la prime pour l'emploi qui a pourtant été maintenue.

Pour garantir une articulation entre les deux dispositifs, le principe retenu a été celui du non cumul entre PPE et RSA « activité » : le RSA perçu représente une avance sur la PPE versée l'année suivante et vient en déduction de celle-ci. Une prime résiduelle est versée à tous les foyers dont les droits à PPE sont supérieurs au RSA versé. Les foyers non éligibles au RSA « activité » continuent à percevoir l'intégralité de la PPE à laquelle ils peuvent prétendre.

Il faut cependant observer que, même si tous les ayants droit en faisaient la demande, ce qui est loin d'être le cas (696 000 bénéficiaires en septembre 2010 au lieu des 1,8 million prévus), le nombre des bénéficiaires du RSA « activité » représenterait moins du quart de ceux de la PPE.

La multiplication des dispositifs d'incitation à l'emploi nuit à leur efficacité

Les premières dispositions visant à augmenter les gains financiers à la reprise d'emploi en permettant le cumul, pendant un temps limité, des minima sociaux et de revenus d'activité ont été prises en 1988, avec la création du RMI et étendues en 1998. La PPE comme la RSA donnent un caractère permanent à cet intéressement. Pourtant la PPE est d'abord venue s'ajouter au mécanisme d'intéressement existant. Celui-ci a ensuite été renforcé à plusieurs occasions à partir de 2005, parallèlement à la montée en puissance de la PPE.

La multiplication de dispositifs non coordonnés, se cumulant avec la PPE et affichant le même objectif, a contribué à brouiller la politique d'aide au retour à l'activité.

Ont ainsi été successivement mis en place :

- en 2005, une aide ciblée au retour à l'emploi dans des secteurs d'activité connaissant des difficultés de recrutement ;

- en 2005 une prime, pérennisée en 2006, de retour à l'emploi d'un montant de 1 000 €, complétée toujours en 2006, par une prime forfaitaire mensuelle pour reprise d'activité d'un montant de 150 € ou 225 €, selon les situations ;

- en 2001 et 2009, deux primes spécifiques aux départements d'outre mer : l'allocation mensuelle de retour d'activité (ARA) et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)[86].

Mal connus, ces mécanismes qui supposaient une démarche volontaire des demandeurs n'ont touché qu'un public peu nombreux. Ils ont été pour partie abrogés par la loi du 1er décembre 2008 relative à la généralisation du RSA qui se substitue à eux.

II - L'efficacité de la prime pour l'emploi

A - Une mesure ambiguë poursuivant plusieurs objectifs

1 - Une mesure incitative à la reprise d'activité

Le chômage peut s'analyser comme la somme de deux composantes : le chômage conjoncturel résultant de l'insuffisance de

[86] Ces dispositifs ont été supprimés à compter du 1er janvier 2011.

l'offre d'emploi par rapport à la demande, le chômage structurel résultant de l'inadéquation entre les emplois et les demandeurs. Mais, on observe qu'une partie du chômage structurel et de l'inactivité résulte de l'absence de gains financiers lors de la reprise d'activité des bénéficiaires de prestations sociales.

Jusqu'à la fin des années 90, les politiques ont joué sur le soutien de la demande (par exemple à travers des allègements de charges patronales), sur la formation professionnelle et le placement, ou sur la réduction de l'offre de travail (soutien à des mécanismes de départ anticipé).

La création de la PPE s'inscrit dans le cadre d'une politique nouvelle du développement de l'offre de travail qui visait à répondre au constat d'une « désincitation » à l'activité, en particulier pour les familles bénéficiant de minima sociaux et pour des activités parfois précaires ou à temps partiel. Dans de telles circonstances, les chômeurs ou les RMIstes gagnaient moins d'argent en travaillant qu'en conservant sans travailler le bénéfice de leur allocation.

S'inspirant d'exemples anglo-saxons existant depuis plusieurs années, la PPE devait prendre à l'origine la forme d'une exonération de CSG sous condition de ressources : il s'agissait d'une mesure individuelle sans composante familialisée.

Cette mesure a été déclarée inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel ayant tranché sur le caractère fiscal de la CSG et sur la nécessité d'une familialisation pour répondre à l'exigence d'égalité devant l'impôt. La PPE a été à nouveau présentée au Parlement sous forme d'un crédit d'impôt sur le revenu avec une familialisation partielle fondée sur la notion de foyer fiscal. Cependant, cette nouvelle mesure présentait par rapport au premier projet deux différences importantes.

Elle éliminait du bénéfice de la mesure les personnes percevant un revenu d'activité inférieur à 0,3 SMIC afin de ne pas primer la précarité ou le travail à temps très partiel.

En revanche, sa définition, incluant des revenus significativement supérieurs au SMIC, encore élargie par le jeu de la familialisation, en faisait au moins autant un complément de revenu pour les foyers fiscaux modestes.

2 - Un complément de revenu

Les modifications ultérieures de la PPE ont renforcé cette volonté de compléter les revenus des travailleurs faiblement rémunérés, qui s'est notamment exprimée dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances

pour 2006, visant à *«transformer la PPE en véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent»*. Pour autant, l'article de la loi fixant les objectifs de la PPE n'a jamais été modifié en conséquence.

3 - D'autres objectifs moins explicites

Le rôle de la PPE dans le système social et fiscal est de fait plus complexe. La PPE a été utilisée dès le départ à des fins de rééquilibrage fiscal. Entre 1996 et 2006, le poids de l'impôt sur le revenu dans les revenus les plus élevés a baissé de 3,8 points. Grâce à la PPE, il a pu également baisser de 2 points pour les revenus les plus faibles alors que sans elle, cette baisse n'aurait été pour eux que de 0,4 point.

A partir de 2006, la PPE est également considérée comme un moyen d'accompagner la modération du coût du travail (SMIC). Elle a permis de dissocier pour les rémunérations proches du salaire minimum l'évolution du revenu disponible des salariés de celle du coût du travail pour l'employeur, donc de distribuer du pouvoir d'achat tout en modérant l'évolution du SMIC et le montant des allègements de charges sociales sur les bas salaires.

L'utilisation qui a ainsi été faite de la PPE a été exposée par le Gouvernement dans le rapport économique, social et financier, accompagnant le projet de loi de finances pour 2009 et a été soutenue par les auteurs du rapport du groupe d'experts sur le SMIC de décembre 2009.

B - L'impact de la PPE sur l'activité

1 - La PPE n'est pas suffisamment incitative

L'impact de la PPE sur l'activité n'est pas simple à appréhender. Les quelques études scientifiques disponibles en France, anciennes, concluent à un impact très faible, mais la PPE a été fortement majorée depuis. Les analyses des mouvements d'entrées et de sorties du dispositif, conduites plus récemment mais de façon ni systématique ni coordonnée, mettent en évidence que les entrées au bénéfice de la PPE résultent le plus souvent d'un changement de revenu et/ou de situation familiale. Elles ne sont que peu liées à une reprise d'activité. Ce constat, même s'il ne concerne pas un éventuel effet de «maintien dans l'emploi» et n'est pas complètement probant, ne suggère guère une forte efficacité de la mesure.

De premières analyses montrent que le risque de retrait d'activité est bien réel et que le montant actuel de la PPE est insuffisant pour avoir

un effet véritablement incitatif. Elles aboutissent au constat que la PPE n'a pas d'effet utile pour une part importante des bénéficiaires actuels, alors que les salariés les plus modestes et donc les plus concernés en sont exclus.

En effet, l'exploitation des données fiscales et l'utilisation de modèles de simulation (par exemple, la maquette « Paris » utilisée par la Direction générale du Trésor) permettent d'avoir une bonne connaissance de l'effet de la PPE sur les revenus et de mesurer les gains monétaires lors de la reprise d'un emploi.

Ces études montrent des situations de gains assez faibles à l'occasion d'un retour à l'emploi, en particulier pour une reprise d'activité à mi-temps. Le revenu supplémentaire procuré par la PPE est trop modeste pour être vraiment incitatif, alors même que les frais occasionnés par une reprise d'emploi (frais de transport et de garde d'enfants) ne sont pas pris en compte. Ainsi, sans la PPE, pour une reprise d'activité à mi temps au SMIC, le gain mensuel est de 67 € en 2008 pour un célibataire ; il est nul pour le conjoint actif d'une famille mono active qui reprend un emploi à mi temps. Avec la PPE, le gain est porté respectivement à 134 et 81 €. On ne dispose pas de données explicites pour des durées de travail inférieures au mi-temps, mais l'arithmétique du modèle assure que le gain est encore plus faible pour de très faibles revenus compris entre 0,3 et 0,5 SMIC et bien sûr, plus encore en deçà de 0,3 SMIC. Il peut être souligné que les mesures sociales en faveur des chômeurs et des allocataires du RMI, mises en place par ailleurs par l'Etat et les collectivités locales ont contribué à limiter les effets incitatifs de la PPE.

L'introduction du RSA, quand il sera pleinement déployé, viendra réduire ce manque d'incitation sans modifier de façon décisive la situation.

La Cour souligne que, d'une façon générale, les statistiques disponibles ne permettent pas la comparaison d'une année sur l'autre des données et ne peuvent autoriser une étude des trajectoires individuelles.

L'évaluation de la PPE reste donc à réaliser. Son principe en a été arrêté dans la loi du 1er décembre 2008, au même titre que l'évaluation du RSA lui-même. Mais le risque serait que la priorité soit donnée au RSA « activité » par rapport à l'évaluation de la PPE dont le coût actuel est pourtant huit fois supérieur.

L'utilisation des données opérées par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), permettant de construire des cohortes de déclarants à l'IR, bénéficiaires ou non de la PPE et du RSA, pourrait faciliter cette évaluation.

2 - La PPE ne touche pas les actifs les plus précaires

Ainsi la PPE ne bénéficie pas à une partie significative de ceux qui devraient être incités à accepter une activité précaire ou à temps partiel. En effet, lors de la création de la PPE le choix a été clairement fait, après la forte augmentation de la précarité et du temps partiel au cours de la décennie précédente, d'exclure du bénéfice de la prime, les temps de travail les plus réduits.

Par ailleurs, la réforme de la PPE introduite en 2003 garantit un traitement particulièrement favorable à certains travailleurs à temps partiel au-delà du tiers temps et augmente par voie de conséquence l'effet de seuil à l'entrée dans le dispositif.

En revanche, pour une part importante des bénéficiaires, leur niveau de rémunération est suffisant pour que cette activité soit d'un rapport significativement plus élevé que les allocations qu'ils pourraient percevoir.

C - Un effet faiblement redistributif

Le doublement de la prime n'a pas permis d'en faire pour autant une mesure significativement redistributive : mal ciblée, la PPE ne représente encore en moyenne que 4 % du revenu d'activité des foyers bénéficiaires.

1 - La PPE est insuffisamment familialisée pour être un outil efficace de redistribution

Un système redistributif doit être « familialisé » pour prendre en compte le niveau de vie du ménage. Or, la PPE, qui a d'abord un caractère individuel, est faiblement et imparfaitement familialisée. Elle ne comprend que deux éléments se rattachant au foyer ; son calcul se réfère au foyer fiscal en ignorant toute notion de ménage en dehors des couples mariés ou pacsés.

Ce mode de calcul aboutit à créer des situations d'une équité discutable au regard de la logique de redistribution. Ainsi, un couple de salariés au SMIC perçoit-il actuellement une PPE beaucoup plus élevée que celle reçue par un couple mono actif au sein duquel un seul actif est rémunéré au SMIC, alors que ce dernier ménage est plus pauvre. De la même façon, une personne rémunérée au SMIC à temps plein, touche la même PPE que son conjoint soit inactif ou perçoive un revenu pouvant aller jusqu'à deux fois le SMIC, voire bien davantage en cas de

concubinage, puisque dans ce cas le ménage est constitué de deux foyers fiscaux distincts.

Les notions de foyers et de ménages

- **Ménage** : ensemble des personnes vivant sous le même toit ;

- **Foyer fiscal** : ensemble des personnes (couples mariés ou pacsés et les personnes à charge) figurant sur une même déclaration. Dans les couples ni mariés, ni pacsés, chaque conjoint forme son propre foyer fiscal.

Il peut donc y avoir plusieurs foyers fiscaux dans un ménage. Il y avait en 2008, 8,9 millions de foyers fiscaux bénéficiaires de la PPE contre 7,9 millions de ménages bénéficiaires.

2 - La mesure demeure mal ciblée

La PPE ne se concentre pas sur les plus pauvres puisqu'elle s'attache aux personnes dont les revenus d'activité sont supérieurs à 0,3 SMIC. En dépit des nombreuses réformes qui ont touché le dispositif, ce seuil n'a jamais été modifié.

On estime que sont ainsi exclus de la PPE 2,8 millions de personnes occupant des emplois précaires ou à petit temps partiel.

A l'inverse, la PPE peut être versée à des ménages situés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus : près de 4,5 % des foyers fiscaux appartenant aux 8e et 9e déciles de revenus (foyers déclarant en 2007 plus de 20 758 € par unité de consommation soit 43 592 € pour une famille avec 2 enfants) bénéficient de la PPE.

3 - Son rôle redistributif reste limité

En dépit de sa revalorisation et bien que la PPE soit loin d'être négligeable pour certains foyers (elle peut représenter jusqu'à 9 % des revenus d'activité pour les personnes percevant entre 0,3 et 0,7 SMIC), les montants en jeu demeurent globalement faibles au regard des mécanismes de redistribution. La PPE n'a ainsi contribué qu'à hauteur de 3,3 % à la réduction des inégalités de niveau de vie en 2008.

Sa contribution à la réduction de la pauvreté est médiocre : en 2007, la moitié des travailleurs pauvres ne la percevait pas et seulement 6 % de ceux qui en bénéficiaient sortaient de la pauvreté grâce à elle.

Enfin, si les bénéficiaires perçoivent 500 € en moyenne, le montant de la prime est très fréquemment de faible valeur. Un bénéficiaire sur dix reçoit moins de 100 €, un sur quatre moins de 220 € et seuls 4 % perçoivent une PPE au montant maximum de 961 €.

D - La nécessité de clarifier les rôles respectifs de la PPE et du RSA

La mise en place du RSA « activité » est venue brouiller davantage le mécanisme d'incitation. PPE et RSA poursuivent des objectifs a priori similaires, tant en matière de complément de rémunération que d'incitation à la reprise d'activité. Pourtant, tous deux ont été maintenus sans que leurs objectifs et leurs publics aient été redéfinis en conséquence.

Certes, l'introduction du RSA « activité » est trop récente pour permettre l'analyse, mais les simulations utilisées pour sa mise en place, montrent qu'il ne vient pas modifier significativement la situation :

- le nombre de bénéficiaires de l'une et l'autre mesure s'accroîtra peu par rapport à ceux de la seule PPE ;
- le nombre de ceux pour lesquels le RSA « activité » représente un gain substantiel restera limité.

Il est essentiel que leurs rôles respectifs soient clairement identifiés et distingués.

Si l'objectif de retour à l'activité était réaffirmé comme celui que poursuit la PPE, il serait recommandé d'en majorer très significativement le montant de façon à lui rendre le caractère vraiment incitatif qui lui manque aujourd'hui et qui distingue les dispositifs comparables existant à l'étranger. Il conviendrait parallèlement de le cibler d'avantage vers ceux qui en ont besoin :

- en le rendant accessible aux travailleurs précaires et aux temps partiels pauvres par la suppression du seuil équivalant à 0,3 SMIC ;
- en excluant ceux dont le revenu potentiel d'activité est suffisant pour les inciter naturellement à reprendre une activité.

Ce résultat pourrait notamment être obtenu en abaissant les plafonds du dispositif pour les nouveaux bénéficiaires et en prolongeant le gel des plafonds actuels pour accélérer la sortie des revenus les plus élevés. Les éléments de familialisation pourraient également être simplifiés.

La réduction très significative du nombre de bénéficiaires qui résulterait de ces deux dispositions permettrait d'accroître le montant de la prime, sans qu'il en résulte une augmentation de la dépense globale.

Une telle évolution aurait bien évidemment pour effet de poser de façon particulièrement forte la question de la cohabitation de la PPE et du RSA « activité » : la notoriété et l'automaticité de la PPE pourraient paraître plus adaptées à une mesure incitative que le dispositif relativement complexe d'attribution du RSA « activité ».

Si l'absorption du RSA « activité » par la PPE n'était pas retenue, deux autres voies pourraient être envisagées :

- la suppression de la PPE reviendrait à faire du RSA « activité » la mesure unique assurant un revenu aux travailleurs modestes pour les inciter à reprendre une activité. Envisagée au moment de la création du RSA, cette solution qui faisait un grand nombre de « perdants » avait été écartée ;
- le choix de maintenir les deux mesures imposerait que leurs objectifs soient clairement différenciés. Le RSA « activité » serait la mesure d'incitation à la reprise d'activité tandis que la PPE deviendrait un revenu complémentaire pour les actifs dont les ressources sont modestes. Dans ce cas, la PPE devrait être aménagée de façon à tenir compte davantage de la situation familiale des bénéficiaires : la prise en compte du revenu d'activité pourrait être simplifiée et la référence au temps de travail supprimée, tandis que l'accent serait mis sur la partie forfaitaire attachée à la famille.

III - La gestion de la prime pour l'emploi

A - Les défaillances du pilotage stratégique et budgétaire

Si, sous une forme ou sous une autre, la PPE est conservée, des améliorations sont indispensables dans sa gestion.

1 - Une absence de pilotage stratégique

Plusieurs services relevant de ministères différents sont concernés par la PPE. Initialement conçue par la direction générale du Trésor (DGT) pour promouvoir le retour à l'emploi, elle n'a jamais été suivie ni évaluée par les services en charge de la politique de l'emploi. Son caractère fiscal

l'a emporté sur toute autre considération, faisant de la direction générale des finances publiques (DGFIP) le seul gestionnaire de la mesure, sans que son pilotage stratégique soit véritablement assuré. Cette absence de pilotage explique et amplifie la confusion des objectifs.

Le seul indicateur de performance du dispositif de la PPE est présenté dans un programme budgétaire relevant de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui n'a pas été à l'origine de la mesure, n'en assure pas le pilotage et émet des doutes quant à la mesure de son efficacité au regard du retour à l'emploi.

Cet indicateur qui présente la « part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs » n'a été au demeurant renseigné qu'à partir de 2010 et les données qui servent à l'établir remontent à plus de deux ans. Il était pourtant annoncé pour le projet de loi de finances pour 2006.

Il ne s'accompagne d'aucune analyse permettant, par exemple, d'approcher la composition des bénéficiaires par âge ou catégorie socioprofessionnelle. Le responsable du programme en a demandé la suppression.

Par ailleurs, l'indicateur sur la gestion de la PPE par les services, pourtant annoncé dans la réponse du Gouvernement au précédent rapport de la Cour, n'a pas été mis en place.

En 2005, la gestion de la prime mobilisait l'équivalent de 50 agents temps plein selon l'estimation de la DGFIP et son coût annuel était évalué à 6 M€. Aucune actualisation n'a été établie depuis par la DGFIP, qui indique que les tâches relatives à la PPE sont parties intégrantes du calcul de l'impôt qui mobilise au total 40 000 agents.

Un suivi des coûts apparaît d'autant plus indispensable que les directions concernées au plan national et local assurent que la gestion de cette prime engendre une pression forte sur les services. Les contentieux PPE représentent 30 % des contentieux relatifs à l'assiette de l'impôt sur le revenu et rassemblent 45 % des montants restitués.

2 - Une présentation budgétaire dispersée et une information incomplète

La PPE fait l'objet de deux présentations : dans le programme budgétaire 102 «accès et retour à l'emploi» de la mission «travail et emploi» dont le responsable est le DGEFP et dans le programme 200 «remboursements et dégrèvements d'impôts d'État», dont le responsable est le DGFIP.

Aucun des deux programmes ne présente l'autre, ni même n'y fait référence. Les montants de dépenses qu'ils indiquent ne sont pas homogènes. Ces informations incohérentes rendent difficiles la compréhension du dispositif et l'évaluation de son coût.

Une mesure qui représente au total une dépense d'un montant de plus de 4 Md€ ne peut se satisfaire d'une information aussi dispersée.

La notion de dépense fiscale

Les dépenses fiscales sont des dispositions législatives dérogatoires à la norme fiscale qui se traduisent par une perte de recettes pour l'État.

Une dépense fiscale relative à l'impôt sur le revenu, lorsqu'elle comporte un crédit d'impôt restituable, peut se matérialiser pour le budget de l'Etat par :

- une **minoration des recettes** de l'impôt sur le revenu ;
- une **dépense budgétaire nette** correspondant aux versements au profit des contribuables dont le montant d'impôt est inférieur à celui de la prime et des non imposables.

Ces deux éléments constituent le coût total de la dépense fiscale.

3 - Un coût imprécis

a) Une estimation budgétaire incertaine

Sur la base des données des documents budgétaires, et avec l'appui des services, la reconstitution du coût total de la PPE a été effectuée[87] ; elle est présentée dans le tableau ci-après.

[87] La baisse du montant total de prime constatée en 2009 résulte de plusieurs facteurs : la révision du barème, la montée du chômage et, dans une certaine mesure, la création du RSA ont joué un rôle.

Le coût de la PPE (en milliards d'euros)

Année d'exécution	Dépense fiscale (A)	dont déduction d'impôt (B)	dont remboursements (C)	Remboursements y/c titres antérieurs (D)	Dépense fiscale y/c titres antérieurs (E=B+D)	Ecart constaté (F = E-A)
2007	4,5	1,2	3,3	4,0	5,2	0,7
2008	4,5	1,4	3,1	4,1	5,5	1,0
2009	3,9	0,8	3,1	4,02	4,82	0,92

Les informations présentées dans les colonnes A et D sont tirées des documents budgétaires. Les données des colonnes B et C sont fournies par la direction du budget. Les données des colonnes E et F sont issues des analyses de la Cour. Elles font apparaître, au minimum, une incertitude concernant le montant exact des remboursements.

Depuis plusieurs années un écart significatif est constaté entre la prévision de dépenses fiscales totales (3,9 Md € pour 2009) et l'exécution (4,8 Md €) sans qu'une explication satisfaisante ne soit donnée à une situation conduisant le législateur à corriger à plusieurs reprises le budget par la loi de finances rectificative.

Cet écart a été attribué d'une manière peu convaincante aux remboursements de prime effectués aux titres des années antérieures.

b) Une défaillance comptable importante

En fait, l'expertise confiée, pendant l'enquête de la Cour, par le DGFIP à la mission nationale d'audit sur les modes de comptabilisation des versements de primes au titre de la PPE a établi qu'une part importante de l'écart constaté en 2009 résulte d'une imputation comptable erronée : 646 M€ ont été à tort imputés à la PPE. Il s'agit d'autres restitutions fiscales assises également sur l'impôt sur le revenu qui, de ce fait, ont été minorées.

Il est vraisemblable que la même erreur s'est produite les années précédentes. Elle met en lumière une absence de sûreté dans la comptabilisation des dépenses fiscales et une lacune des mécanismes de contrôle interne.

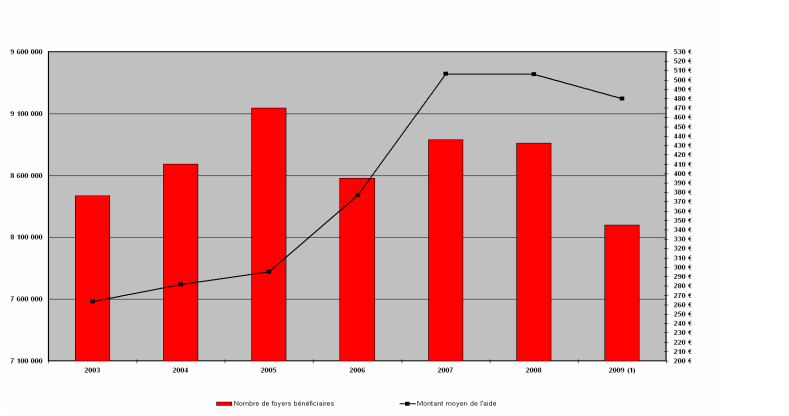
Le coût de la PPE reste donc à chiffrer avec précision.

B - L'adaptation progressive des services fiscaux

1 - Les particularités de la gestion d'une prime par l'administration fiscale

Le dispositif de la PPE a concerné dès l'origine un public large. Le nombre des foyers bénéficiaires, plus de 8 millions par an, imposait un traitement de masse qui a été pris en compte par les mécanismes fiscaux.

Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de la PPE



Source : Projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Remboursements et dégrèvements »

L'administration fiscale a consenti des efforts pour s'adapter à une mission à laquelle elle n'était pas préparée : le versement d'une prime à un grand nombre de contribuables mais également l'accueil d'un nouveau public.

Le crédit d'impôt qu'est la PPE se traduit, en effet, dans 80 % des cas par le versement d'une prime.

Lors de chaque campagne, les services déconcentrés organisent l'information des bénéficiaires, leur accueil physique et téléphonique, tiennent des permanences à l'extérieur. Ces actions sont généralement positives. Toutefois la nature fiscale de la prime conduit à limiter les échanges avec les autres administrations, en particulier sociales et les préfets n'ont qu'une information très limitée sur la PPE, alors même qu'ils sont en charge des dispositifs d'aide au retour à l'emploi.

Les mises en paiement s'effectuent en plusieurs vagues et suivent l'émission des principaux rôles de l'impôt sur le revenu à partir du 7 août. Ce calendrier est bien identifié par les contribuables.

2 - Pour les bénéficiaires, l'avantage de la simplicité

La PPE est une prestation simple à obtenir. Dans leur ensemble, les contribuables ont compris qu'il fallait déposer une déclaration pour en bénéficier ; aucune démarche spécifique n'est nécessaire. Certains optimisent leurs déclarations à partir des calculateurs disponibles sur internet.

Le versement de la prime intervient en une fois. Les services soulignent l'importance du partage d'information par le bouche à oreille. Deux exemples en témoignent : dès que le dispositif des acomptes est devenu facultatif, le nombre des contribuables qui ont opté pour la mensualisation a chuté de plus de 90 % ; dès que les premiers avis d'imposition sont reçus, les réclamations sont nombreuses.

Les administrations concernées confirment que la PPE est maintenant connue des contribuables, dans son principe et ses grandes lignes, même si le montant précis qui sera perçu demeure difficile à prévoir pour des ménages dont la situation est complexe.

3 - Le nouveau rôle de la déclaration de revenu

Depuis la création de la PPE, la déclaration de revenu a, en quelque sorte, changé de nature. Les déclarations et l'établissement des rôles, enserrés dans un calendrier exigeant entre la fin juin et la fin août, ne servent plus exclusivement à asseoir l'impôt mais également à arrêter

le montant des primes. La déclaration de revenu permet aussi d'obtenir le certificat de non imposition demandé pour l'attribution des aides sociales. Le nombre des déclarations est très significatif : 36,3 millions de déclarations saisies pour l'IR 2010.

De nombreuses innovations (déclarations pré-remplies, relance, certification des contribuables) facilitent la gestion des déclarations. Mais toutes les conséquences n'ont pas été tirées, en termes d'organisation et de contrôle, du fait que les déclarations qui donnent lieu à attribution de PPE, émanent à plus de 70 % de foyers non imposables.

C - Les améliorations apportées à la gestion et leurs limites

1 - Les acquis et les limites de la déclaration pré remplie

Généralisée à partir de 2006, la déclaration pré remplie a simplifié les démarches des contribuables et a favorisé la qualité des déclarations. Elle comprend les principaux revenus (salaires, indemnités journalières, pensions et retraites…) et depuis 2008, les revenus des capitaux mobiliers.

Toutefois, la durée effective du travail, essentielle pour calculer la PPE, n'est pas pré renseignée lorsque la personne n'est pas à temps plein. Les déclarations annuelles de données sociales (DADS-U) que remplissent les employeurs sont jugées encore trop imparfaites par les services sur ce point, et les contribuables doivent toujours indiquer eux-mêmes les horaires travaillés sur leur déclaration de revenus. Ceci constitue la source de nombreuses erreurs ou omissions.

La Cour estime au contraire qu'une simplification supplémentaire peut être apportée en faisant figurer sur toutes les déclarations, les horaires extraits des DADS fournis par les employeurs. Il apparait d'ores et déjà que, dans près de 80 % des cas, les horaires travaillés disponibles dans les DADS sont exacts et pourraient être ainsi utilisés.

2 - La procédure des relances : un rattrapage partiel

La DGFiP adresse une lettre de relance aux contribuables dont la déclaration ne comporte pas les éléments relatifs aux horaires travaillés mais dont les revenus laissent penser qu'ils peuvent bénéficier de la prime. Utile dans son principe, ce mécanisme permet de limiter le nombre des réclamations.

Le volume des lettres de relance varie en fonction de la capacité de l'administration à traiter en temps utile les déclarations. En règle générale moins de 50 % des contribuables concernés font l'objet d'une relance. En 2009, un million de lettres de relance ont été adressées et ont donné lieu à versement de PPE, pour un montant total évalué par la Cour à 215 M€. Si tous les dossiers concernés avaient donné lieu à relance, un montant complémentaire de 232 M€ aurait été payé au bénéfice d'environ 500 000 foyers fiscaux.

Force est de constater qu'un nombre important de lettres continue d'être nécessaire plusieurs années après la création de ce mécanisme de relance. Cette procédure pourrait être plus efficace si les lettres, personnalisées, mentionnaient les informations que l'administration détient sur les heures travaillées. Cette indication inciterait fortement à répondre tout en évitant les erreurs ou les tentatives de fraude, en particulier celles des contribuables qui reconduisent la durée de travail des années précédentes sans tenir compte des périodes de chômage.

3 - Les apports de l'identifiant fiscal unique

Disposer dans les bases fiscales d'un identifiant certifié par l'Insee sécurise les rapprochements entre les revenus, les personnes et les différentes étapes de l'impôt. Depuis 2009, la connexion des applications de fiscalité personnelle a été réalisée. Pour 2010, le taux de certification des états civils atteint 94,13 %. L'application Copernic, annoncée dans la réponse gouvernementale au rapport précédent de la Cour, ne permet de détecter les déclarations faites en double que depuis 2009 (les déclarations en double identifiées au cours de cette année se sont élevées à 14 000). Encore faut-il souligner que ces progrès ne font pas obstacle aux fraudes délibérées qui impliquent le dépôt de plusieurs déclarations à des noms différents, des orthographes légèrement modifiées ou avec des adresses dissemblables.

D - Un renforcement du contrôle demeure indispensable

1 - Des fraudes persistantes

Les fraudes les plus fréquentes sont toujours liées au montant des revenus, au nombre d'heures travaillées ou aux déclarations multiples même si celles-ci sont plus difficiles. Un nombre anormalement élevé de déclarations à une même adresse peut appeler l'attention des agents ; les banques peuvent détecter des usurpations d'identité lorsqu'elles sont en présence de chèques d'un montant important. Mais les contrôles appliqués à la PPE sont rares.

Le niveau de fraude, en diminution par rapport aux évaluations faites précédemment, ne peut cependant pas être négligé.

Selon l'enquête, les déclarations comportant une forte présomption de fraude pourraient représenter de l'ordre de 4 % du nombre des déclarations comportant une prime et de l'ordre de 7 % du montant des primes attribuées. Certes, la faiblesse relative de l'échantillon constitué, 314 dossiers, requiert la prudence dans les généralisations mais ces estimations permettent de recommander de nouvelles modalités du contrôle fiscal.

2 - Un contrôle fiscal insuffisant

a) Des principes généraux peu adaptés à la PPE

Le nombre élevé des bénéficiaires, la faiblesse des montants, le temps consacré aux rectifications des erreurs des contribuables et la perspective incertaine de son recouvrement font que la PPE se prête mal aux actions de contrôle fiscal.

Il faudrait pouvoir développer un contrôle sur pièces sélectif ou ciblé. Or les services ont une priorité : saisir le maximum de déclarations afin de permettre la taxation (c'est-à-dire le calcul de l'impôt ou de la prime) au cours de deux premières émissions et l'envoi des premiers avis d'imposition dès le mois d'août.

Dans une circulaire du 7 novembre 2005, la direction générale des impôts (DGI) a clairement indiqué que le contrôle sur pièces a posteriori devait être focalisé sur les dossiers « à enjeu ». Les dispositions qui permettent d'effectuer des contrôles ciblés sur des zones de risques identifiées sont peu ou pas utilisées. La note sur les domiciliations incertaines est parfois mobilisée et souvent présentée comme le seul fondement d'un contrôle a priori[88]. L'utilisation des dispositifs qui permettent d'identifier une difficulté dans une déclaration pour donner lieu plus tard à un contrôle approfondi est en baisse.

Le contrôle est, en définitive, quasiment absent.

Dossier par dossier, la PPE peut apparaître sans enjeu alors même qu'en raison du nombre des bénéficiaires, les montants qui peuvent être en cause sont loin d'être négligeables au total. Le montant moyen de

[88] La note du 24 avril 2006 « traitement des déclarations de revenus déposées par les personnes dont la domiciliation est incertaine » permet, lorsque les domiciliations sont incertaines, de demander des explications ou de refuser de prendre en compte dans le système d'information ces déclarations.

redressement (355 €) est très inférieur à celui du redressement au titre de l'impôt sur le revenu (environ 1 500 €). Les redressements concernant la PPE ont représenté 15 M€ en 2008.

b) De nouvelles méthodes de contrôle

Des contrôles sur pièces, ciblés et a priori, sont pourtant possibles sans bouleversement des méthodes et des enjeux prioritaires de l'administration fiscale.

Il s'agirait de mieux tenir compte de la différence entre les déclarations de revenu « ordinaires » et celles qui sont renseignées par des contribuables non imposables pour obtenir une PPE. Pour une part de ces dernières, un calendrier de saisie légèrement différent ne retarderait pas l'émission des rôles de l'IRPP.

Un décalage dans le temps d'une part minime des déclarations et des lettres chèques correspondantes (de l'ordre de 1 à 2 % représentant 80 000 à 160 000 bénéficiaires) serait compris par la majorité des contribuables qui, d'ores et déjà, ne reçoivent pas tous la prime en même temps. Ce décalage réduit ne concernerait que des dossiers ciblés et présentant des anomalies. Il permettrait deux progrès dans la méthode de contrôle.

- Un contrôle sélectif des déclarations

Plusieurs méthodes peuvent déclencher un examen des dossiers conduisant à demander des éclaircissements sur les déclarations souscrites (article L. 10 du livre des procédures fiscales), corriger des erreurs matérielles dans le délai du contrôle a priori, enclencher le cas échéant une procédure de rectification contradictoire (article L. 55) avant une taxation de la déclaration.

L'une d'elles consisterait à sélectionner, par un traitement informatique, des dossiers présentant des risques avérés. Les critères de sélection pourraient être ceux qui conduisent le plus souvent à la détection d'une anomalie (déclarations de revenu en chiffres ronds, décalages entre les salaires et les heures travaillées, déclarations de travail à temps plein assorties de revenus autres que les salaires, décalages avec les déclarations pré remplies, etc.). Ces critères pourraient être revus lors de chaque exercice.

Tout ou partie des dossiers de la liste sélectionnée feraient l'objet de demandes d'explication ou d'un processus de contrôle a priori.

La charge de travail résultant de ces contrôles supplémentaires serait modérée (1 % des dossiers représente 140 dossiers dans l'Hérault, 2 000 en Seine Saint Denis, par exemple) et interviendrait à partir de la mi-juin, période où l'effort en matière de saisie s'amenuise.

Il apparaît ainsi adapté de renverser pour la PPE la logique habituelle de vérification au profit d'un contrôle a priori ciblé. Il est d'ailleurs observé que les demandes d'information fondées sur la constatation d'invraisemblances ou d'anomalies en matière de salaires ont débouché sur des contrôles plus importants (travail dissimulé par exemple) ou ont conduit les contribuables à fournir rapidement les pièces justificatives ou bien à reconnaître l'inexactitude de leur déclaration.

Cette forme de traitement « en amont » des déclarations exercerait un vrai effet de dissuasion puisqu'elle serait rapidement connue. Elle modifierait le comportement des agents qui constatent parfois l'invraisemblance de certaines déclarations. Un terme serait ainsi mis à l'analyse répandue et démobilisatrice selon laquelle la PPE étant attachée aux revenus, il n'est pas possible de demander aux contribuables des justificatifs sauf dans le cas d'un contrôle a posteriori.

- Une animation du contrôle sur pièces

Sans cette animation, les secteurs d'assiette sur lesquels repose le contrôle des déclarations se focalisent sur leur première tâche : l'émission des rôles de l'IR.

Il importe au surplus que l'administration centrale, porte attention à certains risques comme elle l'a fait, à la suite de l'enquête, en vérifiant les raisons pour lesquelles certains contribuables assujettis à l'ISF bénéficié de la prime ou pour évaluer les situations de domiciliations incertaines dans les départements qui y sont le plus exposées.

L'administration estime que l'identité fiscale de 5 % des bénéficiaires de 2009 n'avait pas été certifiée. Une coopération active avec les communes fiabiliserait les rapprochements entre impôt sur le revenu et taxe d'habitation, complémentaires de la certification.

3 - Des modes de paiement présentant trop de fragilités

Le paiement fait appel, pour près de 80 % des montants, au système des lettres chèques envoyées au domicile des contribuables et susceptibles d'être payées en espèces dans les trésoreries. Ce mode de paiement comporte des vulnérabilités, en particulier des risques de vol ou de falsification. Il représente une forte charge de travail.

Or, les contribuables sont très peu nombreux à demander un paiement en espèces et, pour plus de 90 % d'entre eux, déposent auprès des banques les lettres chèques reçues. Le moment semble ainsi venu de généraliser le recours au virement bancaire, le paiement en espèces étant réservé aux cas exceptionnels.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La PPE est une mesure ambiguë poursuivant une pluralité d'objectifs que les aménagements introduits successivement n'ont fait que brouiller davantage. Faute de clarification de ses finalités, le dispositif n'est toujours pas ciblé.

La PPE peut être versée à des ménages dont les revenus se situent nettement au dessus de la moyenne. A l'inverse, elle exclut les plus pauvres et les personnes en situation précaire au regard de l'emploi. Elle n'est donc pas bien adaptée du point de vue de la redistribution des revenus.

Cette absence de ciblage ne lui permet pas non plus d'avoir un véritable effet incitatif au retour à l'emploi, son montant restant insuffisant malgré une forte augmentation. En outre une partie des salariés précaires et à temps partiels qui devraient être particulièrement incités au retour à l'emploi ne bénéficient pas de la mesure.

Le dimensionnement du RSA « activité », tant par son montant que par le nombre de ses bénéficiaires, ne permet pas de remettre en cause ce constat.

Le pilotage stratégique et budgétaire de la PPE se révèle défaillant. La PPE n'est pilotée ni par les directions du ministère des finances, ni par la DGEFP. Sa présentation est éclatée entre deux programmes et plusieurs documents budgétaires non cohérents et qui ne se recoupent pas. Une importante incertitude représentant depuis trois années un quart du montant annoncé, affecte l'estimation du coût de ce dispositif.

Pourtant, des améliorations ont été apportées à la gestion de la PPE. Elle est maintenant connue des contribuables dans son principe, malgré la complexité persistante de son mode de calcul. C'est une prestation simple à obtenir. La procédure fiscale permet de toucher la plupart des ayant-droits qui n'ont à accomplir aucune démarche spécifique pour percevoir la prime.

Avant toute recommandation, un choix politique doit être fait quant à l'objectif de la mesure.

Si l'objectif réaffirmé pour la PPE est celui du retour à l'emploi, *il est nécessaire de majorer très significativement son montant de façon à lui rendre le caractère incitatif qui lui manque aujourd'hui et d'en déplacer la cible vers ceux qui en ont besoin. Rendre accessible aux précaires et aux temps partiels pauvres, en supprimant le seuil équivalant à 0,3 SMIC et privilégier ceux dont le revenu d'activité est insuffisant pour les inciter naturellement à reprendre un emploi, permettrait d'atteindre cet objectif.*

La réduction très significative du nombre de bénéficiaires qui en résulterait permettrait d'accroître le montant de la prime, sans susciter d'augmentation de la dépense globale.

Il conviendrait alors d'absorber le RSA «activité» dans la PPE, dont la simplicité de versement lui donne un caractère plus nettement incitatif que le RSA dont l'administration est complexe.

Si la transformation de la PPE aux dépens du RSA « activité » n'est pas retenue, *deux autres voies peuvent être envisagées :*

- la suppression de la PPE : le RSA « activité » resterait alors la mesure unique assurant un revenu aux travailleurs modestes pour les inciter à reprendre une activité ;

- le maintien des deux mesures : il conviendrait alors que leurs objectifs soient clairement différenciés. Le RSA « activité » serait la mesure d'incitation à la reprise d'activité, la PPE devenant un revenu complémentaire pour les actifs aux ressources modestes. Dans ce cas, la PPE devrait être aménagée de façon à tenir compte davantage de la situation familiale des bénéficiaires.

Dans l'hypothèse d'un maintien de la PPE, la Cour formule les recommandations suivantes :

- désigner un véritable chef de file assurant le pilotage stratégique, choisi en fonction de l'objectif retenu, revenu ou incitation à l'activité ;

- sécuriser le mode d'enregistrement de l'ensemble des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu, étape indispensable à la mise en place d'une mesure de la performance ;

- présenter de manière cohérente le coût total de la dépense fiscale, le montant des déductions d'impôt et celui des restitutions sous la forme de prime ;

- mettre en place une politique de contrôle : la Cour recommande de procéder à un contrôle a priori et sélectif de certaines déclarations choisies pour les anomalies qu'elles présentent ;

- faire figurer sur les déclarations pré-remplies les horaires travaillés, dans l'hypothèse où la mesure reste une incitation à l'activité ; dans l'hypothèse contraire, il n'y a plus lieu de saisir les horaires ;

- améliorer les procédures de relance des contribuables potentiellement éligibles à la PPE ;

- mettre un terme aux paiements par lettres chèques et aux versements en numéraire et ainsi aller vers la généralisation du paiement par virement bancaire.

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Nous avons pris connaissance avec grand intérêt du projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant la prime pour l 'emploi.

Le travail de la Cour sur l 'évaluation des dépenses fiscales et des politiques de l'emploi, dans lequel s'inscrit ce projet, ne peut qu'être salué. Nous partageons plusieurs constats et analyses développés dans ce rapport, notamment le rôle joué par la PPE sur la modération du coût du travail.

Toutefois, ce projet d'insertion appelle plusieurs remarques, dont vous trouverez l'exposé ci-après. De façon générale, l'analyse de la PPE proposée par la Cour dans ce document prend insuffisamment en compte l'introduction récente du RSA et le recentrage de la PPE qui a en découlé. Les deux instruments doivent être analysés de façon conjointe, pour tenir compte de leur complémentarité.

Vous trouverez également notre analyse des trois scénarios d'évolution proposés par la Cour, qui appellent un certain nombre de remarques ; la suppression pure et simple de cet outil de soutien à l'activité nous paraît, notamment, devoir être aujourd'hui écartée.

Enfin, les autres points soulevés par la Cour des comptes, notamment la question du chiffrage de cette dépense fiscale, estimée à 4,2 Md€ en 2009, ainsi que les modalités de gestion et de contrôle de la PPE, font également l'objet de précisions.

Dans son projet d'insertion «La Prime pour l'emploi: une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus», la Cour estime que la prime pour l'emploi (PPE) est une mesure poursuivant plusieurs objectifs (incitation à la reprise du travail, complément de revenu), insuffisamment articulée avec les politiques de l'emploi et dont le pilotage stratégique et budgétaire serait défaillant.

1. Malgré les améliorations apportées au dispositif de la prime pour l'emploi (PPE) depuis sa création, la Cour des Comptes continue de pointer certaines insuffisances du dispositif. Elle émet notamment des réserves sur la capacité de la PPE à remplir ses deux principaux objectifs: celui d'incitation à l'activité et celui de redistribution.

Sur ces deux points, son diagnostic appelle plusieurs commentaires.

De façon plus radicale que dans son examen de 2006, la Cour s'interroge sur la définition même des objectifs de la PPE. Elle qualifie en effet la PPE de «mesure ambiguë poursuivant plusieurs objectifs » ou de

« dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus ». La Cour insiste fortement sur ce point en y consacrant le titre de son insertion.

Si la PPE poursuit deux objectifs, d'incitation à l'activité et de redistribution, ceux-ci ne sont pas contradictoires mais interdépendants. Opposer ces deux objectifs est donc en partie artificiel. Ainsi, accroître les gains au retour à l'emploi sera un moyen de renforcer les incitations, et aura, dans le même temps, des effets favorables en termes de redistribution, si la mesure est ciblée sur des ménages modestes. La Cour indique gue la revalorisation de la PPE a renforcé son caractère redistributif, alors qu'elle évoque, comme piste pour améliorer l'adéquation de la PPE avec son objectif de retour à l'activité, le fait de «majorer très significativement le montant ». La multiplicité des objectifs ne peut donc pas être interprétée comme une faiblesse du dispositif en tant que telle.

D'après l'analyse de la Cour, cette supposée confusion aurait crû: la première étape aurait été la forte revalorisation des montants de la PPE au début des années 2000, «la PPE [s'affichant] alors ouvertement comme une mesure de redistribution » ; la seconde étape aurait été la création du RSA, qui partage certains des objectifs de la PPE.

Or, la création du RSA a rendu nécessaire l'articulation des deux dispositifs, la solution retenue ayant été de supprimer le cumul entre les deux dispositifs, pour ne conserver que le plus généreux selon les cas. RSA et PPE coexistent et se complètent. Leurs bénéficiaires ne se recoupent d'ailleurs que partiellement.

L'analyse de la Cour sur les effets incitatifs de la PPE sur l'activité pourrait aussi être améliorée. En particulier, elle ne prend pas suffisamment en compte l'introduction du RSA accompagnée d'une rationalisation des dispositifs d'aide à l'emploi. En particulier, tous les constats faisant référence explicitement ou implicitement au RMI ont été adaptés.

La Cour rappelle avec raison que l'efficacité en termes d'incitation des dispositifs dépend de leur lisibilité. A ce titre, la multiplication des dispositifs peut alors nuire à leur connaissance et leur compréhension par les bénéficiaires potentiels et donc à leur efficacité. Cependant, le tableau dressé par la Cour nous paraît trop pessimiste.

Nous tenons à souligner que la mise en place du RSA a largement simplifié le système des minimas sociaux : l'ARA et le RSTA sont supprimés à compter du 1er janvier 2011, la prime de retour à l'emploi a été supprimée et le dispositif temporaire d'intéressement ne continue à exister que pour les bénéficiaires de l'ASS.

L'analyse de la Cour ne prend pas suffisamment en compte les évolutions récentes des gains au retour à l'emploi, résultant notamment de l'introduction du RSA.

La Cour insiste sur la faiblesse des gains au retour à l'emploi jugés comme «trop modestes » pour faire face aux «frais occasionnés par la reprise d'emploi » et évoque la situation de «chômeurs ou de RMIstes qui gagnent moins d'argent en travaillant qu'en conservant sans travailler le bénéfice de leur allocation ». Ce constat semble obsolète. Les réformes de la dernière décennie, dont l'introduction de la PPE, mais aussi la révision de certains dispositifs, ont supprimé les situations de pertes à la reprise d'une activité. Le RSA activité assure désormais que ces gains sont strictement positifs[89]

La coexistence du RSA et de la PPE permet de remplir conjointement différents objectifs d'emploi. Le RSA a permis d'accroître significativement les gains à l'exercice d'une activité à mi-temps, là où ils étaient jugés « faibles » et de rétablir des gains pour des activités à très faibles quotité horaire, puisque son versement n'est conditionné par aucun plancher de salaire ou de volume horaire. La création du RSA a donc pallié certaines insuffisances de la PPE. A l'inverse, le maintien de la PPE a permis de préserver de fortes incitations pour l'exercice d'une activité à temps plein pour les personnes seules et la biactivité.

La Cour regrette l'absence de réelle évaluation ex post des effets de la PPE sur l'activité, ainsi que de statistiques longitudinales permettant de suivre des trajectoires individuelles. On ne peut que partager cette position. Il convient toutefois de rappeler la difficulté de l'exercice : (i) les effets potentiels de la PPE sur l'emploi sont nombreux et nécessitent d'être étudiés dans leur ensemble (accès à l'emploi, maintien dans l'emploi); (ii) l'exercice d'évaluation est rendu difficile par le fait que le dispositif étant généralisé, il est difficile de définir un contrefactuel sur lequel appuyer l'évaluation, le seul critère du nombre d'entrants reprenant une activité étant inopérant. Enfin, depuis la mise en place du RSA et son étroite articulation avec la PPE, il semble difficile de mener une évaluation séparée des dispositifs.

La promotion de l'emploi passe aussi par le soutien à la demande de travail. A ce titre, la Cour note avec justesse que la PPE participe, en même temps que le SMIC et les allégements de charge à une politique de l'emploi efficace en limitant le coût du travail.

Concernant l'objectif de soutien du pouvoir d'achat des travailleurs aux revenus modestes, la Cour conclut que la PPE a un « rôle redistributif limité » et une contribution à la baisse de la pauvreté « médiocre ». Ce constat apparaît sévère. Il convient en particulier de rappeler deux points.

Il importe, comme le fait la Cour, de faire une distinction entre effets sur la pauvreté et effets redistributifs. La PPE n'a pas vocation à lutter contre la pauvreté (d'où son impact limité sur le taux de pauvreté). En effet, du fait de son barème et de son montant, la PPE a toujours été

[89] Voir sur ce point le tableau 4 du Trésor-éco « Le revenu de solidarité active : principe de construction et effets attendus » (juillet 2009, n° 61)

davantage destinée aux ménages modestes et moyens. Elle n'en a pas moins un impact redistributif certain : la Cour relève ainsi qu'elle participe pour 3,3% à la réduction des inégalités en 2008.

Par ailleurs, la PPE doit désormais être appréciée au regard de l'introduction du RSA qui vient pallier certaines limites de la PPE, notamment sur ces aspects : le RSA est fortement familialisé, effectif dès le 1er euro de revenu d'activité et ciblé sur les faibles revenus. Ciblé sur les plus pauvres, il a en revanche moins d'impact sur les classes moyennes.

II. Devant les manquements supposés de la PPE vis-à-vis de ses divers objectifs – principalement incitation à l'activité et redistribution - la Cour préconise trois scénarios d'évolution possibles : i) la suppression de la PPE; ii) l'absorption du RSA activité par la PPE dont l'objectif réaffirmé serait celui du retour à l'emploi; iii) le maintien des deux mesures en assignant un objectif « incitation » au RSA et un objectif « complément de revenu » à la PPE.

Ces trois scénarios soulèvent des questions.

S'il est possible de partager l'avis de la Cour selon lequel la PPE ne remplit que partiellement les objectifs qui lui sont attribués, la suppression sèche de la PPE semble devoir être écartée. Une telle mesure se heurte aujourd'hui aux mêmes arguments qui ont conduit à l'exclure lors de la mise en place du RSA.

Sans compensation, elle se traduirait par une hausse de la pauvreté et surtout par une baisse du pouvoir d'achat de nombreux ménages aux revenus modestes ou moyens ; même accompagnée d'une revalorisation significative du barème du RSA, un nombre important de ménages verraient leur revenu disponible diminuer suite à la suppression de la PPE car les deux dispositifs ne concernent pas exactement les mêmes ménages.

Elle priverait le Gouvernement d'un instrument permettant de soutenir le pouvoir d'achat des ménages rémunérés au salaire minimum sans peser sur le coût du travail et donc sur l'emploi.

Elle réduirait les incitations à l'activité (pénalisation du passage du temps partiel au temps plein et de la biactivité par rapport à la situation actuelle).

La seconde option, celle d'une réaffirmation de l'objectif de retour à l'emploi de la PPE, qui se traduirait par une forte majoration de son montant, un ciblage accru vers les plus modestes et qui, d'après la Cour, devrait conduire alors à l'absorption du RSA «activité » par la PPE ne va pas de soi.

Un ciblage plus précis de la PPE peut être problématique car il pourrait induire un risque d'effet de seuil important.

L'argument avancé selon lequel la « simplicité de versement » de la PPE lui donne un caractère « plus nettement incitatif que le RSA » est trop

rapide : d'autres dimensions jouent sur le caractère incitatif, notamment la faible distance temporelle entre le comportement (la reprise d'emploi) et sa traduction monétaire (le versement de la prime). Or la PPE est versée avec un an de décalage. Par ailleurs, si le versement de la PPE peut être plus simple, ce n'est pas toujours le cas (le versement du RSA activité est aisé pour des personnes antérieurement au RSA socle, qui sont une population particulièrement ciblée par ce genre de mesures) et son calcul est, comme rappelé par la Cour, relativement « complexe ».

La a simple fusion des deux dispositifs apparaît enfin impossible dans la mesure où leurs règles de calcul sont fondamentalement différentes.

Le troisième scénario, celui du maintien des deux dispositifs consiste à recentrer chaque mesure sur ses « avantages comparatifs ». Dans cette hypothèse, la Com prône que le RSA assure le rôle d'incitation et la PPE, davantage familialisée, devienne « le revenu complémentaire pour les actifs aux revenus modestes ». La Cour préconise ainsi une familialisation de la PPE qui se rapprocherait alors fortement du RSA. Dans ce cas, les deux outils seraient très proches. Ainsi, l'avantage de la PPE par rapport au RSA activité pour inciter à la reprise d'activité ne semble pas devoir être cherché dans sa simplicité, mais plus dans la forme même de son barème.

Des remarques plus précises, au fil du texte, sur le rapport de la Cour sont formulées en annexe.

III. Concernant enfin le chiffrage de cette dépense fiscale et son évolution, nous rappelions que le pilotage d'une dépense fiscale ne peut être identique à celui d'une dépense budgétaire compte tenu de l'importance du comportement des contribuables et de la situation économique sur l'effectivité et le coût de la mesure mais aussi en raison du décalage entre fait générateur et versement de la prime.

En ce qui concerne le pilotage budgétaire de la PPE, nous partageons totalement la recommandation de la Cour d'un renseignement régulier de l'indicateur de performance relative à la PPE afin qu'une comparaison de ses résultats puisse avoir lieu et renseigner la représentation nationale sur l'efficacité de cette politique. Nous attacherons toute notre attention à ce qu'il en soit ainsi avec celui de la PPE, comme avec les autres dépenses fiscales. Ceci permettra en outre d'analyser ses résultats dans les projets annuels de performance, ce qui est aujourd'hui difficile en l'absence de profondeur historique du renseignement de l'indicateur de performance, seules les données au titre de l'année 2008 étant disponibles.

Il est par ailleurs exact que la prime pour l'emploi est mentionnée à plusieurs reprises dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances : dans le projet annuel de performance du programme Accès et retour à l'emploi, programme auquel la dépense fiscale est rattachée, dans le programme Remboursements el dégrèvements pour la part

« remboursement » de la PPE et enfin dans le tome 2 de l'annexe budgétaire « voies ct moyens »relatif aux dépenses fiscales.

Une telle présentation existe pour l'ensemble des dépenses fiscales prenant la forme d'un crédit d'impôt et qui sont donc la somme d'une partie imputée sur l'impôt du bénéficiaire et d'une partie restituée sous la forme d'un versement au bénéficiaire. La différence entre ces deux concepts est clairement présentée dans les documents annexés au projet de loi de finances qui prennent, à ce titre, pour exemple la prime pour J'emploi. La connaissance respective de ces deux composantes d'un crédit d'impôt constitue, en soi, une information pour le Parlement.

Toutefois, pour répondre à l'observation de la Cour, les données relatives à la dépense fiscale dans son ensemble pourraient figurer à titre d'information dans le projet annuel de performance du programme Remboursements et dégrèvements.

S'agissant enfin de l'estimation du coût de la PPE, des améliorations peuvent effectivement être apportées notamment en fiabilisant les procédures de saisie des montants ; de restitution qui ont conduit à des erreurs d'imputation entre les différents dispositifs de crédit d'impôt.

Les imputations erronées de restitutions d'impôts mises en évidence par la mission d'audit de la direction générale des finances publiques montrent ainsi qu'il s'agit du principal facteur de l'écart constaté par la Cour entre le coût total de la dépense fiscale et la somme des composantes (part imputée, part restituée).

Retraité de ces imputations erronées, l'écart entre le coût total de la dépense fiscale et la somme des composantes est réduit à 0,32 Md€ pour 2009 comme le montre le tableau suivant :

Année d'exécution	*Dépense fiscale (hors titres antérieurs) (A)*	*Dont déduction d'impôt (hors titres antérieurs) (B)*	*Dont remboursements (horst titres antérieurs) (C)*	*Remboursements y/c titres antérieurs (D)*	*Dépense fiscale y/c titres antérieurs (E=B+D)*	*Ecart constaté (F=E-A)*
2009	*3,9*	*0,8*	*3,1*	*4,02*	*4,82*	*0,92*
2009 corrigée	*3,9*	*0,8*	*3,1*	*3,42*	*4,22*	*0,32*

Cet écart résiduel correspond intégralement aux titres antérieurs, qui ne sont pas comptabilisés jusqu'à présent dans la dépense fiscale, mais le sont dans les remboursements ct dégrèvements d'impôts.

Le chiffrage de la dépense fiscale de la PPE s'établit jusqu'à présent sur l'année en cours : il intègre la réduction d'impôt liée à ce dispositif (partie imputée) ainsi que les remboursements de PPE (partie

restituée) au titre de cette même année. Il n'intègre pas les remboursements dont le fait générateur est antérieur.

Compte tenu du volume relativement important des titres antérieurs de PPE, la question de leur intégration dans le chiffrage de la dépense fiscale pourrait être envisagée de deux façons :

- soit par la prise en compte dans la dépense fiscale des règlements ultérieurs rattachables à l'année de référence. La dépense fiscale serait ainsi évaluée en «droits constatés». Cette approche théoriquement la plus satisfaisante, nécessiterait une actualisation régulière du montant d'exécution de la dépense fiscale en droit constatés (jusqu'à l'épuisement du stock de titres antérieurs à rattacher à cette année) ;

- soit par l'intégration des titres antérieurs dans la comptabilisation de la dépense fiscale sur cette même année (approche de « caisse »). Cette orientation, qui est celle de la Cour dans ses calculs, me semble préférable dans la mesure où elle repose sur des données comptables.

Toutefois, il convient de noter qu'en cas de changement de réglementation impliquant une évolution du coût de la PPE, la prise en compte du stock de titres antérieurs dans l'évaluation du coût de la dépense fiscale risque de diminuer la lisibilité de l'évolution de ce coût, ne favorisant pas le pilotage du dispositif.

IV. S'agissant enfin des modalités de gestion et de contrôle de la PPE, les constats de la Cour démontrent de nets progrès par rapport à la situation observée lors du contrôle précédent. Ils peuvent pourtant faire l'objet des observations et précisions suivantes.

Tout d'abord, la proposition d'utiliser les horaires rémunérés, tels qu'ils ont été déclarés par les employeurs, pour préremplir les cases correspondantes de la déclaration préremplie, à l'instar ce qui est fait, d'ores et déjà, dans les cas de temps plein, ne peut être prise sur la base de l'évaluation faite par les rapporteurs, et qui fait apparaître que les informations ainsi déclarées seraient exactes dans près de 80 % des cas. En effet, la politique constante l'administration fiscale est de privilégier l'exactitude de la déclaration préremplie sur sa complétude, et les acquis dans ce domaine n'ont été possibles que sur la base de constants d'exactitude nettement supérieurs (95 à 98 %). Cela étant, une étude sera lancée dès cette année 2011 pour évaluer les conditions dans lesquelles cette extension du champ de la déclaration préremplie pourrait être réalisée.

De la même manière, une évolution de la procédure de relance, actuellement conduite par l'administration fiscale dans le courant du mois de juin pour prévenir autant que possible les contentieux d'automne, ne pourrait, en l'état du dossier, se fonder sur les horaires déclarés par les employeurs, dont le caractère approximatif est malheureusement souligné.

Enfin, en matière de contrôle, et à l'aune des principes qui gouvernent notre stratégie de contrôle fiscal, la prime pour l'emploi ne doit nécessairement pas être un axe de contrôle particulier.

Le pilotage du contrôle des dossiers des particuliers a pris une place plus importante ces dernières années en raison d'un contexte en pleine mutation qui a changé l'organisation et la nature du contrôle réalisé dans les services des impôts des particuliers (SIP) : déclaration pré-remplie, relance amiable, traitement des réponses aux demandes de renseignements dans les 60 jours, augmentation du nombre de télé déclarants limitant le contrôle formel, etc... Il s'agit de réussir le passage d'un contrôle encore majoritairement de régularisation – qui vise à améliorer l'assiette et la gestion des éléments déclarés (contrôle des obligations déclaratives, contrôle formel des déclarations, recoupements des données déclarées par les particuliers avec les données transmises par les tiers déclarants) –à un contrôle d'initiative – qui vise à réparer les omissions ou insuffisances de déclaration sur la base d'un traitement sélectif mis en œuvre après la définition d'axes de programmation (sur la base d'une analyse du tissu, utilisation de l'analyse-risque et sur la valorisation de l'événementiel).

Lorsqu'un dossier, sélectionné selon les différentes méthodes de programmation à disposition des services, comporte l'attribution de la PPE, les conditions d'éligibilité à cette dernière font partie intégrante du contrôle du dossier. En revanche, la PPE, comme tout autre crédit (crédit d'impôt environnement notamment) n'est pas un axe privilégié et généralisé de programmation. Des actions ciblées, à finalité dissuasive ou répressive, peuvent néanmoins se justifier lorsque le service aura détecté ponctuellement des risques particuliers.

La proposition faite par la Cour d'un contrôle a priori de certaines déclarations présentant des risques avérés va cependant être étudiée, en vue d'une expérimentation dès qu'il sera possible.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé, ne lui a pas adressé de réponse.

Chapitre III

Le Fonds de réserve des retraites

Le Fonds de réserve des retraites : une ambition abandonnée, une réorientation risquée

PRESENTATION

Le Fonds de réserve des retraites (FRR), dont l'actif se montait à 36,2Md€ au 1er novembre 2010, a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 sous la forme d'une section comptable spécifique du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il s'agissait de constituer une réserve de 150 Md€, destinée à contribuer, à partir de 2020, au financement des régimes de retraite. Etaient concernés les régimes de retraite des travailleurs salariés ainsi que ceux des professions artisanales, industrielles et commerciales.

La loi du 17 juillet 2001 a transformé le Fonds en établissement public administratif. Le législateur créait ainsi un instrument nouveau en France, incarnant la volonté de l'Etat de se fixer des ambitions de long terme, à la fois en constituant une réserve pour faire face à une phase prévisible de déficit des régime de retraite et en faisant gérer cette réserve par un fonds public d'investissement.

Trois options ont été retenues par la loi : un mode de gouvernance original pour un établissement public administratif, combinant un conseil de surveillance composé notamment de parlementaires et de représentants patronaux et syndicaux, et un directoire présidé par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; une gestion financière externalisée, les investissements étant réalisés par des sociétés mandataires ; une gestion administrative confiée à la Caisse des dépôts.

Toutefois, en juin 2010, les missions du FRR ont été profondément modifiées : le gouvernement a annoncé qu'il entendait « utiliser les ressources du FRR, pour financer l'intégralité des déficits du régime général et du FSV pendant la période de montée en charge de la réforme des retraites ». La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a, en conséquence, prévu que, désormais, le FRR devra verser annuellement, dès 2011 et jusqu'en 2024, un montant de 2,1 Md€ courants à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Cette dernière recevra, en outre, les dotations publiques attribuées précédemment au Fonds.

L'établissement, dont la gouvernance et les modalités de gestion sont laissées inchangées par la loi, conserve la responsabilité de placer les actifs dont il continuera à disposer. La CADES deviendra propriétaire des éventuels actifs résiduels en 2025.

C'est dans ce contexte d'une transformation assez radicale du FRR que la Cour a examiné ses comptes et sa gestion depuis sa mise en œuvre effective en 2003 jusqu'au troisième trimestre 2010.

A fin 2010, après six ans, les résultats intermédiaires du Fonds, confronté à la crise des marchés financiers, sont inférieurs aux attentes. Sa réorientation témoigne de l'abandon d'une ambition de long terme cependant que sa transformation en pourvoyeur annuel de ressources pour la CADES risque d'hypothéquer la possibilité, pour l'établissement, d'atteindre une rentabilité satisfaisante. Une adaptation de sa gestion et de ses modalités d'intervention sur les marchés financiers est, en tout état de cause, nécessaire.

I - Des résultats intermédiaires inférieurs aux attentes

Le FRR a été créé pour mettre en réserve, sur une période suffisamment longue, des fonds destinés à diminuer le déficit prévisible des régimes de retraite à partir de 2020. A cet effet, il place les ressources qui lui sont allouées sur les marchés financiers, de manière à disposer, en fin de période, grâce à des investissements rentables, de l'actif le plus élevé possible.

Les ressources du FRR venant en diminution de celles du budget de l'Etat. Il lui faut dégager une rentabilité supérieure à la moyenne des taux d'intérêt auxquels l'Etat doit emprunter, pendant une période identique. Il est acceptable qu'en tant qu'investisseur de long terme, il puisse enregistrer, pendant une année, voire davantage, des résultats

inférieurs, pourvu que dans la durée, et, en tout état de cause, au moment de ses premiers décaissements, sa performance annualisée[90] ait été supérieure au coût pour l'Etat de ses emprunts. Le cas contraire se traduirait par un alourdissement de la dette publique.

Or même si le FRR a sensiblement redressé son bilan depuis décembre 2008, date à laquelle son actif était ramené au niveau des dotations reçues depuis sa création, sa performance annualisée (3,1 %) de juin 2004 à fin 2010 restait en-deçà du coût des emprunts de l'Etat (3,45 %) sur la même période.

Il est vrai, toutefois, que ce résultat inférieur aux attentes ne porte que sur les six premières années d'un fonds, conçu et géré comme un investisseur de long terme, qui ne devait commencer à décaisser que dix sept ans après sa création. Ce premier bilan est dressé, en outre, alors que le FRR a été confronté, depuis 2008, à une crise des marchés financiers de très grande ampleur.

Il reste que la faible rentabilité du FRR s'explique aussi par le manque d'engagement de l'Etat et par les choix d'investissements qui ont été effectués.

A - Un défaut d'engagement de l'Etat

Le FRR n'a pas reçu, durant la période considérée, les orientations qui lui auraient été nécessaires de la part de l'Etat. Il a vu, en outre, les ressources dont il devait initialement être doté, se réduire progressivement.

1 - L'absence d'orientations stratégiques données au FRR par l'Etat

La loi du 17 juillet 2001 instituant le FRR disposait que « les sommes affectées au Fonds étaient mises en réserve jusqu'en 2020 ». Elle ne donnait aucune indication sur le rythme et l'ampleur des décaissements à prévoir, autrement dit l'horizon de son passif. Le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, installant le FRR en novembre 2003, indiquait que l'établissement devrait contribuer au « lissage » des déficits prévisibles des régimes de retraite, mais ne se prononçait pas sur l'horizon du passif. Aucune précision sur les objectifs

[90] La performance annuelle d'un investisseur est constatée sur une année calendaire. Sa performance annualisée correspond à la conversion de la performance d'un investissement à l'instant T en base annuelle, le point de départ étant le début de l'opération d'investissement.

assignés au FRR n'a été donnée ensuite par une autorité de tutelle entre novembre 2003 et la décision gouvernementale de juin 2010.

Entre temps, les organes de direction du FRR ont déterminé eux-mêmes leur stratégie sur la base des travaux du conseil d'orientation des retraites (COR). La première allocation stratégique[91], intervenue en 2003, était fondée sur une hypothèse, déterminée par le conseil de surveillance, d'un premier décaissement en 2020 suivi de versements linéaires jusqu'en 2030. La deuxième allocation stratégique, retenue en 2006, était bâtie sur la nécessité de tenir compte d'un horizon de décaissement compris désormais entre 2020 et 2040.

Ces décisions n'ont jamais été explicitement confirmées par les tutelles. En 2007, le COR indiquait, dans son quatrième rapport : « Le FRR doit, à partir de 2020, contribuer au financement des régimes de retraite, dans des conditions et avec des objectifs qui restent très largement à préciser ». Or les choix d'investissements opérés par le FRR étaient étroitement dépendants du moment, de la durée et du rythme de ses décaissements futurs.

Si l'Etat n'a pas donné d'orientation précise, il a, en revanche, contribué à placer le FRR dans un environnement instable, en envisageant, à plusieurs reprises, de prélever tout ou partie des réserves de l'établissement pour diminuer les déficits publics ou pour alimenter le Fonds stratégique d'investissement créé en 2008.

Dans ce contexte, les dirigeants du FRR, qui géraient un organisme à vocation financière en ne connaissant pas précisément le rythme et l'ampleur des décaissements à venir, ont été enclins à prendre des risques pour maintenir la rentabilité du Fonds et à en justifier l'existence par le niveau élevé de ses performances financières.

2 - Des dotations revues à la baisse

La loi du 17 juillet 2001 créant le FRR avait prévu que celui-ci bénéficierait, outre ses produits financiers, de diverses dotations. L'ambition initiale, mentionnée en 1999, était que le Fonds puisse atteindre, en 2020, 150 Md€. En 2001, un scénario fondé sur un abondement annuel du FRR de 4,2 Md€ jugeait encore réalisable que les réserves puissent se monter à 123 Md€ en 2020.

La plupart des recettes étaient pourtant marquées par une grande fragilité, comme les excédents éventuels de la Caisse nationale

[91] Une allocation stratégique se définit par la pondération, au sein d'un portefeuille d'investissements, des différentes classes d'actifs (actions, obligations).

d'assurance vieillesse (CNAV) et ceux du FSV, ou comme les recettes de privatisation qui étaient amenées à décroître.

De fait, les ressources allouées au Fonds n'ont cessé de diminuer pendant la période, se réduisant au prélèvement social sur les produits de placement et au produit de la vente des licences UMTS. Le FRR a, ainsi, reçu 8,1 Md€ en 2002, correspondant aux sommes antérieurement gérées par le FSV, auxquels s'est ajoutée une dotation de 5,5 Md€. En 2003, il n'a reçu que 3,3 Md€ et 2,15 Md€ en 2004. Depuis cette date, les dotations annuelles se situent entre 1,8 Md€ et 1,5 Md€.

Sur toute la période considérée, le FRR n'a reçu en dotation que 27,9 Md€[92].

B - Les conséquences des choix opérés et de la crise financière

La performance annualisée s'établit à 3,1 % entre juin 2004, date des premiers investissements sur les marchés financiers, et fin 2010[93].

De juin 2004 à mars 2008, la performance annualisée du FRR était de près de 9 %. L'année 2008 a été marquée par une perte, sur douze mois, de 24,9 % et l'effacement des hausses d'actif engrangées pendant la période antérieure. L'année 2009 s'est traduite par un redressement marqué, avec une performance annuelle de + 15 %. De janvier à octobre 2010, l'actif du FRR n'a augmenté que de 3,1 %.

Les résultats du FRR durant la crise financière qui a vu une chute des marchés d'actions de l'ordre de - 43,5 % sont assez semblables à ceux d'autres fonds similaires[94]. L'établissement ne détenait ni « subprimes » ni produits titrisés, et n'a été que faiblement touché par la faillite de Lehman Brothers.[95]

---

[92] A ce montant s'ajoutent 3 Md€ correspondant à 40 % de la soulte versée par la Caisse nationale des industries électriques et gazières à la CNAV à raison de l'adossement du régime de ces industries au régime général.

[93] La performance annualisée du FRR est de 1,4 % seulement si on tient compte de l'inflation.

[94] Les performances, durant la crise, des fonds d'Irlande, de Nouvelle Zélande et de Suède ont été comprises entre - 20 % et - 29,5 %. Le Fonds norvégien dont la taille n'est pas comparable (300 Md€), a perdu 23,3 % de sa valeur.

[95] La faillite de Lehman Brothers a touché le FRR par l'intermédiaire d'une filiale britannique (LBIE). Les fonds effectivement appelés se montaient à 81 M€ et l'engagement à 283 M€. La filiale ayant fait l'objet d'une reprise, le FRR a confirmé le maintien de son mandat de gestion sur cet investissement.

Néanmoins, le retard pris pour mettre en œuvre les premiers investissements, une allocation stratégique qui rendait le FRR très vulnérable à des chocs extrêmes et une réactivité insuffisante des dirigeants de l'établissement et de la tutelle ont contribué à aggraver l'impact de la crise financière.

1 - Des investissements réalisés avec retard, en période de cours élevés

Créé par la loi du 17 juillet 2001, installé le 27 novembre 2002 par le ministre des affaires sociales, le FRR n'a activé ses premiers mandats de gestion qu'en juin 2004.

L'intervalle de seize mois entre la promulgation de la loi et l'installation de l'établissement est imputable notamment aux lenteurs liées à l'alternance politique.

La première allocation stratégique a été préparée par le directoire à partir de l'installation de l'établissement en novembre 2002 et décidée par le conseil de surveillance, en avril 2003. Si ce délai est relativement court, la sélection des gérants des 37 mandats de gestion a, en revanche, duré onze mois. Cette lenteur s'explique par les délais règlementaires incompressibles de trois mois, le FRR étant soumis au code des marchés publics, par la grande complexité des opérations de sélection et par la réelle qualité des procédures mises en œuvre. Ce temps alloué au choix des mandataires est dans la moyenne observée en Europe pour des établissements de nature comparable, mais il n'en a pas moins contribué à retarder le processus d'investissement.

Ce n'est qu'en juin 2004 que les tout premiers mandats de gestion ont été activés, et que l'achat des titres par les sociétés de gestion a commencé. Il a fallu attendre le premier semestre 2005 pour que la pondération cible entre actions et obligations décidée par l'allocation stratégique soit atteinte, soit deux ans et demi après l'installation du FRR et deux ans après la détermination de la première allocation stratégique. En outre, 50 % des fonds dont disposait le FRR étaient encore en trésorerie en février 2005 et 27 % au 31 décembre 2005. Les portefeuilles n'ont été activés dans leur totalité qu'en 2007, au moment où les cours de bourse étaient au plus haut. Au total, la phase d'activation des mandats a duré près de deux ans.

Ces délais ont eu de lourdes conséquences sur la rentabilité de l'établissement qui a acheté ses actions à un moment où les cours étaient particulièrement élevés. Le directeur général de la CDC, président du directoire, a observé, lors d'un conseil de surveillance, que si le FRR

avait pu investir un an plus tôt, il aurait obtenu un écart positif de performance annualisée de 1,75 point[96].

2 - Une composition risquée du portefeuille d'investissement

Le conseil de surveillance du FRR a été chargé de fixer les allocations stratégiques selon un rythme triennal. Il a déterminé les deux premières en avril 2003 et mai 2006, sur proposition du directoire.

La première allocation partait de l'hypothèse, comme on l'a vu, que le FRR devrait commencer à décaisser en 2020, avec des versements linéaires entre 2020 et 2030. Dans cette perspective, les chocs dus aux fluctuations des marchés étaient supposés se compenser. Investisseur de long terme, le Fonds a estimé pouvoir privilégier les « actifs risqués » en début de période et faire croître la part des obligations souveraines en fin de période.

Il s'est, en conséquence, doté en 2003, d'une allocation stratégique établissant à 55 % le niveau des actions et à 45 % celui des obligations dans son portefeuille. La répartition plus détaillée était la suivante :

Allocation stratégique mars 2003

Zone	Actions	Obligations
Zone euro	*38%*	*38%*
Hors zone euro	*17%*	*7%*
Total	*55%*	*45%*

Source : FRR

[96] A titre d'indication et même si le FRR n'a pas seulement investi sur la place de Paris, le CAC 40 était au plus bas en mars 2003, date à laquelle le FRR aurait dû commencer à investir si son installation n'avait pas pris du retard. En juin 2005, au moment où le Fonds n'avait pas encore totalement activé ses mandats de gestion, la valeur de l'indice avait augmenté de 100 % par rapport à 2003. Fin 2006, les cours avaient augmenté de 150 % par rapport à 2003.

Le FRR a fait, en outre, le choix d'une « gestion active »[97] pour 75 % de ses investissements. Les mandats passifs sont réservés à des marchés très « arbitrés »[98] (Amérique du Nord ou zone euro). Ce choix de gestion active relève d'un pari sur la possibilité de faire mieux que le marché à long terme. Or si des « sur-performances » sont possibles à court terme, elles peuvent aussi être neutralisées par des « sous-performances » pour l'investisseur de long terme que le FRR estimait représenter. Ce type de gestion est, en outre, plus coûteux en courtages et commissions.

L'orientation prise en 2003 a été renforcée par la deuxième allocation stratégique de mai 2006, prévue pour être mise en œuvre à la fin de l'année 2007. La nouvelle pondération du portefeuille était la suivante :

Allocation stratégique de mai 2006

Zone	Actions	Obligations	Actifs diversifiants[99]
Zone euro	*33%*	*21%*	
Hors zone euro	*27%*	*9%*	
Total	*60%*	*30%*	*10%*

Source : FRR

Les choix de 2006 ont été justifiés par la probabilité d'une rémunération à la hausse des actions et l'existence d'un risque obligataire. En outre, la volonté de pouvoir résister à des chocs éventuels a poussé le FRR à organiser une plus grande diversification de ses actifs, notamment dans l'immobilier et les matières premières.

3 - Une réactivité insuffisante durant la crise

Le FRR n'a pas réagi aux premiers signes de crise intervenus à l'été 2007. En décembre 2007, les actions représentaient 64 % de son portefeuille, soit quatre points de plus que l'objectif cible de 2006. Les

[97] Dans le cadre d'une gestion active, le gestionnaire fait référence à une norme de performance, mais dispose d'un budget de risque relatif qui lui permet de s'écarter pour « surperformer ». Dans le cadre d'une gestion passive ou indicielle, le gestionnaire doit réaliser un indice de référence dans un univers d'investissement donné.

[98] Un « marché arbitré » est un marché sur lequel les fluctuations de cours restent limitées.

[99] La catégorie « actifs diversifiants » recouvre du capital-investissement (private equity), des actions et des dettes émergentes, les marchés de matières premières, l'immobilier et le financement d'infrastructures.

actions en zone euro étaient passées de 63 % du portefeuille en 2004 à 37 %, tandis que les actions américaines représentaient désormais 22 % contre 16 % en 2004.

L'année 2008 n'a été marquée que par de modestes et tardives inflexions de la politique de placements. Le FRR a diminué son exposition aux actions après les difficultés de la banque Bear Stearns en mars 2008, avant de revenir à l'objectif cible de 60 %, rassuré par le sauvetage en juillet des organismes de crédit Fannie Mae et Freddie Mac. Ce n'est qu'en octobre 2008 que le FRR a commencé à faire lentement évoluer l'équilibre de son portefeuille en n'investissant plus en actions et en augmentant ses placements de trésorerie. Le conseil de surveillance, réuni en octobre et novembre 2008, n'a pas souhaité modifier « à chaud » l'allocation stratégique, ce qui aurait fait courir le risque de pertes importantes ; la tutelle a, en outre, invité l'établissement à ne pas envoyer un signal négatif aux marchés financiers.

La troisième allocation stratégique, intervenue en juin 2009, a été bâtie, comme les précédentes, sur l'hypothèse que le FRR était un investisseur de long terme, susceptible de compenser ses pertes antérieures en acceptant une prise de risques. La part des actifs dits de performance (actions et investissements dans l'immobilier et les matières premières) fixée à 55 %, n'a été que peu réduite, même si une marge de fluctuation autour de cette cible a été autorisée pour permettre une plus grande réactivité.

Il reste que, selon les chiffres du FRR lui-même, une réduction de la part des actions à 50 % en septembre 2007 se serait traduite par une performance annualisée supérieure de 1,20 point à la performance annualisée actuelle. La même opération en septembre 2008 aurait augmenté la performance annualisée de 0,61 point.

Longtemps privé d'orientations par l'Etat et n'ayant pas encore redressé sa situation financière en 2010, le Fonds n'est pas placé dans la meilleure situation pour retrouver une rentabilité satisfaisante, dans un contexte de contraintes supplémentaires.

II - Une réorientation risquée

La décision de transformer le FRR en pourvoyeur annuel de ressources pour la CADES est intervenue dans le contexte de la réforme des retraites. Les dispositions législatives ont été prises par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Le gouvernement a estimé, d'une part, que les déficits des comptes sociaux justifiaient des prélèvements immédiats, d'autre part, que la mise en œuvre de la réforme des retraites rendrait moins utile, à partir de 2020, l'existence de réserves destinées à « lisser » les déficits futurs. Le dispositif législatif portant réforme des retraites prévoit, en effet, un scénario de retour à l'équilibre en 2018.

Cette réorientation, intervient à une période où le Fonds n'a pas retrouvé une rentabilité satisfaisante, et elle affaiblit ses chances de redressement.

La rationalisation de la gestion et des moyens d'intervention du FRR seront des composantes d'autant plus importantes de la préservation de ressources dont la collectivité risque d'avoir besoin dans le futur, si les déficits des régimes de retraite devaient persister au-delà de la réforme en cours.

A - Un changement de nature pour le FRR

La décision de faire commencer les premiers décaissements du FRR en 2011 constitue un changement brutal et risqué de son horizon de passif avancé de neuf ans par rapport aux dispositions de la loi de 2001.

1 - Un choix risqué

Le FRR avait bâti toute sa stratégie financière sur le fait qu'il était un investisseur de long terme, et pouvait donc prendre des risques, les pertes éventuelles se lissant sur la durée. Or, les contraintes nouvelles qui lui sont imposées interviennent seulement six ans après ses premiers investissements, dans un contexte marqué par les suites de la crise financière.

Dans les conditions retenues, le raccourcissement de son horizon de passif réduit les chances du Fonds de retrouver une performance annualisée satisfaisante, faute de pouvoir pratiquer, sur le long terme, une politique d'investissement lui permettant de saisir les opportunités offertes par les marchés financiers.

Sa rentabilité globale, depuis sa création, sera, en outre, mécaniquement altérée par l'obligation de verser, chaque année, à la CADES 2,1 Md€, qui viendront en diminution de son capital, et par le fait qu'il ne recevra plus aucune dotation nouvelle. Pour simplement compenser la perte de capital versée à la CADES en 2011, sans même

redresser le niveau actuel de son rendement annualisé et sans tenir compte de la suppression des dotations de l'Etat, le FRR devrait voir la valeur de ses actifs augmenter de plus de 6 % au cours de l'année.

Dans ce contexte, il faudrait que les marchés financiers, et notamment les classes d'actifs sur lesquelles le FRR va désormais s'investir, évoluent vigoureusement à la hausse pour que le Fonds retrouve une performance annualisée satisfaisante. Cette hypothèse n'est pas la plus probable.

La Cour avait indiqué, dans ses rapports sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, qu'une augmentation de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) lui paraissait nécessaire, dans le contexte actuel des déficits sociaux. Une telle hausse aurait permis d'éviter d'utiliser les réserves du FRR beaucoup plus tôt qu'initialement prévu.

Le choix de court terme qui a été opéré, outre ses effets sur la rentabilité du FRR, fait courir un risque supplémentaire à la collectivité : les réserves constituées par le FRR manqueront si les déficits des régimes de retraite persistent.

2 - Une composition du portefeuille appelée à évoluer sensiblement

Déjà modifiée à la suite de la crise financière, la composition du portefeuille du FRR ne peut qu'être transformée à la suite de la décision de raccourcir de neuf ans son horizon de passif et de supprimer ses abondements annuels. Le Fonds a désormais l'obligation de pouvoir décaisser, chaque année, 2,1 Md€, ce qui lui impose d'envisager l'éventualité d'un « choc extrême »[100] et donc de sécuriser une réserve.

Le Fonds a déjà fait sensiblement évoluer la part respective de ses obligations et de ses « actifs de performance ». Au 1er novembre 2010, il détenait 41,8 % de son portefeuille en « actifs de performance » (34,1 % en actions, 3,7 % en actifs liés aux matières premières et 3,5 % en valeurs immobilières). Ses actifs obligataires et monétaires atteignaient 58,2 %.

Le directoire travaille actuellement sur une hypothèse de répartition entre actions et obligations de l'ordre de 35 % et 65 %. La part et le niveau des obligations seraient adossés à l'échéancier de versement à la CADES. Le directoire exclut, dans le contexte actuel, de convertir tout

[100] Du type de celui qui s'est produit en octobre 2008, période durant laquelle les marchés financiers se sont effondrés, enregistrant des pertes très supérieures aux mouvements cycliques de hausse et de baisse des cours.

le portefeuille du FRR en obligations, d'une part, parce que les faibles taux d'intérêt actuels en ont beaucoup renchéri le coût, d'autre part, parce que le portefeuille d'actions est susceptible de dégager une rentabilité très supérieure.

Dans ce contexte où la gestion d'obligations, quel qu'en soit le niveau, représentera l'essentiel de l'activité du FRR, le recours à une gestion financière déléguée mérite d'être réexaminée. Or, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, qui réoriente les objectifs du Fonds, n'a pas modifié les dispositions de la loi de 2001 relatives à ses modes de gestion. Le constat des difficultés rencontrées comme la nécessité d'adapter le dispositif de l'établissement à ses nouveaux objectifs imposent pourtant une transformation profonde de l'organisation et des pratiques antérieures.

B - Une gestion à améliorer

Le FRR a été doté d'un mode de gouvernance, original pour un établissement public administratif, dont l'équilibre est difficile à trouver. En outre, sa gestion, confiée à la CDC, a connu des défaillances et s'est avérée coûteuse. Enfin, des investissements sur des produits moins complexes à gérer devraient entraîner un réexamen du degré d'externalisation des activités du Fonds mais aussi de son statut.

1 - Une gouvernance ambiguë

La gouvernance du FRR associe un conseil de surveillance à la composition paritaire (Etat, parlementaires, syndicats patronaux et salariés) à un directoire, exécutif de l'établissement. Le conseil de surveillance a représenté, selon les tutelles[101], en raison de sa composition, une enceinte utile de dialogue social, et il a bien fonctionné.

Le directoire est présidé, pour des raisons historiques, par le directeur général de la CDC, cette dernière étant le prestataire de service du FRR pour toute sa gestion administrative. La double mission du directeur général de la CDC, président du directoire, est une source d'ambiguïtés. Elle aurait dû être contrebalancée par le développement de la fonction d'audit par le conseil de surveillance, tâche que le comité d'audit et des comptes, composé de quatre membres du conseil de surveillance, n'a pas assumée, cet organe ayant limité son rôle à l'examen des comptes et à la sélection des commissaires aux comptes. Le directoire a eu, certes, recours à des consultants extérieurs mais ceux-ci ne peuvent

[101] Le FRR est placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'économie et de la sécurité sociale.

jouer le même rôle au sein d'un établissement qu'un comité d'audit interne.

En outre, la crise financière a entraîné un nouvel équilibre dans l'exercice des responsabilités entre les deux organes dirigeants. Le conseil de surveillance qui définissait l'allocation stratégique des fonds, tous les trois ans, est désormais associé, via un comité stratégique d'investissement où siègent plusieurs de ses membres avec les membres du directoire, à des décisions trimestrielles d'investissement. Ce comité stratégique s'est prononcé, en septembre 2009, contre la proposition du directoire de ne pas augmenter la part des « actifs de performance » dans le portefeuille du Fonds, et le directoire a fini par se conformer à cet avis. Cette situation, si elle devait se reproduire, conduirait à une modification significative de la gouvernance du FRR. Un partage des rôles assez clairement établi serait remplacé par une coresponsabilité de fait sur la politique financière du Fonds, avec un risque de dilution des responsabilités du directoire.

2 - Une gestion administrative d'une qualité insuffisante et coûteuse

La gestion administrative du FRR par la Caisse des dépôts, mise en place par la loi du 17 juillet 2001, est perfectible, tant du point de vue de sa qualité que de la transparence des coûts.

Un décret du 19 décembre 2001 et les conventions annuelles signées entre le FRR et la CDC ont mis en œuvre une conception extensive de la gestion administrative, puisque celle-ci comprend également la conservation et la gestion des titres financiers. Ce choix a permis de ne pas créer une structure redondante avec des activités que la Caisse était susceptible de prendre en charge. Le FRR compte ainsi 55 emplois dont 9 seulement sont des recrutements directs, les 46 autres étant des personnels de la Caisse mis à disposition. Ce dimensionnement correspond à la moyenne observée pour des organes similaires.

Toutefois, ce dispositif a rendu le FRR tributaire du fonctionnement des services de la Caisse. Or les prestations de la direction des back office (DBO) se sont révélées d'une qualité insuffisante, faisant courir un risque opérationnel non négligeable au Fonds. Les contrôles effectués par l'agence comptable[102] ont souligné que la traduction comptable des opérations était fréquemment erronée, notamment pour les produits complexes (produits dérivés ou « swaps de

[102] Le FRR, établissement public administratif, est doté d'un comptable public.

taux »). Un incident intervenu en 2009[103] a entraîné le report de l'arrêté des comptes semestriels par le conseil de surveillance. Même si les contrôles nécessaires pour en éviter la répétition ont été mis en place, il a néanmoins révélé une fragilité en matière comptable et rend nécessaire un renforcement du contrôle interne comptable de deuxième et troisième niveaux.

En outre, l'objectif de maîtrise des coûts, qui était associé à l'adossement à la CDC, n'a pas été réellement atteint. Les prestations de la Caisse en matière de conservation et administration des titres, qui ont représenté 11,8 M€ en 2009, avec une prévision de 13,5 M€ en 2010, se situent, selon les références des cabinets de conseil sollicités par le Fonds, entre 2,6 points de base et 0,6 points de base[104] au dessus des moyennes constatées pour des organismes similaires.

Le FRR doit, de plus, payer à la CDC des charges indirectes qui ont augmenté de 68 % entre 2004 et 2007. Ces charges « mutualisables » concernent des prestations réellement utilisées par l'établissement comme les fluides ou l'entretien des bâtiments et d'autres qui ne le sont pas comme certains services de logistique. Les tutelles du FRR ont été conduites à demander un plafonnement de ces charges indirectes mais il conviendrait qu'à l'avenir, les bases de tarification des prestations de la CDC fussent clarifiées.

L'implantation immobilière du FRR, des locaux loués par la CDC et mis à disposition du Fonds contre remboursement, doit, enfin, faire l'objet, d'une réflexion rendue nécessaire par la revente du bâtiment par le bailleur actuel. Le coût total d'occupation pour le FRR est aujourd'hui élevé en raison de son implantation dans l'un des quartiers les plus chers de Paris**.**

3 - Une réflexion à conduire sur le degré d'externalisation des activités du FRR et sur son statut

La loi du 17 juillet 2001 a fait obligation au FRR de réaliser ses investissements par l'intermédiaire de sociétés mandataires. L'établissement a donc sélectionné, entre 2004 et 2005, 37 sociétés financières. Les mandataires sont, actuellement, au nombre de 41[105], chiffre qui paraît élevé pour le niveau actuel des actifs et qui devra, en

[103] 311 anomalies non identifiées par les équipes de la CDC et par celles du FRR ont été découvertes à la suite d'une interrogation d'une société de gestion.
[104] Un point de base = un centième de %.
[105] Les sociétés de gestion sélectionnées sont, pour une part, des filiales des grandes banques françaises et européennes, et pour une part, des sociétés financières anglo-saxonnes, notamment pour le portefeuille hors zone euro.

tout état de cause, être réduit avec la transformation prévisible du portefeuille du Fonds. Celui-ci a retenu l'option de mandats spécialisés dans lesquels chaque gestionnaire gère une classe d'actifs, voire une sous classe d'actifs, ce qui permet de suivre plus facilement l'activité des gérants.

Les commissions de gestion qui assurent la rémunération des gérants représentent le poste de dépenses le plus important, 40 M€[106] environ en moyenne annuelle. Le cabinet de conseil qui a effectué des comparaisons, à la demande du FRR, avec des fonds similaires, a chiffré le coût supplémentaire de l'externalisation de la gestion entre 1,8 et 2,5 points de base du montant des produits financiers, par rapport à une gestion totalement internalisée. Il a également constaté que les commissions de gestion versées par le FRR n'étaient pas plus élevées que la moyenne, à niveau de prestations comparables. Toutefois, le FRR a privilégié jusqu'à la crise financière les mandats de gestion active sur les mandats de gestion passive à hauteur de 60 % à 70 % durant la période, contre 49 % pour les fonds comparables. Cette option a été coûteuse, les mandats actifs étant rémunérés à hauteur de 18 points de base contre 3,6 points de base pour les mandats passifs.

Le FRR a progressivement diminué, à partir de 2009, la part de ses mandats de gestion active qui représentent encore néanmoins 40 % du portefeuille. Il commence seulement à mettre en place des formules de rémunération des mandats avec une indexation des commissions de gestion sur la performance : en 2009, seuls 14 % des encours du FRR étaient concernés. Si le Fonds garde une gestion externalisée de ses actifs, il convient qu'il généralise rapidement ce mode de rémunération.

Toutefois, le nouveau contexte devrait conduire à réexaminer les modes d'intervention du FRR. Les solutions envisageables nécessitent, pour la plupart, une modification législative puisque la gestion déléguée comme le statut d'établissement public du Fonds résultent des dispositions de la loi du 17 juillet 2001.

Le FRR pourrait combiner un mode de gestion externalisée, pour la partie de son portefeuille concernée par les « actifs de performance », avec une gestion directe pour les produits moins exposés. Ce scénario présenterait l'inconvénient de ne diminuer que faiblement le niveau des commissions financières tout en obligeant le FRR à recruter pour gérer efficacement son portefeuille obligataire.

---

[106] Ce chiffre varie d'une année sur l'autre en fonction de l'ampleur et de la composition du portefeuille. Il n'a été que de 30 M€ en 2009, en raison notamment de la baisse de la valeur des actifs du Fonds.

Une solution plus radicale consisterait à internaliser totalement la gestion financière du FRR. Cette transformation de la mission confiée au FRR aurait un coût : elle exigerait le recrutement de techniciens de la finance de bon niveau dont la rémunération serait nécessairement élevée ; elle supposerait un enrichissement des outils informatiques. Ces coûts supplémentaires ne devraient pas atteindre le montant de 40 M€, niveau actuel des commissions financières. Si cette solution était envisagée, une modification du statut du Fonds devrait être engagée. Le choix de faire gérer un portefeuille financier de plus de 30 Md€ dans le cadre d'un établissement public administratif était déjà discutable. Une gestion internalisée nécessiterait une autonomie dans le recrutement des personnels, la détermination des procédures et les orientations budgétaires, que ne possède pas le FRR. La transformation de celui-ci en société anonyme pourrait être étudiée. Le problème principal rencontré pour la mise en œuvre de cette hypothèse serait probablement la difficulté à recruter des compétences d'un niveau suffisant, dans le contexte d'une extinction progressive du FRR.

Une troisième solution consisterait à confier à la Caisse des dépôts tout ou partie de la gestion financière des actifs concernés. La CDC pourrait, dans le cadre d'une convention de services, gérer l'ensemble du portefeuille ou, dans un premier temps, le seul portefeuille obligataire[107], le FRR recourant à quelques sociétés de gestion pour ses actions, notamment dans les pays émergents. Cette hypothèse entraînerait une modification de la gouvernance, le directeur général de la CDC ne devant plus alors continuer à présider le directoire pour éviter toute situation de conflit d'intérêt.

[107] Le portefeuille du FRR pourrait être géré par la direction des Fonds d'épargne afin de séparer ces actifs de la gestion des activités propres de la CDC.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Doté par l'Etat de montants très inférieurs aux ambitions initiales, ayant perdu la totalité de ses produits financiers en décembre 2008 et n'ayant toujours pas retrouvé une rentabilité supérieure au coût pour l'Etat de l'immobilisation des dotations consenties depuis l'origine, le FRR court aujourd'hui le risque de ne remplir aucune des fonctions qui avaient justifié sa création. Le raccourcissement de son horizon de passif altère, en effet, ses chances de retrouver une performance satisfaisante.

Par ailleurs, la fin programmée du fonds pour 2024 supprime des ressources qu'il était apparu nécessaire de préserver en raison des déficits prévisibles des régimes de retraite après 2020.

Le risque existe que la première expérience de mise en réserve de ressources au service des régimes de retraite, incarnée par le FRR, soit un échec. Il peut cependant trouver les moyens de rester un instrument utile et flexible. Deux conditions sont nécessaires. L'une concerne la qualité de l'arbitrage entre la sécurisation des actifs, nécessaire pour honorer les versements à la CADES, et la capacité à profiter des hausses éventuelles des marchés financiers. La deuxième dépend de l'Etat. S'il maintient pour les années ultérieures le parti qu'il a pris dans la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2011, il convient, à tout le moins, d'éviter une hausse du montant ou une accélération des rythmes de versement à la CADES qui ne pourraient qu'aggraver une situation déjà compromise.

Outre ces orientations générales, la Cour recommande de :

- préserver, s'agissant de l'Etat, un cadre permettant au FRR de gérer son portefeuille avec un horizon de passif stabilisé ;

- mettre à l'étude la possibilité, pour le FRR, de remettre en cause l'obligation d'externaliser la gestion financière de son portefeuille et celle visant à confier à la Caisse des dépôts tout ou partie de la gestion financière des actifs concernés ;

- examiner les conséquences de cette réorganisation sur le statut de l'établissement et sur ses modes de gouvernance ;

- poursuivre l'amélioration de la gestion interne, notamment en matière comptable.

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, DU MINISTRE DU TRAVAIL DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Nous vous remercions de nous avoir transmis, par courrier en date du 10 décembre dernier, le projet d'insertion sur le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour. Ce projet appelle les remarques suivantes de notre part.

1/ L'analyse de la Cour nous semble souffrir de l'absence de lien opéré entre la réorientation du fonds de réserve des retraites et la réforme des retraites.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 prévoit le transfert d'une partie des actifs du FRR à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en vue de l'amortissement des déficits vieillesse du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des exercices 2011 à 2018. Ce choix ne peut être appréhendé hors du cadre plus général de la réforme des retraites. Loin de nuire à la réalisation de réformes structurelles, 1'activation de la phase de versement du FRR a au contraire permis le bouclage financier d'une réforme permettant le retour à l'équilibre des régimes de retraite à compter de 2018, contre un déficit annuel supérieur à 40 Mds d'euros en l'absence de réforme.

Aussi, il n'apparaît pas opportun de prétendre que le rôle du FRR est réduit à celui de «pourvoyeur annuel de ressources pour la CADES». Sa mission initiale n'est pas dénaturée : ses décaissements contribuent bien à la pérennité des régimes de retraite, et participent de l'équité intergénérationnelle en réduisant le coût de la dette pour les générations futures, dans 1'attente du retour à 1'équilibre prévu en 2018 du système de répartition.

L'utilisation dès à présent des actifs du Fonds est par ailleurs pleinement cohérente avec ce qui peut être observé à l'étranger. Dans les pays où existent des fonds dédiés au financement des retraites, la mission de mise en réserve ne s'exerce qu'à la condition que les régimes soient en excédent. La situation française apparaissait originale en ce sens que le FRR continuait d'accumuler des réserves alors que les régimes de retraite étaient confrontés à des déficits importants depuis 2005.

2/ Concernant les décisions relatives à l'allocation des actifs du Fonds

Grâce notamment à une politique d'allocation relativement stable, le FRR peut afficher, depuis sa création, une performance moyenne annuelle honorable au regard des conditions de marché très difficiles sur cette période et des résultats des autres acteurs comparables. Les critiques de la Cour relatives à la qualité de la stratégie de gestion nous semblent dès lors assez largement infondées.

Par exemple, plutôt que de considérer les investissements en actions comme trop tardifs car se faisant à un niveau de cours trop élevés, il nous semble pertinent de louer la stabilité de la politique de gestion du FRR et l'absence d'à-coups. Le maintien d'une part d'actifs de performance a ainsi permis d'absorber en 2009 une grande partie des pertes subies en 2008.

Les critiques sur le manque de réactivité semblent quant à elles assez marquées alors que l'allocation des actifs du Fonds a fait l'objet d'adaptations au cours de l'année 2008, face aux développements de la crise financière. Certes, ces mouvements peuvent parfois s'être faits avec retard, mais cela traduit à notre sens la difficulté intrinsèque d'anticipation des évolutions de marché, dans un contexte de crise exceptionnelle, plus que d'éventuels défauts de gouvernance.

Par ailleurs, la mention d'un engagement étatique insuffisant apparaît contestable. Il convient en premier lieu de ne pas omettre qu'un choix politique fort a été fait au moment de la création du FRR, celui de confier des responsabilités de gouvernance aux parlementaires et aux partenaires sociaux. Le rôle de tutelle s'est inscrit dans le respect de ce cadre : une forte disponibilité des services des ministères économiques, financiers et sociaux pour dialoguer avec le FRR et l'accompagner, et pour être aux côtés, et non pas en substitution, des parlementaires et des partenaires sociaux avec lesquels le législateur a partagé la responsabilité du Fonds. Du reste, l'Etat tient à souligner l'implication responsable des partenaires sociaux dans le pilotage stratégique du FRR et dans le fonctionnement de son conseil de surveillance.

Par ailleurs, les critiques portant sur la prise de risque excessive qui résulterait du manque de clarté, jusqu'en 2010, des modalités de décaissements du FRR n'appréhendent pas correctement la réalité. En effet, quelles que soient les modalités de décaissements qui étaient retenues à compter de 2020, l'horizon d'investissement de long terme (supérieur à 15 ans) justifiait la mise en place d'un portefeuille comportant une grande part d'actifs de performance.

Enfin, l'utilisation anticipée des actifs du FRR n'est pas contradictoire avec l'obtention, au final, d'une performance annualisée supérieure au taux de financement des administrations publiques sur la période. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de la Cour, il n'y aura aucune altération mécanique de la rentabilité du Fonds par les versements annuels à la

CADES, qui concourent au financement du système de retraite dans le cadre des objectifs précisés par la loi pour le FRR.

3/ Concernant les modalités de gestion des actifs du FRR

Les choix faits récemment par le FRR, avec le soutien des tutelles, permettent d'ores et déjà de réduire les coûts associés à la gestion active. Le Fonds a en effet entrepris de diminuer sensiblement la part des actifs confiés à des gérants de mandats actifs. En outre, les modalités de versement des commissions de performance ont été revues afin de davantage encadrer les résultats des gestionnaires : elles ne sont plus versées en intégralité en fin d'exercice, mais en plusieurs fois tout au long du mandat, pour tenir compte de la performance des gestionnaires dans la durée. Le FRR se réserve également la possibilité de mettre fin à sa collaboration avec un gestionnaire de mandat si les performances de celui-ci s'avèrent décevantes. Ces évolutions ont permis de réduire les coûts fixes de gestion de 40% entre 2007 et 2010, en profitant du faible niveau des frais de gestion passive (environ 2 points de base).

Il convient par ailleurs de ne pas surestimer le gain budgétaire à attendre d'une opération d'internalisation de la gestion. Au-delà même des recrutements à organiser et des outils à acquérir, l'abandon de toute externalisation ne devrait pas avoir pour effet d'éteindre la totalité des frais de gestion financière observés aujourd'hui, et en particulier de limiter les coûts induits supplémentaires aux 2 points de base mentionnés ci-dessus. Confier à la Caisse des dépôts tout ou partie de la gestion financière des actifs concernés n'irait pas non plus nécessairement dans le sens d'une réduction des coûts de gestion des actifs du FRR. Une telle activité génèrerait en effet des charges supplémentaires pour la Caisse, qu'elle devrait facturer au Fonds.

En revanche, nous partageons les préconisations de la Cour quant à la clarification des prestations de gestion administrative confiée à la Caisse des dépôts et Consignations, notamment par 1'apport de précisions sur les bases de tarification des différentes prestations. Cela semblerait d'autant plus utile si les prestations de la CDC en matière de conservation et d'administration des titres se situaient, comme l'indique la Cour, au-dessus des moyennes constatées pour des organismes similaires.

REPONSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE DU FRR

Le projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif au bilan et aux perspectives de la gestion du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) appelle de ma part les observations suivantes.

Bilan de la gestion du FRR

L'appréciation portée par la Cour sur la gestion financière du FRR mérite d'être nuancée à plusieurs titres.

1.1. Le caractère central de l'horizon d'investissement de long terme

La performance annualisée nette de frais s'élève, pour la période comprise entre juin 2004 et la fin de l'année 2010, à 3,1% alors que le coût des emprunts de l'Etat a représenté en moyenne 3,45%. Ce constat objectif ne peut à lui seul conduire à qualifier la gestion financière de décevante. Une durée de 6 ans comprenant une période de montée en charge et une crise financière majeure[108] est trop courte pour qualifier la performance d'un investisseur de long terme disposant, au moment où il a élaboré ses différentes allocations stratégiques, d'un horizon d'investissement de plus de 30 ans. La Cour n'ignore pas cette réalité dans son rapport mais je considère qu'il s'agit d'un point central.

1.2. La part relative des actifs de performance

En l'absence de passif fixé par l'Etat, le Directoire a pris l'initiative d'en définir un dès 2003[109]. Le Conseil de surveillance[110] a approuvé à l'unanimité, y compris par les représentants de l'Etat, ces hypothèses de passif financier et d'horizon d'investissement. Sur la base de ces éléments, techniques indispensables, les travaux d'optimisation financière réalisés par les services du FRR ont conduit à définir trois allocations d'actifs successives accordant une part majoritaire aux actions et, plus généralement, aux actifs les plus susceptibles d'apporter une performance à long terme.

Cette forte exposition aux actifs comportant un niveau élevé de risque de marché ne résulte donc pas d'une inclination des dirigeants du FRR à prendre des risques mais de la mise en œuvre d'un mode de gestion très classique dans le champ de la gestion d'actifs et cohérent avec le passif de long terme défini par les instances du FRR.

---

[108] La plus grave depuis celle de 1929 en termes d'impact sur les marchés boursiers.

[109] Le passif arrêté en 2003 représentait 11 versements annuels entre 2020 et 2030. Celui-ci a été allongé en 2006 à 21 versements entre 2020 et 2040, puis confirmé en 2009

[110] La loi charge le Conseil de surveillance de définir les orientations générales de la politique de placement du FRR.

1.3. La longueur du processus d'investissement initial

Les remarques portant sur la lenteur du processus d'investissement initial ne tiennent pas compte de l'importance cruciale que revêtait l'organisation du premier appel d'offres lancé par le FRR et de son ampleur. Cet appel d'offres, qui était le plus important jamais réalisé en une seule fois dans le monde de la gestion financière, portait sur un montant d'actifs de 16 milliards d'euros et la délégation de 38 mandats. Il a suscité une grande visibilité internationale et un intérêt exceptionnel de la part des sociétés de gestion[111]. La diversité des classes d'actifs concernées, la spécificité du cadre juridique qui était le sien (code des marchés publics français) par rapport aux usages de l'industrie financière et les risques opérationnels lourds qui caractérisent la conduite de ce type de processus méritaient une gestion méticuleuse de cette première vague d'investissement.

Pour parfaire la bonne compréhension des enjeux de cet appel d'offres, j'ajoute que les choix techniques réalisés par le FRR (structures de portefeuille uniquement fondée sur des mandats spécialisés, recours à un gestionnaire de transition, mandat confié à un gestionnaire « chapeau »[112] pour mettre en œuvre les décisions d'allocation tactique du Directoire, importance conférée aux aspects opérationnels dans la gestion des mandats…) ont constitué des innovations reconnues tant en France que sur le plan international.

Compte-tenu de ces éléments objectifs, le délai de déroulement du processus de 11 mois (entre fin juillet 2003 et fin juin 2004) est parfaitement normal. A titre de comparaison, l'appel d'offres réalisé par le Fonds de réserve irlandais, 18 mois auparavant, s'était également déroulé sur 11 mois alors même qu'il ne portait que sur 7 classes d'actifs (12 pour le FRR) et sur 15 mandats (38 pour le FRR).

Dans le sillage de cette opération de sélection des gestionnaires, le FRR a organisé la montée en charge des investissements vers les poids d'actifs de l'allocation stratégique définie par le CS. Ces investissements se sont étalés sur environ une année dans le but de lisser les points d'entrée et d'amoindrir les coûts de transactions.[113] Même s'il est exact que cette année de montée en charge a pu représenter un coût d'opportunité dans un contexte de marchés actions très haussiers, il faut relativiser ce coût virtuel.

En premier il aurait été techniquement très difficile d'aller plus vite (nécessité d'ouverture de comptes avec les gestionnaires, de délais investissements n'impactant pas trop les marchés, etc.). Mais surtout un investissement réalisé sans délai aurait constitué un pari très fort sur une

---

[111] 300 dossiers en première phase de sélection des candidats.
[112] Gestionnaire dit « Overlay »
[113] Fn février 2005 par exemple le fonds avait un actif de 19,6 Md€ et était investi à 40% en actions pour une cible finale à 55%.

situation de marché à un moment donné, contradictoire une fois encore avec la perspective de long terme du FRR qui requiert un lissage des points d'entrée.

Malgré cela, le FRR avait recherché les voies et moyens d'une exposition plus rapide aux marchés action à travers un dispositif de type optionnel. Cette perspective, présentée aux administrations de tutelle et au Conseil de surveillance, a toutefois été abandonnée car les règles législatives et réglementaires qui encadrent les modalités d'investissement du FRR ne lui permettaient pas, même dans l'attente de la conclusion de l'appel d'offres, de gérer directement des instruments financiers.

Le FRR a donc bien optimisé les délais et modalités d'investissement dans le cadre juridique qui lui était imposé après avoir exploré toutes les solutions financièrement possibles. Ce résultat est à porter au crédit d'une organisation nouvelle dont c'était la première expérience en la matière.

1.4. La gestion de la crise financière

La Cour considère que le FRR a fait montre d'une réactivité insuffisante pendant la crise. Cette appréciation doit être replacée dans son contexte.

Il convient tout d'abord de souligner que le déroulement de la crise n'a pas été linéaire et que les points hauts des marchés ont été enregistrés à la fin de l'année 2007 tandis qu'un fort rebond s'est manifesté au cours des mois d'avril et mai 2008.

En outre, les responsables gouvernementaux, les banquiers centraux et les dirigeants des organisations financières internationales s'attachaient à délivrer des messages rassurants. A titre d'illustration, il convient de rappeler que la Banque centrale européenne avait relevé son taux d'intérêt directeur de 25 points de base le 1er juillet 2008 par crainte d'une reprise de l'inflation.

Par ailleurs, tous les modèles de calcul des risques financiers ont sous-estimé les risques car ils fournissent, par construction, des résultats à l'intérieur d'un intervalle de confiance (le plus souvent de 95%) qui relativise les risques extrêmes[114].

Enfin, le Conseil de surveillance du FRR a constamment affirmé l'identité d'investisseur de long terme du FRR. Cela l'a conduit à prendre

---

[114] A la lumière de ce constat, le Directoire considère qu'il convient désormais de compléter les informations fournies par ces outils par des scenarii dits « de stress » (impact de l'inflation, de la déflation ou de violents mouvements de change sur la valeur du portefeuille par exemple). Cette orientation a été mise en œuvre pour définir la nouvelle allocation stratégique en décembre 2010.

clairement position, dès la première allocation d'actifs, sur la différence de nature entre le risque de long terme et le risque de court terme.

A long terme, le Conseil a adopté des allocations stratégiques présentant certes des niveaux élevés d'actions mais construites sur la base d'indicateurs à long terme garantissant que le capital serait préservé dans la plupart des éventualités défavorables (99% des cas).

En ce qui concerne le court terme, le Conseil a décidé d'assumer explicitement l'éventualité de pertes importantes sans juger opportun de mettre en place des dispositifs de couverture du portefeuille qui auraient eu un coût non négligeable et auraient également pesé sur la performance.

Ainsi, le FRR s'est toujours positionné comme un investisseur de long terme qui ne devait pas avoir un comportement « suiviste » dans sa politique d'investissement mais qui, au contraire, devait représenter un pôle de stabilité et une source de financement à long terme de l'économie.

De fait, au plus profond de la crise, en mars 2009, la performance annualisée du FRR était négative[115] *(-2,1%) alors qu'elle est aujourd'hui positive à hauteur de 3% en raison d'un mouvement de retour vers la moyenne de long terme des valorisations de marché. De même, le montant des actifs, qui était de moins de 25 milliards d'euros en mars 2009, s'élève désormais à près de 37 milliards d'euros. Compte-tenu d'un montant d'abondements de 3,5 milliards d'euros pendant ces deux dernières années, la performance du FRR a permis de regagner 8,5 milliards.*

1.5 Le choix entre gestion active et gestion passive

La Cour soulève à bon droit la question des mérites respectifs de la gestion active et de la gestion passive. Il s'agit d'un point très important et complexe qui mérite que l'on prenne en compte l'ensemble des paramètres de choix entre ces deux approches de la gestion.

Le FRR a mis en œuvre deux grandes catégories de gestion active dont le bilan d'ensemble est très positif.

D'une part, la gestion tactique interne réalisée dans le cadre du mandat « Overlay » entre septembre 2005 et novembre 2008 s'est traduite par un gain net de frais de 705 millions d'euros (soit 79 points de base par an).

D'autre part, les mandats de gestion active ont permis de dégager une surperformance cumulée nette de frais de 145 millions d'euros à la fin du troisième trimestre 2010.

[115] A titre d'illustration, l'indice CAC 40 avait à cette date subi une baisse de -59% depuis son point haut.

Ce second aspect de la gestion active peut sembler plus modeste, mais il a apporté une contribution à l'amélioration de la performance nette de frais du FRR. Ce constat conduit à relativiser la critique du coût élevé de la gestion active.

Pour faire une juste appréciation des mérites respectifs des deux grands types de gestion des mandats, il importe en effet de prendre en compte les éléments suivants :

la gestion active est effectivement plus coûteuse que la gestion passive en termes de commissions de gestion financière et la performance des gérants est inégale. Toutefois, dans un contexte de forte volatilité des marchés, la capacité de réaction des gérants peut apporter un surcroît de performance non négligeable ;

La gestion passive est moins coûteuse en termes de commissions de gestion, mais plus coûteuse en termes de coûts de transaction et de conservation (plus grand nombre de titres en portefeuille et nombre élevé de mouvements d'achat et de vente en raison des fluctuations des marchés). Au-delà de la question des coûts, force est de constater que la plupart des indices sont définis sur la base de la capitalisation boursière des titres et suivent la tendance des marchés (achats de titres à la hausse et vente de titres à la baisse). Les portefeuilles passifs sont donc gérés sans diagnostic ni analyse des titres en portefeuille, du contexte macro économique ou du niveau de risque absolu. Dès lors, les deux approches comportent des risques de nature très différente.

Compte-tenu de ces éléments de réflexion, le FRR a adapté ses processus de gestion pour :

- conserver une place significative bien que minoritaire (entre 40 et 45% du total des actifs gérés contre 70% en 2004) aux mandats de gestion active compte-tenu de leur intérêt en termes de gestion des risques de marché et de performance ;

- généraliser les modes de rémunération à la performance pluriannuelle dans le cadre de ce type de mandat ;

- faire le choix, dans un certain nombre de cas, d'indices qui ne soient plus fondés sur la capitalisation boursière des titres mais sur des critères fondamentaux.

*

Le FRR a ainsi mis en œuvre une politique d'investissement cohérente avec son statut d'investisseur de long terme sans prendre de risques excessifs. Sa performance a été affectée par une crise financière d'une dimension exceptionnelle. Pourtant, même après cette crise majeure, le FRR

a dégagé un surplus de valeur de 4,8 milliards d'euros en 6 ans[116] *par rapport au montant des abondements reçus. Sa performance annualisée depuis mi- 2004 (3,1% à date du 7 janvier 2011) se situe à un niveau tout à fait comparable avec celles de ses pairs étrangers qui ont eu la même politique d'investissement. Enfin, comme la Cour l'a souligné, le FRR a investi l'argent public qui lui a été confié dans des instruments financiers classiques sans jamais s'exposer à des produits financiers dont il n'aurait pas été en mesure d'évaluer les perspectives de rendement et les risques associés.*

*

Perspectives d'évolution dans le nouveau contexte créé par la réforme des retraites

2.1. Le changement de nature résultant de la réforme des retraites

Le FRR est désormais doté d'un passif clair : 14 versements annuels de 2,1 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) entre 2011 et 2024 auxquels s'ajoute le versement à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) en 2020 de la quote-part (3,060 milliards d'euros augmentée d'une participation aux résultats de la gestion financière) de la soulte de la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

Le FRR a un horizon de gestion de 14 ans qui doit permettre de satisfaire la double exigence posée par les pouvoirs publics d'assurer la sécurité du versement des passifs et la recherche d'une performance additionnelle grâce à une part encore significative d'actifs de performance.

Le Directoire du FRR partage pleinement l'analyse de la Cour concluant à la nécessité de stabiliser cet horizon d'investissement et le montant des versements à opérer auprès de la CADES. Cette nécessité conditionne à la fois la gestion sécurisée des passifs et l'espérance de performance du FRR.

Dans le nouveau contexte créé par la réforme des retraites, la gestion financière est d'abord et avant tout dirigée par le passif. La prise de risques nécessaire à la recherche de la performance doit dès lors être très précisément encadrée. C'est pourquoi, le critère principal de suivi et de gestion du risque financier sera le ratio de financement qui exprime le rapport entre la valeur de marché des actifs et la valeur actualisée des passifs.

L'exigence de sécurité pèsera très logiquement sur la performance globale du portefeuille. C'est pourquoi l'espérance de rendement additionnel

[116] Dont 850 millions d'euros résultant de la gestion tactique mise en œuvre au sein du FRR et de la performance nette des mandats de gestion active, soit 18% de la performance totale du FRR.

reposera désormais principalement sur les actifs de performance qui, au démarrage de la nouvelle gestion, représentent 39% du portefeuille. Parmi les investisseurs institutionnels, ce niveau est important et représente donc un enjeu majeur de gestion financière.

2.2. La nouvelle allocation stratégique adoptée par le Conseil de surveillance le 13 décembre 2010.

Dès le mois de juillet, le Conseil de surveillance avait décidé de diminuer le niveau d'exposition du portefeuille du FRR au risque de marché en abaissant la part des actifs de performance de 53% à 40% du total des actifs. Compte-tenu de la bonne performance des marchés actions depuis l'été dernier, cette part a augmenté pour atteindre 43% au mois de novembre avant d'être ramenée à 40% après l'adoption du PLFSS fin novembre.

La nouvelle allocation stratégique adoptée par le Conseil de surveillance, sur proposition du Directoire, le 13 décembre 2010 s'inscrit dans la perspective d'une gestion globale des risques du portefeuille.

En premier lieu, le FRR a fait le choix d'investir dans des actifs obligataires diversifiés (Obligations assimilables du Trésor, autres obligations gouvernementales des pays développés et obligations d'entreprises bien notées) à hauteur de 61% de son portefeuille pour couvrir rapidement 83% de la valeur actualisée des passifs. L'éventualité d'adosser d'emblée la totalité des passifs en investissant dans des obligations gouvernementales notées AAA a été écartée par le Conseil de surveillance compte-tenu du prix très élevé d'acquisition de ces obligations.

En second lieu, le FRR investira dans des actifs de performance très diversifiés (actions, obligations gouvernementales des pays émergents, obligations à haut rendement, matières premières non agricoles, immobilier coté). Les investissements représentatifs d'une exposition à la croissance économique des pays émergents seront renforcés (un tiers du total hors matières premières et hors immobilier) : ils seront eux-mêmes diversifiés (obligations gouvernementales, actions de sociétés des pays émergents et, pour une part substantielle, actions de sociétés des pays développés dont les perspectives de rentabilité dépendent de la croissance de ces pays).

Enfin, la mesure et la gestion des risques financiers ont fait l'objet d'une attention soutenue. Un « stress test » très exigeant a tout d'abord été appliqué pour définir le poids de départ des grandes classes d'actifs au sein du portefeuille. Ce « stress test » retient une hypothèse de baisse de la valeur de la poche de performance de 66%[117], soit un niveau supérieur à celui observé pendant la crise.

[117] Dont 45% au titre des marchés actions (pour les sociétés d'assurance, le régulateur a retenu une hypothèse de baisse de 39% de ces marchés) et 21% au titre du risque

Le ratio de financement, qui permet de mesurer la capacité à honorer les engagements figurant au passif à partir de la valeur des actifs, aujourd'hui de 137%, serait de 104% après l'application du scénario extrême représenté par ce « stress test » sur la valeur des actifs.

2.3. Les points d'amélioration de la gestion

La Cour a exprimé des observations sur la gouvernance et sur la gestion administrative du FRR. Elle a également proposé d'engager une réflexion sur le degré d'externalisation de la gestion et le statut de l'établissement. Le Directoire concentrera ses observations sur les deux premiers points et se limitera à quelques remarques factuelles sur le troisième qui relève davantage de la responsabilité de l'Etat.

La gouvernance

La Cour estime que la création du comité stratégie investissement (CSI) a entraîné un nouvel équilibre entre le Conseil de surveillance et le Directoire, et donc un risque potentiel de dilution des responsabilités.

Avant la création de cette instance consultative, le Conseil de surveillance avait pris position sur la gestion des risques extrêmes en assumant, dès 2003, l'éventualité de pertes importantes à court terme dans le cadre de la définition des orientations générales de la politique de placement.

Créé en 2009, le CSI a répondu à une demande, partagée par le Conseil de surveillance et le Directoire, d'amélioration du dialogue entre les instances de gouvernance. La présence de deux experts reconnus a contribué à cette amélioration. Il s'agit donc d'un enrichissement de la qualité du processus de décision et non d'une confusion des responsabilités. Le Directoire a jugé au contraire qu'il était enrichissant pour lui de soumettre ses analyses techniques aux regards croisés du Conseil de Surveillance et d'experts financiers. Il a toujours été acquis que le Directoire était responsable en dernier ressort de la mise en œuvre de l'allocation stratégique.

Dans le cadre de la nouvelle allocation stratégique arrêtée le 13 décembre 2010, le rôle du CSI a au demeurant été précisé. Il se réunira deux fois par an à titre obligatoire et continuera d'émettre un avis sur les propositions d'allocations stratégiques. Il se réunira également dans deux hypothèses :

- à différents niveaux de seuils de baisse du ratio de financement pour formuler un avis sur les mesures correctives envisagées par le Directoire ;

---

obligataire, ce qui revient à considérer une situation de baisse simultanée de tous les marchés.

- à différents niveaux de seuils de hausse du ratio de financement afin de formuler un avis sur les propositions de cristallisation d'une partie des gains financiers constatés.

La gestion administrative

La qualité des prestations

A titre liminaire, je tiens à souligner que la prestation de gestion administrative confiée à la Caisse des dépôts par le législateur a permis d'assurer un fonctionnement satisfaisant des domaines qui relèvent de cette gestion.

En outre, les comptes annuels du FRR ont toujours été certifiés sans réserve et les rapports détaillés des commissaires aux comptes retracent les différentes étapes de la construction progressive du dispositif de contrôle interne comptable.

L'incident opérationnel intervenu lors des travaux d'arrêté des comptes de juin 2009[118] a sensiblement retardé la parution de ces comptes intermédiaires donnant lieu à un rapport d'examen limité.

Un plan d'actions a été engagé dès la fin du 3ème trimestre 2009 afin d'améliorer la qualité de la prestation servie par la Direction des Back Offices de la Caisse des Dépôts (DBO) au FRR. A cette fin, le Directoire et la DBO ont élaboré un contrat de service (SLA[119]) destiné à clarifier la chaîne de contrôles de la DBO et du FRR, d'une part, et de mesurer la qualité des prestations de la DBO au travers d'indicateurs étalonnés par rapport aux pratiques de marchés, d'autre part.

Une première version du contrat de service, abordant les processus les plus sensibles, a été produite pour la fin de l'année 2009. Le SLA a été actualisé à fin juin 2010 et les indicateurs de qualité font désormais l'objet d'une revue régulière chaque trimestre lors des réunions du Comité de pilotage FRR-DBO.

Le FRR a poursuivi la démarche de contrôle interne comptable qu'il avait engagée afin de renforcer l'articulation des contrôles réalisés par l'ensemble des acteurs - DBO, DIC[120], Middle-office et agence comptable – et de concentrer ainsi les ressources sur les contrôles les plus pertinents en termes de gestion des risques opérationnels.

---

[118] Incident limité à la comptabilisation de SWAPS : le caractère très contingenté de cet incident ne peut conduire à considérer que « la traduction comptable des opérations était fréquemment erronée » comme cela est écrit dans le 3ème paragraphe du point 2 du projet d'insertion.

[119] *SLA - Service Level Agreement*

[120] *Direction des Investissements et de la Comptabilité de la direction des retraites : prestation CDC*

Enfin, le FRR a demandé à être étroitement associé aux évolutions touchant les systèmes d'information de la DBO afin d'être à même d'en apprécier les conséquences sur le dispositif de traitement et de contrôles de ses opérations.

Les commissaires aux comptes ont régulièrement indiqué, dans leurs rapports émis sur l'arrêté des comptes de l'exercice 2009 et sur l'examen limité des comptes du premier semestre 2010, que la trajectoire et le rythme de déroulement du plan d'actions visant à fiabiliser le processus d'arrêté des comptes du Fonds répondait à leurs attentes, en particulier s'agissant de la mise en œuvre du contrat de service signé entre le FRR et la DBO.

Les coûts

S'agissant des coûts du FRR et, plus particulièrement des coûts de la prestation de gestion administrative assurée par la CDC, je souhaite apporter quatre précisions complémentaires :

- les coûts du FRR représentent en moyenne chaque année moins de 0,19% (19 points de base) du montant des actifs gérés. Cette approche des coûts, classique dans le secteur de la gestion financière, s'est même située en-deçà de ce niveau ces deux dernières années : 15,6 points de base en 2009 et 16,2 points de base en 2010.

Les coûts globaux des prestations de conservation et d'administration de titres rendues par la DBO et son sous-traitant CACEIS demeurent plus élevés que le benchmark, mais les coûts unitaires ont observé un mouvement de baisse. La poursuite de cette baisse des coûts, exprimés en points de base, constitue un objectif de la convention d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) conclue entre le FRR et la CDC.

La progression de 68% des charges indirectes facturées au FRR entre 2004 et 2007 est, pour partie, à mettre en relation avec l'augmentation concomitante des charges directes (frais informatiques, de personnel, frais généraux directs) sur une période correspondant à la forte montée en charge de l'activité opérationnelle du FRR (activation des mandats de gestion, consolidation des activités opérationnelles). Le FRR et les administrations de tutelle ont demandé à la CDC de plafonner ces «charges mutualisables » en maintenant constant, à 17%, le ratio « Charges indirectes / charges directes ». Ce niveau est stable depuis 2004.

Force est de rappeler que le cadre juridique résultant de l'article R 135-28 du code de la sécurité sociale prévoit que « la Caisse des dépôts et consignations perçoit des frais de gestion à hauteur des dépenses exposées pour l'exercice de la mission qu'elle assure conformément à l'article R 135-24 (article définissant le périmètre de la gestion administrative). Ces frais sont à la charge du Fonds ». Ce cadre juridique défini par les pouvoirs publics n'est donc pas celui d'une relation client-fournisseur classique. Le Directoire a toutefois considéré qu'il était indispensable de mettre en œuvre

une démarche qui, en pratique, s'inspire d'une telle relation pour rendre la gestion du FRR plus efficace, plus efficiente et plus économe.

Je souhaite également apporter un éclairage complémentaire à la Cour sur la réalité des coûts immobiliers. Le loyer facturé par la Caisse des dépôts au FRR est très inférieur à la moyenne du 7ème arrondissement. En 2009, il s'élevait à 281 euros par mètre carré contre une moyenne, hors taxes, de 500 euros par mètre carré pour le 7ème arrondissement.

Le tableau suivant rend compte des montants effectivement facturés et payés par le FRR au cours des exercices 2007 à 2009 :

	Réel 2007	*Réel 2008*	*Réel 2009*
m²	*874*	*874*	*882*
Charges directes :			
- Loyers	*408 417*	*362 292*	*247 898*
- Charges immobilières	*249 852*	*256 822*	*252 691*
Loyers € / m²	*467*	*414*	*281*
Charges indirectes :			
- Immobilier, logistique	*267 917*	*226 630*	*256 445*
TOTAL	*926 186*	*845 744*	*757 034*
Coût immobilier complet € / m²	*1 060 €*	*968 €*	*858 €*

La baisse tendancielle des charges immobilières tient essentiellement aux faits suivants :

Le FRR a fait un effort sur le volet immobilier, en gagnant en efficacité d'aménagement (2 personnes par bureaux à compter de 2008 ; création de plusieurs « open spaces »). En outre, ces 4 dernières années, la surface de bureaux et de salles de réunions a été stabilisée autour de 880 m2 malgré la croissance des effectifs jusqu'à 2009 ;

De son côté, la CDC a progressivement réduit la part de son parc immobilier constituée de surfaces louées dans le 7ème arrondissement. Dès lors, le montant de la facturation des surfaces occupées par les services de la CDC et par le FRR, qui fait masse des locaux dont la CDC est propriétaire et des locaux qu'elle loue avant d'en répartir la charge à due proportion de la surface occupée par chacun d'entre eux, a diminué. Le FRR a ainsi commencé à bénéficier de cet effet de mutualisation des charges, dont les conséquences apparaîtront pleinement dans les chiffres 2010 et 2011.

Les charges immobilières indirectes sont quant à elles restées stables sur la période.

Le décalage entre ces chiffres, qui correspondent aux charges acquittées par le FRR et les coûts apparaissant dans les comptes résulte du

fait que ces derniers intègrent des provisions pour charges à payer supérieures à la réalité des coûts constatés dans un délai d'un à deux ans.

Dans la mesure où le bail correspondant à l'immeuble occupé actuellement par le FRR arrive à échéance le 30 juin 2012, une première étude a été réalisée au cours du premier semestre 2010 mais le dossier a été provisoirement mis en sommeil dans l'attente de la publication de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. La décision relative à la nouvelle localisation des services du FRR sera prise courant 2011.

L'externalisation de la gestion et le statut du FRR

A l'occasion de la réforme des retraites, les pouvoirs publics n'ont pas entendu modifier la gouvernance du FRR ni faire évoluer les modalités de sa gestion.

Le constat effectué par la Cour sur les coûts de la gestion délégué est exact mais n'est pas propre au FRR. En outre, les services du FRR ont fait montre d'un grand professionnalisme en matière d'organisation des appels d'offres et de sélection de gérants. Ce savoir faire permettra, au cours de l'année 2011, de procéder à l'important mouvement de redéfinition du portefeuille résultant de l'allocation stratégique. Indépendamment de l'appréciation susceptible d'être portée sur les mérites respectifs de la gestion directe et de la gestion déléguée, un changement complet de mode de gestion dans ce contexte aurait sans doute été prématuré.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DU FRR

La période de temps - six ans - est manifestement trop courte pour pouvoir juger - fût - ce à titre intermédiaire - de la qualité de la gestion d'un investisseur de long terme dont l'horizon Initial était de plus de 30 ans et reste, même après la réforme décidée en 2010, supérieur à 20 ans. Si les résultats constatés à ce jour ne peuvent évidemment être qualifiés de satisfaisants dans l'absolu ils n'en sont pas moins proches du coût de la ressource (3,1% de performance annualisée nette de frais fin 2010 contre 3,45%) et ce, au lendemain de la crise financière la plus grave qui ait affecté les marchés depuis 80 ans.

La Cour souligne la nécessité pour l'Etat de préserver un cadre permettant au FRR de gérer son portefeuille avec un horizon de passif stabilisé. Il s'agit là en effet d'un élément déterminant pour l'avenir. Cette stabilité dans la définition du passif qui vient d'être fixé par le législateur est une condition indispensable pour que la collectivité nationale puisse bénéficier des fruits d'une gestion de long terme et que le FRR dégage ln fine, à travers la nouvelle allocation stratégique arrêtée en décembre 2010, un niveau de performance financier satisfaisant.

Deuxième partie

Politiques publiques

L'analyse des résultats des **politiques publiques**, c'est-à-dire l'appréciation de leur efficience et de leur efficacité, s'inscrit dans une pratique ancienne des juridictions financières.

Elle donne une dimension nouvelle aux contrôles de régularité et de la gestion, effectués par la Cour, qui s'est adaptée ainsi aux modalités d'intervention de l'Etat. En effet, la bonne conduite des politiques publiques met en œuvre des modalités d'intervention multiples, à l'échelon central comme aux niveaux déconcentrés, rendant nécessaire une appréhension globale des problématiques.

Elle permet de mieux éclairer la représentation nationale et de mieux répondre aux attentes des citoyens.

Trois domaines sont examinés successivement : le champ social (chapitre I), celui de l'économie (chapitre II) et l'enseignement supérieur et de la recherche (chapitre III). S'y ajoute une analyse territoriale, consacrée aux départements d'outre-mer (chapitre IV).

Chapitre I

L’emploi et la santé

Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé

PRESENTATION

Le chômage partiel est une mesure d'aménagement du temps de travail permettant à un employeur, en cas de baisse temporaire de son activité, de suspendre, sans les rompre, les contrats de travail conclus avec ses salariés. Partiellement ou totalement financée par les pouvoirs publics (l'Etat ou l'assurance chômage, selon les pays), son indemnisation a pour double objet d'inciter les employeurs à ne pas recourir aux licenciements économiques en cas de difficultés conjoncturelles et de garantir un revenu suffisant aux salariés concernés.

En France, la dépense publique consacrée à cette politique a été de l'ordre de 610 M€ en 2009.

Créé dans notre pays en 1918, le chômage partiel y était pratiquement tombé en désuétude depuis le début des années 2000. Il a retrouvé une actualité lors de la crise qui a éclaté à l'automne 2008. La plupart des pays européens ont alors, comme la France, cherché à fortement mobiliser les dispositifs de chômage partiel, soit qu'ils aient pu s'appuyer sur une mesure existante (cas de la France, mais aussi de l'Allemagne, de l'Italie ou de la Belgique), soit qu'ils aient alors institué un régime d'indemnisation spécifique (aux Pays-Bas, ainsi que dans les plupart des pays d'Europe centrale et orientale).

Parmi les pays d'Europe continentale, la France s'est singularisée, toutefois, par un recours relativement limité au chômage partiel, alors même que les pouvoirs publics entendaient le promouvoir comme l'un des principaux instruments de réponse à la crise. En 2009, les dépenses affectées à ce dispositif ont ainsi été en France dix fois moindres qu'en Allemagne, où elles se sont élevées à environ 6 Md€.

L'enquête de la Cour, fondée largement sur une démarche de comparaison internationale (notamment avec l'Allemagne, l'Italie et la Belgique), a eu pour objet d'analyser les causes et d'évaluer l'incidence de cette moindre mobilisation du chômage partiel en France.

Il en ressort trois explications : d'une part, les délais nécessités par la réactivation et la modernisation du régime ; d'autre part, l'évolution de la réglementation du marché du travail et les mutations de l'économie ; enfin, le fait que le régime y est moins attractif que pour les entreprises de nombreux pays étrangers. Quant aux conséquences, les retombées en termes de maintien dans l'emploi ont été modestes, et l'utilisation des périodes de chômage partiel à des fins de formation des salariés, difficile à mettre en œuvre, est restée marginale.

I - La réactivation d'un système tombé en désuétude

A - Un instrument ancien de la politique de l'emploi

La réduction d'activité au-dessous de la durée légale du travail permise par le chômage partiel peut porter sur une partie des horaires de travail ou sur la totalité de la durée du travail pendant une période donnée - on parle alors de « chômage partiel total ».

Depuis la fin des années 1960, le régime d'indemnisation repose sur l'imbrication, relativement complexe, d'un ensemble d'allocations à trois étages et d'une exonération de cotisations sociales couplée avec une réduction de CSG et de CRDS.

Plus précisément, il comprend :

- l'« allocation spécifique de chômage partiel », versée au salarié par l'employeur puis remboursée à ce dernier par l'Etat : définie par voie réglementaire, elle est forfaitaire jusqu'en 2008, son taux horaire s'élevait à 2,13€ pour les entreprises de plus de 250 salariés et à 2,43€ pour les autres (soit, dans les deux cas, moins de 30% du SMIC horaire) ;

- l'« indemnité complémentaire », versée et supportée par l'employeur : fixée par voie d'accord collectif, elle se monte à la différence entre l'indemnisation totale garantie par les textes conventionnels et l'« allocation spécifique » ;

- l'« allocation forfaitaire », acquittée par l'Etat lorsque ce dernier passe avec un employeur une « convention d'activité partielle » : elle correspond à la prise en charge partielle ou totale par l'Etat de « l'indemnité complémentaire » mentionnée ci-dessus ;
- enfin, ne représentant pas un salaire, les indemnités de chômage partiel sont exonérées de cotisations sociales et soumises à un taux réduit de CSG et de CRDS.

L'importance de ces aides justifie un régime d'autorisation préalable du recours au chômage partiel. Pour délivrer cette autorisation, les services de l'Etat concernés[121] sont chargés de vérifier que la réduction d'activité a un caractère à la fois temporaire et exceptionnel. Conçu comme un instrument de sauvegarde de l'emploi dans des phases de difficultés conjoncturelles, le système français de chômage partiel n'a en effet pas vocation à s'appliquer à des situations de sous-activité récurrente présentant un caractère structurel. Il en va différemment en Allemagne et en Italie, où des dispositifs différenciés distinguent les situations où le chômage partiel est saisonnier, structurel ou simplement conjoncturel.

B - Un quasi-abandon au début des années 2000

Gelé à partir du début des années 2000, dans ses taux et ses principales modalités, le régime français de chômage partiel est progressivement devenu obsolète. Ainsi, l' « allocation spécifique » versée par l'Etat, qui équivalait à 35% du SMIC horaire brut en 2001, n'en représentait plus que 27% en 2007, soit un niveau peu attractif pour les employeurs à qui incombait une partie croissante de l'indemnisation des salariés. S'agissant des indemnités versées aux salariés, le minimum conventionnel en vigueur en 2008 était resté inchangé depuis 1993 ; inférieur à 50 % du SMIC horaire brut, il n'était en pratique plus applicable.

Laissé en jachère, le régime a vu son utilisation se réduire fortement après 2000 : 0,65 million d'heures avaient été indemnisées en 2005 contre 5,8 millions en 1996. Encore ces heures avaient-elles été majoritairement mobilisées par des secteurs en surcapacité ou en déclin, dans lesquels le recours au chômage partiel n'a pas toujours correspondu à des motifs strictement conjoncturels (textile, automobile, métallurgie). Au total, la France a abordé la crise de 2008 avec un système de chômage

[121] Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

partiel qui avait cessé depuis plusieurs années d'être un outil de premier rang de la politique de l'emploi.

C - La rénovation engagée fin 2008

Face à la baisse brutale de l'activité constatée à partir de l'automne 2008, les pouvoirs publics ont réactivé le régime du chômage partiel, d'abord en modernisant le dispositif traditionnel, puis en créant, pour la durée de la crise, un volet supplémentaire dit d' « activité partielle de longue durée » (APLD).

1 - La modernisation du chômage partiel « classique »

Dès novembre 2008, une circulaire donne instruction aux services de l'Etat chargés de l'application des mesures de chômage partiel d'en ouvrir le champ d'application en interprétant largement les circonstances « exceptionnelles » et « temporaires » qui, seules, permettent, selon la réglementation en vigueur, d'autoriser un employeur à y recourir. En pratique, l'accès au dispositif a été ouvert à l'ensemble des entreprises, y compris celles en redressement judiciaire, ce qui avait toujours été exclu jusqu'alors. La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie parachève cet assouplissement des conditions d'éligibilité en permettant aux entreprises de placer leurs salariés en chômage partiel « par roulement », et non plus de façon collective et simultanée comme cela était le cas auparavant, l'objectif essentiel étant de développer le recours au chômage partiel dans le secteur des services et chez les PME.

Parallèlement, la durée et le montant de l'indemnisation sont revus à la hausse. La durée d'indemnisation est portée de 6 mois à un an - à comparer, toutefois, à l'extension, dans le même temps, de 12 à 18, puis à 24 mois du dispositif allemand. Le nombre maximal d'heures indemnisables augmente de 600 heures à 1000 heures[122] dans les cas de réduction partielle de l'activité, tandis que le nombre de semaines autorisées au titre d'une réduction totale d'activité passe de 4 à 6. Le taux minimal d'indemnisation garanti aux salariés est relevé, quant à lui, de 50 % à 60 % de la rémunération brute d'activité.

Par un décret du 29 janvier 2009, l'allocation versée par l'Etat aux employeurs est augmentée de 58 % pour les entreprises de moins de 250 salariés et de 56 % pour les autres. Son niveau est porté de moins de 30 % du SMIC brut en 2008 à un peu moins de 45 % en 2009. L'indemnité

[122] Soit environ deux-tiers de la durée annuelle moyenne du travail.

horaire minimale, restée inchangée depuis 1993, est, elle aussi, fortement revalorisée (+55 %).

2 - La création de l' « activité partielle de longue durée »

Une convention entre l'Etat et l'assurance chômage du 1er mai 2009 institue un étage supplémentaire d'indemnisation, mobilisable dans le cadre de conventions dites d'« activité partielle de longue durée » conclues entre les entreprises et l'Etat pour une durée pouvant aller jusqu'à un an. Il a vocation à se substituer aux anciennes « conventions d'activité partielle » et à devenir le dispositif conventionnel de droit commun L'aide apportée est ainsi accrue de manière très significative sans changement fondamental de l'économie du régime : les salariés concernés se voient garantir un niveau d'indemnisation minimal de 75 % de leur rémunération brute antérieure, soit de l'ordre de 90 % de leur rémunération nette ; de leur côté, les employeurs bénéficient, en plus de l' « allocation spécifique » de droit commun, d'un supplément d'aide qui porte le montant du concours public à l'indemnisation des salariés jusqu' à 88 % du SMIC brut horaire.

En contrepartie, les employeurs doivent s'engager à maintenir dans leurs emplois, pour une durée au moins égale au double de celle de la convention, les salariés bénéficiaires de l'aide. Ils s'obligent également à organiser avec chacun un entretien consacré aux possibilités de formation.

Au-delà, au-delà le régime de l'APLD prévoit une participation complémentaire de l'assurance chômage au financement des allocations versées aux employeurs, l'Unédic se substituant à l'Etat au-delà de la 50ème heure. Cette intervention, plafonnée à 150 millions d'euros par la convention Etat-Unédic du 1er mai 2009[123], s'inspire des pratiques constatées dans plusieurs pays européens, dont l'Allemagne, où le chômage partiel est financé, totalement ou en partie, par l'assurance chômage. Cette dernière est ainsi amenée à supporter une partie substantielle des coûts supplémentaires engendrés par le nouveau dispositif. L'engagement financier de l'Unédic est toutefois limité à la durée de la crise : une fois consommés, dans le courant de l'année 2011, les 150 millions d'euros prévus, sa contribution a vocation à s'éteindre.

[123] En 2009, la participation réelle de l'Unédic au financement du chômage partiel s'est élevée à 42 M€.

Le système allemand d'indemnisation du chômage partiel : des principes très différents du régime français

Le dispositif d'indemnisation en vigueur en Allemagne a été créé dans les années 1950. Contrairement au système français qui ne distingue pas selon les motifs de recours au chômage partiel, la législation allemande soumet ce dernier à des règles différentes selon les motifs de recours à l'indemnisation : saisonnier, structurel, dans le cadre d'activité en déclin, ou conjoncturel à la suite d'un recul temporaire de l'activité. Le chômage partiel « conjoncturel » (*Konjonkturelle Kurzarbeit*), principalement mobilisé dans le cadre de la crise récente, ouvre droit au versement d'une allocation aux salariés concernés pendant une période maximale de 6 mois. En 2009, toutefois, cette durée a été portée à titre exceptionnel à 24 mois.

L'allocation s'élève à 60% du salaire net d'activité pour les salariés sans enfant et à 67% pour les salariés avec enfants. A la différence du système français dans lequel l'employeur fait l'avance de cette indemnisation, qui lui est ensuite partiellement remboursée par l'Etat, le dispositif allemand traite l'allocation de chômage partiel comme une prestation sociale directement versée au salarié par l'assurance chômage. Pendant la période de chômage partiel, l'employeur doit, à la différence de ce qui est prévu en France, poursuivre le versement des cotisations sociales correspondant au revenu d'activité du salarié ; dans le cadre de la crise, cette charge a été allégée, en 2009 et 2010, de moitié et peut même être totalement annulée à partir du 7ème mois jusqu'à l'expiration des 24 mois autorisés ou sans délai si le salarié concerné suit une formation pendant la période de chômage partiel.

Ce dispositif a pu être d'autant plus fortement mobilisé en 2009 que l'Allemagne a abordé la crise avec une situation de ses finances publiques plus favorable que dans d'autres pays, et notamment la France. Si l'ajustement du marché du travail s'y est essentiellement opéré par la baisse des heures travaillées par tête (-2,8% en 2009 par rapport à 2008), c'est ainsi en grande partie grâce au recours massif au chômage partiel. Le taux de chômage n'a, de fait, pratiquement pas augmenté en Allemagne, malgré la violence de la crise, passant seulement de 7,3% en 2008 à 7,5% en 2009, tandis que le taux français augmentait sur la même période de 7,8 à 9,4%.

Malgré la rapidité de la réaction des pouvoirs publics face à la crise, les évolutions apportées à l'indemnisation du chômage partiel n'ont pu s'appliquer que trop tardivement au regard de la dynamique très rapide de la conjoncture : en particulier, le nouveau mécanisme de l'APLD n'a pu être véritablement mis en œuvre qu'à partir du troisième trimestre 2009, après le paroxysme de la crise, à un moment où les entreprises

avaient déjà commencé à avoir moins besoin de recourir au régime du chômage partiel.

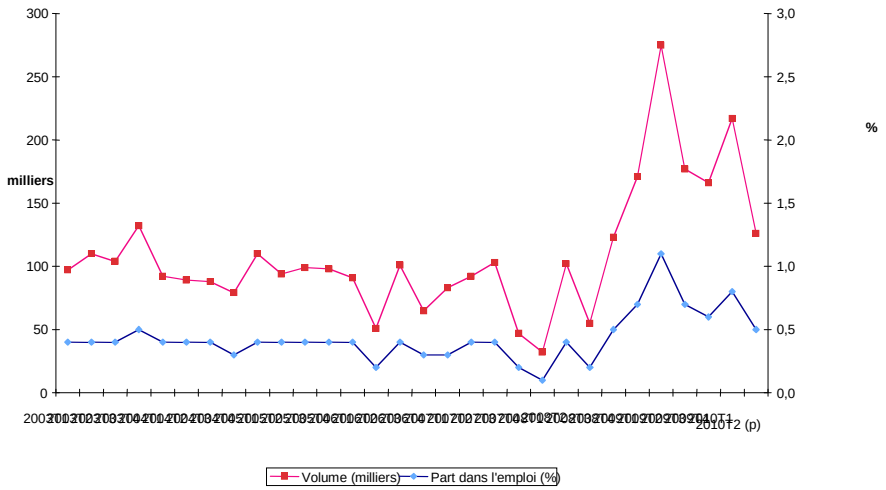
II - Une mobilisation plus faible qu'à l'étranger

A - Un pic en 2009

1 - Une montée en puissance depuis fin 2008

Le nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage partiel a fortement augmenté dès le dernier trimestre 2008 pour culminer en 2009 : 275 000 salariés ont été concernés au deuxième trimestre de cette année, soit environ 1% de la population active et un niveau de plus du double de celui observé au cours des années précédant la crise, de l'ordre de 100 000 bénéficiaires en moyenne trimestrielle. Au total 78 millions d'heures de chômage partiel ont été effectivement payées en 2009, contre seulement 4 millions en 2007, soit vingt fois plus.

Evolution du chômage partiel depuis 2003 (volume en milliers ; part de la population active en %)



Source : INSEE, enquête emploi

Cette montée en puissance est proche, dans son rythme, de celle observée dans d'autres pays européens : en Allemagne, le pic d'utilisation du chômage partiel a également été atteint au deuxième trimestre 2009. En revanche, l'ampleur de la mobilisation constatée dans les deux pays a été très différente : les 275 000 salariés français en chômage partiel au

cours du deuxième trimestre 2009 doivent ainsi être comparés au 1,53 million de bénéficiaires allemands à la même date[124], même si la situation des deux pays, à cet égard, n'est pas directement comparable[125].

2 - L'utilisation effective d'un tiers seulement des heures autorisées

L'autorisation administrative de recourir au chômage partiel porte sur un volume horaire résultant des demandes des entreprises. La comparaison entre les données relatives au nombre d'heures autorisées et celles concernant les heures effectivement indemnisées montre toutefois un taux d'utilisation des autorisations relativement modeste. De 50% en 2007, il est passé à 30% en 2009 avant de remonter légèrement à 34% au cours des cinq premiers mois de l'année 2010. Le taux apparent de consommation des heures autorisées dans le cadre de l'APLD a été légèrement supérieur, mais il est resté en-deçà de 50% (42% en 2009).

Heures de chômage partiel autorisées et payées selon les dispositifs

(en millions d'heures)	2007	2008	2009	2010 (janvier-mai)
Allocation spéciale				
Nombre d'heures autorisées	8	35	258	87
Nombre d'heures payées	4	16	78	30
Taux de consommation apparent (heures payées/autorisées)	50 %	46 %	30 %	34 %
Dont APLD				
Nombre d'heures autorisées			45	27
Nombre d'heures payées			19	n.d.
Taux de consommation apparent			42 %	n.d.
Part des heures d'APLD dans le total des heures autorisées			18 %	31 %

Source : d'après O. Chagny[126] *à partir de données DGEFP, DARES, INSEE*

[124] Source : Agence Fédérale allemande pour le Travail

[125] En effet, le creux conjoncturel a été plus prononcé en Allemagne qu'en France au cours de l'année 2009 (le PIB y a reculé de 4,9% contre 2,5% en France) et la population active allemande s'élève à 40,35 millions de personnes contre 28 millions en France (2008).

[126] Odile Chagny (OFCE et groupe Alpha) en coopération avec GHK Consulting Ltd et CERGE-EI, « From partial unemployment to partial activity : a very typical French

Cette utilisation limitée des heures autorisées semble liée au souci des entreprises de se couvrir face à l'incertitude sur leur activité en majorant leur demande par rapport à la réalité de leurs besoins.

3 - L'industrie principale bénéficiaire

Le recours au chômage partiel est d'une intensité variable selon les secteurs de l'économie. Avec une activité plus cyclique que les services, l'industrie bénéficie de plus de 80 % du total des heures indemnisées au titre du chômage partiel (dont un cinquième pour le seul secteur automobile). Cette proportion se retrouve à l'étranger : en Allemagne, 85 % des indemnisations concernent le secteur industriel. Le chômage partiel apparaît est ainsi l'un des instruments de politique industrielle à la disposition des pouvoirs publics.

B - Une réactivation restée malgré tout modeste

Pour importante que puisse sembler la montée en puissance du chômage partiel en 2009, son ampleur apparaît toutefois modeste au regard de ce qui avait été observé au cours de la précédente phase de récession (1993) et, surtout, en comparaison de ce qui a pu être constaté au cours des deux dernières années dans plusieurs pays européens.

1 - Une mobilisation à peine supérieure à celle de 1993

La comparaison des données relatives au chômage partiel lors des deux épisodes récents de récession économique (1993 et 2009, avec un recul du PIB s'établissant respectivement à 1 % et 2,5 %) met en évidence le déclin relatif de l'utilisation de cette mesure. Avec 38 millions de journées de chômage partiel autorisées en 2009, le recours au chômage partiel n'a été supérieur que de moitié à ce qui avait été observé en 1993 (24 millions de journées), alors même que le recul du PIB a été deux fois et demie plus prononcé. Rapporté au nombre d'heures totales travaillées dans l'économie française, le nombre d'heures de chômage partiel autorisées a évolué encore plus faiblement, puisqu'il représentait 0,49 % du total en 1993 contre 0,68 % en 2009.

---

story », *Peer review on « Short time working arrangements/partial activity schemes »*, 27-28 septembre 2010, p.21

2 - Un recours au chômage partiel nettement moindre que dans d'autres pays européens

Le contraste avec la mobilisation du chômage partiel dans d'autres pays européens est plus net encore. Comme le montre le tableau ci-dessous, la part des salariés concernés par le chômage partiel en France en 2009 a été plus de trois fois inférieure à ce qu'elle était au même moment en Allemagne ou en Italie. Le rapport est même de 1 à 6 avec la Belgique.

Part des salariés participant à un dispositif de chômage partiel dans le total de la population salariée

	2009	2007	différence 2009/2007 (en points de population active couverte)
Danemark	0,47	0	0,47
Autriche	0,63	0	0,63
Pays-Bas	0,75	0	0,75
France	**0,83**	**0,34**	**0,49**
Slovaquie	0,85	0	0,85
Hongrie	0,88	0	0,88
Espagne	1,01	0,01	1
Irlande	1,03	0	1,03
Allemagne	**3,17**	**0,08**	**3,09**
Italie	**3,29**	**0,64**	**2,65**
Belgique	**5,6**	**3,22**	**2,38**
Moyenne OCDE	1,44	0,21	1,23

Source : OCDE, perspectives pour l'emploi, 2010

Plus encore que les niveaux relatifs de recours au chômage partiel, une approche comparative met en évidence la faible réaction du dispositif français à la dégradation de la conjoncture. Ainsi, alors que la part de la population salariée concernée par le chômage partiel en France était plutôt supérieure à celle de l'Allemagne avant la crise (0,34% contre 0,08% en 2007), elle lui est devenue très inférieure en 2009, au plus fort de la crise (0,83% contre 3,17%). Cette moindre mobilisation s'observe également vis-à-vis de l'Italie, dont la part de la population active concernée par le chômage partiel est passée de 0,64% en 2007 à 3,29% en 2009.

En outre, la France, qui dispose pourtant d'un système public d'indemnisation du chômage partiel depuis très longtemps, ne l'a paradoxalement pas davantage utilisé que des pays qui ne l'ont créé qu'en 2008 pour faire face à la crise (cas de l'ensemble des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, mais aussi des Pays-Bas et de l'Autriche). Les pays qui disposaient d'un système ancien d'indemnisation du chômage partiel (Allemagne, Belgique, Italie) l'ont mobilisé en général dans des proportions bien supérieures à celles observées en France.

C - Un coût pour les finances publiques de l'ordre de 610 M€ en 2009

1 - Une charge directe de 349 millions d'euros

L'évolution récente des dépenses budgétaires liées aux différentes mesures de chômage partiel traduit leur montée en puissance, comme le montre le tableau ci-dessous :

Dépenses de chômage partiel (en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Allocation spéciale (chômage partiel classique)	9	36	268
Conventions de chômage partiel	2	2	20
APLD	0	0	61
dont Etat			19
dont Unédic			42
TOTAL	11	38	349

Source : Cour des comptes (données RAP Travail et emploi 2007, 2008 et 2009 ; autres données Cour)

Alors que les dépenses liées à l'indemnisation du chômage partiel ne s'élevaient qu'à 11 M€ en 2007, elles sont passées à 38 M€ en 2008 pour atteindre 349 M€ en 2009, décuplant ainsi presque d'une année sur l'autre.

2 - Un coût indirect supplémentaire d'au moins 260 millions d'euros

Les dépenses budgétaires ne correspondent qu'à un coût direct : elles n'intègrent pas l'impact des exonérations de cotisations sociales portant sur les indemnités de chômage partiel. Le montant de la perte de recettes correspondante n'est pas évalué avec exactitude par l'administration, mais il représente au minimum 3,34€ par heure travaillée[127], ce qui, rapporté aux 78 millions d'heures indemnisées en 2009, aboutit à un coût au moins égal à 260,5 M€.

Au total, l'impact du dispositif de chômage partiel sur les finances publiques s'est ainsi élevé à au moins 610 M€ en 2009. Ce montant est beaucoup plus faible que celui constaté en Allemagne : selon une étude de l'agence fédérale pour le travail parue en 2009[128], le chômage partiel aurait eu, au cours de cette même année, un impact estimé sur les finances publiques de 6 Md€ (en tenant compte de la baisse de recettes de cotisations sociales), soit un coût 10 fois supérieur à celui observé en France qui traduit le différentiel d'intensité entre les deux pays dans le recours à ce dispositif.

III - Une attractivité faible pour les entreprises

L'utilisation relativement modeste du chômage partiel en France durant la crise récente peut être rattachée à différentes causes, liées notamment à l'évolution de la réglementation du marché du travail et à des mutations structurelles de l'économie, mais aussi aux caractéristiques mêmes d'un régime qui apparaît moins incitatif pour les entreprises qu'à l'étranger.

[127] Pour une rémunération égale au SMIC ; dans la mesure où les salariés concernés par le chômage partiel ont une rémunération moyenne supérieure à ce niveau, le coût en termes de moindres recettes de cotisations sociales est donc nécessairement supérieur, mais ne peut être estimé plus précisément.

[128] Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, « Betriebe zahlen mit und haben etwas davon », *IAB Kurzbericht*, 17/2009

A - Un moindre intérêt pour les employeurs

1 - Le développement de modes de flexibilité alternatifs au chômage partiel

Les systèmes de chômage partiel entretiennent un rapport étroit avec les règles encadrant le fonctionnement du marché du travail. En effet, dans les pays disposant d'un fort degré de « protection de l'emploi »[129], les dispositifs de chômage partiel sont généralement très développés, car ils permettent aux entreprises de trouver, dans la diminution du nombre d'heures travaillées par les salariés, la flexibilité dont elles ne disposent pas dans l'ajustement de leurs effectifs. Inversement, les pays qui font le choix d'une moindre protection légale et réglementaire de l'emploi ont généralement peu recours au chômage partiel. Cette complémentarité s'observe dans la plupart des grands pays : ainsi, le chômage partiel est très développé en Allemagne, en Italie et en Belgique, pays où le degré de protection de l'emploi est élevé ; il l'est sensiblement moins aux Etats-Unis, au Canada et au Royaume-Uni où les entreprises disposent de plus de flexibilité pour la gestion de leurs effectifs.

La France fait cependant figure d'exception dans cet ensemble dans la mesure où elle a beaucoup moins utilisé le chômage partiel que l'Allemagne ou l'Italie au cours de la crise récente, tout en ayant comme ces derniers un degré élevé de protection de l'emploi.

Cette situation paraît trouver son origine dans le fait que la France a fortement développé, depuis la fin des années 1990, des instruments permettant de rendre moins rigide la durée de travail des salariés, sans préjudice des modalités de flexibilité externe que constituent les recrutements par contrats à durée déterminée et l'appel à l'intérim. Les lois sur la réduction et l'aménagement du temps de travail (lois Aubry I et II du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000) ont eu pour effet d'accroître les possibilités de modulation annuelle du temps de travail. La loi du 20 août 2008 a encore assoupli ces règles dans le cadre d'un nouveau dispositif d' « aménagement du temps de travail » permettant d'adapter le rythme de travail à celui de l'activité selon des modalités fixées par les accords d'entreprise.

En définitive, les entreprises françaises ont abordé la crise de 2009 avec des possibilités de flexibilité (annualisation du temps de travail, possibilité de recours à des journées de RTT) qui n'existaient pas une

[129] Selon l'OCDE, qui évalue le degré de « protection de l'emploi », celle-ci dépend essentiellement des règles visant à dissuader les licenciements.

décennie auparavant et qui ont pu se substituer, au moins dans un premier temps, au chômage partiel lorsque les effets de la crise sont devenus perceptibles.

2 - L'incidence de la forte baisse de l'emploi industriel en France

La baisse de la part de l'industrie dans l'emploi total est un autre facteur explicatif. En effet, elle n'a cessé de s'éroder dans l'économie française pour passer de plus de 30 % de l'emploi marchand en 1989 à 20 % en 2010, soit une perte de 1,2 million d'emplois industriels en dix ans. La France fait désormais partie des cinq pays de l'Union européenne où la part de l'emploi industriel est la plus faible, loin derrière l'Italie (28 %) ou l'Allemagne (25 %). Le chômage partiel étant essentiellement utilisé par le secteur industriel[130], il n'est donc pas étonnant que la France y recourt moins que ces pays.

B - Des incitations insuffisantes pour les entreprises

L'économie du système français d'indemnisation du chômage partiel est différée de celle observée dans les principaux pays européens utilisateurs de cette mesure : en effet, l'indemnisation des salariés y apparaît au moins égale et parfois supérieure (dans le cadre de l'APLD) à ce qu'elle est à l'étranger ; en revanche, l'aide versée aux entreprises y est significativement inférieure.

1 - Une indemnisation des salariés plutôt plus favorable qu'à l'étranger

Le taux de remplacement résultant de l'indemnité versée varie selon les dispositifs. Le cas le plus favorable est le régime de l'APLD, antérieur : l'indemnisation versée au salarié représente 75 % de son salaire brut - soit environ 90 % du salaire net -, avec un montant minimum égal au SMIC. Dans les autres cas, la rémunération atteint au minimum 60 % du salaire brut, soit de l'ordre de 75 % de la rémunération nette, sauf dispositions conventionnelles plus favorables. Le fait que l'indemnisation soit calculée sur la base du salaire brut (et non net, comme souvent à l'étranger) et qu'elle soit exonérée de cotisations sociales, limite très fortement la perte de revenu des salariés français en chômage partiel.

[130] Le secteur du conseil et de l'assistance est cependant apparu, à partir de la mi-2009, dans les dix secteurs les plus utilisateurs de chômage partiel.

La France se situe ainsi dans la fourchette haute de ce qui est observé à l'étranger, l'APLD apparaissant particulièrement généreuse par l'indemnisation qu'elle garantit : en Allemagne, l'indemnisation est au minimum de 60 à 67 % du salaire net (sauf dispositions conventionnelles plus favorables dans certains secteurs) ; en Belgique, l'indemnisation correspond au moins à 70/75 % du salaire net ; en Italie, elle est de 80 % du salaire net (sous plafond)[131].

2 - Un système moins avantageux pour les employeurs qu'ailleurs

A l'inverse, le montant des aides publiques aux entreprises autorisées à recourir au chômage partiel est plus faible en France que dans la plupart des pays européens comparables : les employeurs français, s'ils peuvent être exonérés de toute participation dans certaines configurations de recours à l'APLD (salariés rémunérés au SMIC en chômage partiel de plus de 50 heures), gardent à leur charge, dans les cas les plus courants, un quart, et potentiellement jusqu'à la moitié, de la charge de l'indemnisation. Or en Allemagne, la participation de l'employeur a été réduite à seulement la moitié des cotisations de sécurité sociale pendant les six premiers mois et celles-ci sont intégralement prises en charge à partir du 7ème mois, ou lorsque le salarié participe à une formation. En Italie, la situation est proche de celle de l'Allemagne puisque la contribution des entreprises se limite à une partie des cotisations de sécurité sociale (sans limitation dans le temps). En Belgique, le coût de l'indemnisation n'est pas à la charge de l'employeur, de même qu'au Pays-Bas où seuls les coûts de formation lui incombent. Enfin, l'Espagne a également choisi de ne faire assumer à l'employeur aucune charge d'indemnisation pendant les périodes de chômage partiel. Par ailleurs les entreprises françaises supportent également la charge de trésorerie induite par le décalage entre le paiement des indemnités aux salariés et leur remboursement – partiel - par l'Etat, alors que dans plusieurs pays européens dont l'Allemagne et l'Italie, cette charge de trésorerie est inexistante, les indemnités étant directement versées aux salariés par la puissance publique.

[131] Ces données de comparaisons internationales sont issues de l'étude « Perspectives de l'emploi 2010 », menée par l'OCDE.

C - Des contreparties délicates à mettre en œuvre

1 - Une articulation encore embryonnaire entre chômage partiel et formation

A la différence de certaines autres prestations de chômage, assorties d'une obligation de formation[132], l'indemnisation du chômage partiel n'entraîne de contrainte de cette nature ni pour l'employeur ni pour le salarié. Il est seulement prévu qu'un entretien soit proposé par son employeur à chaque salarié bénéficiaire du régime de l'APLD « *en vue notamment d'examiner les actions de formation ou de bilan qui pourraient être engagées pendant la période d'activité partielle* » (circulaire DGEFP n° 2010/13 du 30 mars 2010).

Faiblement soutenue par des textes qui ne la rendent pas obligatoire et posent une exigence plus formelle que véritablement incitative, l'articulation entre chômage partiel et formation est difficile à mettre en œuvre dans la pratique. En effet, elle s'inscrit dans un cadre juridique particulièrement complexe du fait du cloisonnement entre les financements de la formation professionnelle selon qu'ils sont destinés à des formations effectuées pendant le temps de travail. Les heures de chômage partiel étant considérées comme « hors temps de travail », puisque le contrat de travail est suspendu, elles ne peuvent être l'occasion d'actions de formation destinées à l'adaptation au poste de travail : financées par le plan de formation de l'entreprise, celles-ci doivent, en effet, nécessairement être organisées pendant le temps de travail. Cette situation est paradoxale : le chômage partiel visant le maintien dans l'emploi, les formations d'adaptation au poste de travail devraient en être le complément logique. Mais, en l'état actuel de la réglementation, cette combinaison n'est pas possible, sauf à faire alterner des périodes de chômage partiel avec des périodes d'activité spécifiquement destinées aux formation d'adaptation au poste de travail, ce qui n'est guère séduisant pour l'entreprise qui doit assurer le paiement des salaires pendant les périodes de formation, sans préjudice des difficultés d'organisation d'une telle alternance.

A défaut de pouvoir organiser des formations d'adaptation au poste de travail pendant les périodes de chômage partiel, certaines entreprises ont recours à des formations « hors temps de travail » : congé individuels de formation (CIF), droit individuel à la formation (DIF), périodes de professionnalisation ou encore formations de développement des

[132] Voir les articles L. 5411-6 à L. 5411-8 du code du travail relatifs au projet personnalisé d'accès à l'emploi, qui peut conférer à certaines propositions de formation le caractère d'obligations.

compétences financées sur le plan de formation. Lourdes à mettre en place, ces formules ne se prêtent guère à une mobilisation rapide et ne correspondent pas, dans la plupart des cas, aux conditions dans lesquelles les entreprises ayant recours au chômage partiel – dans des délais souvent brefs et imprévisibles – peuvent mettre en œuvre des formations pour leurs salariés, même si, comme le montre l'exemple de la métallurgie, certaines branches se sont mobilisées pour venir les soutenir.

Un accord visant à favoriser l'articulation entre le chômage partiel et la formation dans la métallurgie

Par un accord national du 7 mai 2009, les partenaires sociaux de la branche de la métallurgie ont entendu favoriser l'articulation entre le chômage partiel et la formation, estimant que « les périodes de sous-activité doivent, dans la mesure du possible, être mises à profit pour développer les compétences et les qualifications des salariés, de telle sorte que les entreprises soient prêtes à aborder la reprise économique dans les meilleures conditions ».

En application de cet accord, l'OPCAIM, organisme collecteur des fonds de la formation professionnelle pour cette branche, a apporté un soutien exceptionnel aux entreprises en sous-activité qui souhaitaient former leurs salariés en prenant en charge les salaires correspondants. Au 30 avril 2010, 5491 entreprises et 57 672 salariés avaient bénéficié de cette mesure pour un engagement financier de l'ordre de 19 M€ au titre du plan de formation des entreprises concernées. Par ailleurs, 20,6 M€ supplémentaires ont été mobilisés au profit de 29 564 salariés et de 1890 entreprises au titre du droit individuel à la formation (DIF).

En tout état de cause, l'absence de suivi précis et rigoureux par les services du ministère chargé de l'emploi de la qualité de cette articulation entre chômage partiel et formation, qui consistait pourtant un des apports originaux du dispositif d' « activité partielle de longue durée » dans une optique de sécurisation des parcours professionnels, ne peut que faire obstacle à une évaluation pourtant indispensable. Elle empêche toute comparaison avec l'Allemagne à qui avait été empruntée l'idée de cette possibilité de couplage qui a bénéficié, en 2009, à 123 400 salariés en chômage partiel pour la formation desquels les crédits du Fonds social européen ont systématiquement été mobilisés[133].

[133] Agence fédérale allemande pour le travail, rapport annuel 2009.

2 - Une absence d'évaluation des résultats en matière de sauvegarde de l'emploi

Le recul par rapport à la crise est certes encore insuffisant pour disposer d'évaluations complètes de l'effet sur l'emploi de la mobilisation du chômage partiel. Encore eût-il fallu que ces évaluations aient été engagées au moment où le mécanisme de chômage partiel était réactivé pour pouvoir en disposer à la sortie de la crise. Mais tel n'a pas été le cas et aucun dispositif d'évaluation n'a même été organisé lors de la création de l'APLD : l'obligation faite aux entreprises de conserver dans l'emploi les salariés aidés pendant une durée double de la convention ne fait même l'objet d'aucun suivi centralisé par le ministère chargé du travail et de l'emploi.

L'OCDE a, toutefois, publié dans ses « Perspectives de l'emploi » pour 2010 une première évaluation de l'efficacité des systèmes d'indemnisation du chômage partiel, dont elle conclut qu'ils ont abouti à la sauvegarde de 221 500 emplois en Allemagne, 124 000 en Italie et 43 000 en Belgique. Les résultats concernant la France seraient plus modestes avec seulement 18 000 emplois sauvegardés. Même si certaines singularités de la situation française peuvent les éclairer, ces résultats décevants, suggèrent que plusieurs pays européens ont su, mieux que la France, utiliser les ressources offertes par le chômage partiel pour faire face à la crise.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'indemnisation du chômage partiel est une mesure dont plusieurs exemples étrangers ont montré qu'une mobilisation massive peut avoir des conséquences favorables sur le maintien de l'emploi. En abordant la crise avec un dispositif quasiment tombé en désuétude, l'économie française a moins bénéficié que d'autres des avantages liés à l'indemnisation du chômage partiel. La réforme intervenue en 2009 est manifestement arrivée trop tard pour avoir un impact significatif sur l'emploi et ses difficultés d'application appellent des aménagements pour les contreparties en termes d'emploi et de formation. De manière plus générale, la question du financement du chômage partiel et de son niveau doit être réexaminée de façon à améliorer l'efficacité du régime. Comme en Allemagne et chez nombre de nos voisins, ce doit être conçu et utilisé comme un outil pérenne d'une politique de l'emploi à même de sécuriser les parcours professionnels des salariés, sans oublier son importance en tant qu'instrument d'une politique industrielle.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- envisager un réexamen conjoint par l'Etat et les partenaires sociaux, après la sortie de crise, de l'économie d'ensemble du système de chômage partiel pour en renforcer l'attractivité, notamment à la lumière de l'exemple allemand. Il pourrait conduire à reconsidérer tant le niveau des aides apportées aux entreprises que les contributions respectives de l'Etat et de l'assurance chômage à son financement, d'autant plus que le dispositif de l'APLD devrait prendre fin dans le courant de l'année 2011, année qui verra aussi le renouvellement de la convention générale d'assurance chômage ;

- assurer une meilleure visibilité aux entreprises sur le cadre juridique applicable, en unifiant et en stabilisant un dispositif d'indemnisation aujourd'hui très complexe ;

- moduler la participation financière de l'Etat et, le cas échéant, celle de l'assurance chômage, en fonction de la qualité des engagements des entreprises, le taux maximum de prise en charge des indemnités de chômage partiel devant être réservé aux entreprises ayant pris les engagements les plus significatifs en matière notamment de formation, et autoriser, notamment à titre dérogatoire, les salariés en chômage partiel à participer aux formations « pendant le temps de travail » .

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

Ces observations s'organisent autour des thèmes suivants :

- Une réforme dynamique en quasi temps réel,

- Un recours au chômage partiel non négligeable,

- Une attractivité financière intéressante pour les entreprises.

1. Une réforme dynamique en quasi temps réel

La Cour estime tout d'abord, que les évolutions apportées à l'indemnisation du chômage partiel n'ont pu s'appliquer que trop tardivement, au regard de la dynamique très rapide de la conjoncture.

Il est exact que le dispositif du chômage partiel n'avait pas connu d'évolution juridique depuis 2001. Cette dernière réforme avait pour objectif de tenir compte des modifications intervenues en matière de législation relative au temps de travail et, par voie de conséquence, de limiter le recours au chômage partiel. Entre 2001 et 2008, il n'avait donc pas été jugé opportun de rénover un dispositif dont l'utilisation, hors le secteur automobile, était très marginale.

En revanche, dès les prémisses de la crise en octobre 2008, toutes les mesures ont été prises pour permettre une meilleure utilisation de ce dispositif. La réactivité a été privilégiée puisque les premières mesures d'assouplissement, qui n'étaient de nature ni législative, ni réglementaire, ont été prises par voie d'instruction. C'est ainsi qu'entre octobre 2008 et juillet 2009, hors les dispositions particulières liées aux catastrophes naturelles, 6 instructions ou circulaires relatives au chômage partiel ont été diffusées, 4 décrets et 3 arrêtés ont été publiés. Il faut rappeler que les partenaires sociaux sont intervenus dans la même période sur le champ du chômage partiel.

2. Un recours au chômage partiel non négligeable

La Cour souligne ensuite, le faible recours au dispositif par rapport à l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique.

Cette observation doit sans doute être relativisée au regard de deux éléments d'analyse complémentaires :

- Le volume d'heures autorisées au titre de l'allocation spécifique a été multiplié par 32 entre 2007 et 2009. Le volume d'heures payées a été multiplié par 19,5. Le décalage entre heures autorisées et heures payées s'explique par l'absence de visibilité des entreprises qui ont donc adopté une attitude de précaution. Néanmoins, au regard de ces chiffres, il convient sans doute de

relativiser la faiblesse du recours au chômage partiel pendant la crise.

- Le tableau de l'OCDE (Perspectives pour l'emploi, 2010) repris en page 9 doit être analysé avec prudence. En effet il compare la proportion des salariés participant à un dispositif de chômage partiel dans le total de la population active entre 2007 et 2009. La Cour relève la faiblesse de cette proportion au regard des chiffres constatés dans d'autres pays européens. Sans mettre en cause le bien-fondé de cette observation, il faut souligner que les éléments d'enquête sur lesquels s'appuie l'OCDE (enquête emploi de l'INSEE) sont fondés sur les déclarations des salariés. Il y a en effet un écart non mesuré entre ces déclarations et la situation effective de ces salariés : ils peuvent soit avoir été placés en activité réduite dans le cadre de l'organisation adoptée par l'entreprise pour faire face à la sous-activité, par exemple avec des prises de congés légaux ou de repos au titre de la réduction du temps de travail sans que pour autant l'entreprise ait sollicité une indemnisation au titre du de chômage partiel, soit avoir bénéficié du maintien de leur rémunération sans connaître précisément si l'entreprise avait demandé le bénéfice de l'indemnisation par l'Etat -celle-ci étant très décalée en termes de trésorerie comme de prise en compte sur les fiches de paye.

Il convient d'ailleurs de remettre en perspective l'évolution entre 2007 et 2009 de la part de salariés placés au chômage partiel au sein de la population active (multipliée par 2,4) et l'évolution des dépenses mentionnées ci-dessus (multiplié par 19,5, taux bien supérieur à la revalorisation de l'indemnisation par l'Etat). Ceci implique que l'effort s'est concentré sur les entreprises les plus touchées par la crise économique et pour des durées plus conséquentes par salarié.

- On notera par ailleurs que la « Peer Review » organisée à Paris par la Commission européenne en septembre dernier à bien mis en valeur l'absence de toute homogénéité du décompte des travailleurs à temps partiel tant dans les pays membres qu'au niveau des statistiques emploi de l'union européenne. Ce constat devrait conduire la Commission à proposer la mise en place d'une remontée d'informations adaptée.

3. Une attractivité financière intéressante pour les entreprises

La Cour estime, que le dispositif est moins incitatif qu'à l'étranger.

Le tableau en annexe jointe démontre que pour l'APLD, à partir de la 50ème heure, le reste à charge pour l'entreprise pour un salaire de 1,5 SMIC n'est que de 1,46 € par heure pour les

entreprises de moins de 250 salariés et est nulle pour les salariés indemnisés au SMIC. En outre, en France, ces indemnités sont totalement exonérées de charges sociales, ce qui n'est pas le cas en Allemagne où l'exonération de charges sociales n'est appliquée qu'à partir du 7ème mois et uniquement pour les salariés en formation.

4. Recommandations de la Cour

En conclusion, la Cour formule trois recommandations :

1. Envisager un réexamen par l'Etat et les partenaires sociaux de l'APLD en sortie de crise ;

2. Assurer une meilleure visibilité aux entreprises grâce à un cadre juridique moins complexe ;

3. Moduler la participation financière de l'Etat et des partenaires sociaux en fonction du recours à la formation.

Je partage ces orientations.

En effet, il convient dans un premier temps de tirer les enseignements du recours au chômage partiel pendant la crise et du lien entre ce recours et la mise en œuvre en urgence de l'APLD. Les services de l'Etat s'emploient à faire le bilan de cette période dans la perspective d'échanges qui auront lieu avec les partenaires sociaux.

Il va de soi qu'à terme la modernisation du cadre juridique doit être recherchée, afin d'améliorer son utilisation par les entreprises, tout en faisant du recours à l'activité partielle une utilisation très conjoncturelle et destinée à pallier les difficultés temporaires des entreprises mais non à remédier à des transformations structurelles. Ces dernières, qui ne doivent pas être différées sine die au risque d'affaiblir la compétitivité des entreprises et de menacer l'emploi à moyen terme, relèvent des outils de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences mis en œuvre par mon ministère.

Enfin, la modulation de la participation financière de l'Etat et des partenaires sociaux en fonction du recours ou non à la formation professionnelle pendant les périodes de sous-activité est l'un des paramètres qui devront être examinés, dans la perspective d'une évolution du système d'indemnisation de l'activité partielle.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Comme le souligne la Cour, dans son projet d'insertion au rapport public annuel sur le système français d'indemnisation du chômage partiel, ce dispositif doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse de ses résultats en matière de sauvegarde de l'emploi. Il convient de mesurer précisément ses effets sur le marché de travail français, compte tenu de ses spécificités propres.

La Cour considère que la France a faiblement et tardivement recouru au chômage partiel en tant qu'instrument de réponse à la crise.

Je rappelle néanmoins que l'Etat a très rapidement et très largement modernisé, assoupli et développé le régime de chômage partiel, dès la fin de l'année 2008, en prenant à sa charge le coût du dispositif rendu ainsi plus généreux et plus attractif. La concertation avec les partenaires sociaux a ensuite permis la mise en place de l'activité partielle de longue durée (APLD), dès le premier semestre 2009, dans un cadre partenarial. Au total, ces mesures ont conduit à un effort budgétaire très conséquent, avec quasi décuplement de la dépense d'Etat entre 2008 et 2009 et, comme le note la Cour, une multiplication par 20 du nombre d'heures indemnisées entre 2007 et 2009.

Je tiens également à mettre en perspective ce constat, qui s'appuie notamment sur une comparaison avec la situation allemande. Certes, les montants mis en jeu dans ce cadre s'y élèvent à 6 Mds€, soit dix fois plus qu'en France. Je tiens à souligner notamment les différences importantes qui existent entre les deux pays, tenant à la définition du périmètre et des fonctions du chômage partiel. Le dispositif allemand a non seulement pour mission d'indemniser le chômage partiel conjoncturel, ce qui correspond à son objectif en France, mais il vise également à répondre aux difficultés structurelles rencontrées par les entreprises et à assurer le reclassement des licenciés économiques, enjeux publics qui font en France l'objet de politiques spécifiques, telles que la gestion prévisionnelle des emplois et carrières (GPEC) ou encore la convention de reclassement personnalisée (CRP) ou le contrat de transition professionnelle (CTP).

Je note enfin que la Cour recommande d'envisager un réexamen complet de l'économie du dispositif, en reconsidérant notamment les engagements financiers respectifs de l'Etat et de l'assurance chômage. Je souscris à cette recommandation et constate qu'en Allemagne, pays où l'efficacité du dispositif est réputée la plus significative, le chômage partiel est financé totalement par les fonds de l'assurance chômage en période régulière et en partie seulement en période de crise, l'autre part revenant à

la charge de l'Etat à titre exceptionnel. Le constat inverse s'observe en France, ce qui mérite réflexion.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'UNEDIC

Nous prenons acte des observations de la Cour et marquons notamment notre accord avec sa recommandation concernant la réalisation d'une évaluation des résultats en matière de sauvegarde de l'emploi, évaluation qui n'est pas effectuée à ce jour.

C'est dans ce sens que l'Unédic mentionnait dans sa réponse au relevé d'observations provisoires sur le chômage partiel, son partage de l'analyse de la Cour quant à la nécessité pour l'Unédic d'obtenir le bilan détaillé de l'activité partielle conformément à ce qui est prévu dans la convention Etat-Unédic du 4 décembre 2009 relative à l'APLD.

En effet les partenaires sociaux, financeurs majoritaires de « l'APLD », doivent pouvoir, comme le relevait la Cour, disposer pour le suivi des avances, d'éléments précis de pilotage et d'évolution de ce dispositif innovant.

Enfin, pour une présentation et une analyse du dispositif d'indemnisation du chômage partiel dans sa globalité, l'Unédic souhaite mentionner que l'Assurance chômage admet au bénéfice de l'ARE, les salariés en chômage partiel depuis u moins 42 jours sans qu'il y ait eu rupture de leur contrat de travail (sous réserve de conditions particulières et pendant 182 jours au plus).

***

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour, ne lui ont pas adressé de réponse :

- *le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;*
- *le président de l'Union des industries et métiers de la métallurgie*

La campagne de lutte contre la grippe A(H1N1) : bilan et enseignements

PRESENTATION

Le 11 juin 2009, l'OMS[134] qualifiait de pandémie[135] l'épidémie de grippe A (H1N1) apparue un mois et demi auparavant; le niveau maximal d'alerte correspondant à cette annonce a été maintenu jusqu'au 10 août 2010, date à laquelle le virus n'était plus jugé dominant et circulait aux côtés d'autres virus grippaux. En France, l'épidémie aurait été directement responsable de 1 334 cas graves et de 312 décès en métropole, 342 en incluant l'outre-mer. Il semble que ce nombre de décès soit comparable à la moyenne basse des grippes saisonnières, mais les victimes ont été plus jeunes et un nombre important de cas graves a été observé au cours de l'épidémie. Près de cinq millions de personnes auraient eu un syndrome grippal lié à la grippe A (H1N1) et entre 8 et 15 millions auraient été infectées, dont un grand nombre ne présentant aucun symptôme.

Depuis l'alerte à la grippe H5N1 dite « aviaire » en 2004, la France s'était préparée à réagir en cas de pandémie grippale frappant son territoire. Ainsi, le directeur général de la santé avait été désigné délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire et un plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » avait été élaboré.

L'un des faits marquants de la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1) fut sans conteste la réticence des Français à y adhérer, alors même que l'offre vaccinale permettait à un très grand nombre d'entre eux d'y accéder gratuitement et facilement. Au total, le nombre de personnes vaccinées n'a pas dépassé 5,4 millions, soit moins de 8,5 % de

---

[134] La Cour a jugé qu'il ne lui appartenait ni de procéder à l'évaluation des choix techniques et médicaux, ni d'élargir ses diligences aux décisions et au fonctionnement de l'OMS, deux sujets hors de son champ de compétence.

[135] Une pandémie correspond à une forte augmentation dans le monde, du fait de l'apparition d'un nouvel agent pathogène, du nombre de cas et de leur gravité. Les pandémies grippales sont des phénomènes rares. – Seules trois ont eu lieu au XXème siècle – et potentiellement dangereuses du fait de la circulation rapide d'un virus rencontrant peu d'obstacles immunitaires dans la population.

la population totale. Ce fort désintérêt a pu être constaté à divers degrés dans la plupart des pays.

La Cour a communiqué à l'Assemblée nationale et au Sénat, à leur demande, les résultats de deux enquêtes sur les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics ont en France répondu à cette crise sanitaire. Ont été examinés tant le rôle joué par l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) que l'utilisation des fonds qui ont été consacrés à la lutte contre la pandémie. Les principales conclusions de ces travaux sont présentées ci-dessous en vue d'en tirer des enseignements pour d'éventuelles crises sanitaires ultérieures.

I - Une stratégie vaccinale trop ambitieuse et non évolutive

Dans le cadre du plan pandémie grippale mis en place lors de l'alerte de la grippe aviaire, la vaccination avait été simplement identifiée comme un élément de lutte contre la grippe. Cependant, la définition et les modalités d'une stratégie vaccinale n'y figuraient pas et ont dû être élaborés alors que le gouvernement s'était dès les premiers jours de la crise engagé à réserver un nombre important de vaccins et a retenu une couverture très large et facultative de la population.

A - Le plan pandémie grippale : un cadre incomplet et trop rigide

Il existe depuis 2004 un plan national de prévention et de lutte contre la pandémie grippale, régulièrement actualisé et utilisé pour la première fois à l'occasion de la pandémie de grippe A(H1N1). Ce document stratégique, adaptation par le secrétariat général de la défense nationale (SGDN, aujourd'hui SGDSN) et la direction générale de la santé (DGS) du « guide de préparation à une pandémie grippale » de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a pour vocation d'organiser la réponse des autorités en cas de pandémie grippale. Véritable vade-mecum de crise, il contient les bons réflexes à avoir, afin de n'oublier aucun aspect dans la gestion de la crise.

Par plusieurs aspects, ce plan a permis une réaction rapide de la part des autorités à partir du moment où la crise était déclarée, mais il est surtout apparu soit comme inadapté au sens où il ne contenait pas les réponses précises attendues des acteurs, soit comme beaucoup trop général et par conséquent peu utile à la décision, soit enfin comme

manquant de flexibilité dans ses recommandations, dès lors perçues comme des impératifs. Il n'était par exemple pas possible de décliner les principales mesures préconisées en fonction de caractéristiques fondamentales des virus telles qu'elles sont évaluées à chaque instant au cours de la crise (taux d'attaque, vitesse de circulation, létalité, population touchée, etc.). Il s'est en particulier révélé trop rigide au regard du degré réel de gravité de l'épidémie sur le territoire national ainsi que l'a démontré la décision du gouvernement de s'en extraire en demeurant en phase 5A du plan alors même que l'OMS avait déclaré la phase d'alerte maximale de niveau 6.

A l'occasion de la révision de ce plan, l'indexation des phases du plan sur les niveaux d'alerte de l'OMS pourrait être abandonnée afin de faciliter la réaction des pouvoirs publics et de permettre une gradation des mesures adaptée à la gravité nationale de l'épidémie. La partie « vaccination » du plan pourrait être renforcée, afin d'éviter de devoir procéder en période de crise à des arbitrages qui auraient dû être anticipés, en matière juridique, budgétaire ou financière en particulier, et devrait mentionner les difficultés potentielles d'obtention ou de négociation des commandes de vaccins.

B - Une stratégie vaccinale prédéterminée par des réservations de vaccins

La tentation serait forte de critiquer, par un raisonnement a posteriori, les décisions prises au début du mois de juillet 2009 en matière d'achat de vaccins. La restitution de ces décisions dans leur contexte et les comparaisons entre Etats conduisent à modérer de telles critiques, car beaucoup de ceux dont les moyens financiers permettaient l'acquisition de vaccins ont adopté des stratégies comparables à celle de la France, bien que moins ambitieuses. Seule la Suède a enregistré un taux élevé de vaccination, du fait sans doute de l'organisation de son système de soins.

Comparaison internationale des stratégies vaccinales

Pays	Population *(millions)*	Nombre de doses commandées *(millions)*	**Fraction de la population couverte par les achats de vaccins (2 doses)**	Population vaccinée *(millions)*	**Fraction de la population vaccinée**
Royaume-Uni	*61*	*130*	***106 %***	*5*	***8 %***
Pays-Bas	*17*	*34*	***100 %***	*5,4*	***32 %***
France	***64***	***94***	***78 %***	***6***	***9 %***
Canada	*34*	*51*	***75 %***	*15*	***44 %***
Suède	*9*	*18*	***100 %***	*6*	***65 %***
Belgique	*11*	*13*	***60 %***	*1*	***7 %***
Etats-Unis	*300*	*250*	***42 %***	*61*	***20 %***
Espagne	*47*	*37*	***40 %***	*2*	***4 %***
Grèce	*11*	*8*	***35 %***	*ND*	***ND***
Allemagne	*82*	*50*	***30 %***	*8*	***10 %***
Danemark	*6*	*3*	***28 %***	*ND*	***ND***
Japon	*127*	*54*	***21 %***	*ND*	***ND***
Italie	*60*	*24*	***20 %***	*2*	***4 %***
Mexique	*110*	*30*	***14 %***	*5*	***4 %***

NB : Le calcul des personnes vaccinées est légèrement surestimé, car les doubles vaccinations (qui ont été rares) comptent ici pour deux personnes.

Source : Direction générale de la santé et Assemblée nationale

Dans les premières semaines de la crise, marquées par de nombreuses incertitudes et une réelle inquiétude, le gouvernement a pris des décisions d'engagement majeures dans un délai très court. Ainsi, le laboratoire GSK a présenté une offre de réservation de vaccins à laquelle les autorités devaient répondre en quelques jours, sans que celles-ci puissent s'appuyer à ce stade sur une expertise sanitaire solide. Dès le 15 mai, soit trois semaines après la première alerte au Mexique, le gouvernement était engagé auprès de ce laboratoire pour une commande de 50 millions de doses. Ce n'est qu'ultérieurement que la stratégie vaccinale a été définie, non sans artificialité.

Cette décision initiale s'inscrivait dans une pure logique de précaution : il s'agissait de réserver la possibilité de mettre en œuvre une stratégie vaccinale au cas où le pire scénario viendrait à se confirmer. En l'absence d'une évaluation préalable de la menace, il semblait prudent d'envisager de tels scénarii maximalistes. Mais cette situation aurait dû inciter le gouvernement à prévoir des dispositifs souples et des stratégies de repli, tant dans les négociations d'achat de vaccins que dans l'organisation d'une campagne de vaccination de masse.

C - Le choix discutable d'une couverture large de la population

La stratégie vaccinale a été élaborée sans certitude sur la nature exacte du virus qui allait circuler en France, donc avec une idée floue de sa gravité, une mutation demeurant toujours possible. En outre, dans les cas passés de pandémies, les secondes vagues épidémiques avaient souvent été plus mortelles que les premières[136]. Une telle éventualité n'a pu être complètement écartée qu'au printemps 2010.

Un virus dont la gravité est modérée peut constituer une menace globale forte, dans la mesure où il circule vite et partout, produisant un effet de masse. S'appuyant sur les projections fournies par l'Institut de veille sanitaire (InVS), qui retenait un scénario dans lequel 40 % de la population serait touchée, causant entre 16 000 et 40 000 décès directs, le gouvernement a qualifié la menace de majeure. La faible robustesse des indicateurs de gravité de la pandémie dont il disposait comme l'incertitude sur son évolution expliquent la réticence du gouvernement à réduire la qualification de la menace, qui est demeurée « majeure » tout au long de la crise.

1 - La vaccination ne présentait essentiellement qu'un intérêt individuel

L'absence très probable d'un intérêt collectif de la vaccination, visant à entraver la circulation du virus dans la population, était avérée dès le mois de juin. Certes, la remise rapide de souches virales aux industriels avait permis d'envisager l'hypothèse heureuse que la vaccination puisse commencer avant la survenue de la première vague épidémique. Un effet barrière fort aurait pu alors être obtenu, en supposant qu'une autorisation de mise sur le marché puisse très rapidement être délivrée au vaccin et que la population adhère à une campagne massive et préventive.

Toutefois, dès le 17 juin, le directeur général de la santé affirmait qu'il était très probable que les vaccins ne seraient disponibles qu'en période de vague pandémique. Or, dans ce cas, selon l'avis du Haut conseil de la santé publique du 26 juin, « *la mise en place d'une vaccination au-delà de 30 jours suivant le début de la circulation active du virus en France aurait un impact très limité sur l'évolution de la*

[136] En 1968 et 1969, la première vague de la pandémie de grippe dite de « Hong Kong », relativement bénigne, avait fait place à une seconde vague particulièrement grave, tuant environ 30 000 personnes en France métropolitaine. Une pénurie de vaccins avait alors été observée.

vague pandémique en cours en France, quelle que soit la population ciblée ». La vaccination, tout en demeurant pertinente, ne présentait plus sur le plan sanitaire qu'un intérêt individuel.

En dépit de ces éléments, de nombreux aspects de la stratégie vaccinale – notamment la volonté de vacciner la plus grande part possible de la population et l'appel à se faire vacciner pour éviter la contamination d'autrui – ont été imprégnés, non sans ambigüité, de l'idée qu'une protection collective faisant barrière au virus pouvait être obtenue, alors qu'il ne s'agissait que d'une protection individuelle ou de celle d'un proche vulnérable.

2 - Une décision peu justifiée par des arguments sanitaires

Au-delà des objectifs sanitaires, le gouvernement poursuivait aussi un objectif de nature socio-économique : limiter l'impact de la pandémie sur l'activité économique et sociale du pays[137]. Dans ce contexte, le gouvernement a souhaité pouvoir offrir une protection individuelle à tous les volontaires, quelle que soit leur vulnérabilité, dans l'hypothèse où la virulence du virus augmenterait. En outre, une couverture large répondait à la difficulté d'identifier les populations les plus vulnérables, car les cas graves concernaient des sujets jeunes et parfois sans facteur de risque.

Ainsi, le gouvernement a choisi de proposer gratuitement la vaccination à toute la population, selon un schéma à deux doses, en supposant toutefois qu'une seule dose suffirait à couvrir les plus âgés[138] et que 25 % de la population refuserait par principe la vaccination. Un tel choix de couverture retenu par le Premier ministre le 4 juillet 2009 explique le volume de la commande initiale : plus de 90 millions de doses.

Cette décision relevait d'un choix politique. Du point de vue sanitaire, elle participait d'une logique de protection individuelle proposée à tous, quel que soit son coût, à l'inverse d'une approche de santé publique stricte qui s'efforcerait d'évaluer le seuil d'atteinte d'une protection collective et de limiter la commande à ce niveau.

Pour autant, la vaccination contre la grippe A (H1N1) n'a été rendue obligatoire dans aucun cas. Conforme à la politique actuelle de vaccination privilégiant le libre choix des patients, cette position s'inscrivait aussi dans la logique de l'abandon implicite de l'objectif de

[137] La perte de PIB associée aux jours non travaillés était estimée, de manière très peu robuste, à 6 à 7 Md€.

[138] Ceux-ci bénéficiaient d'une immunité préexistante du fait de leur exposition à une souche proche de celle de l'épidémie de 1918.

limiter la diffusion épidémique par la vaccination. Il n'était en revanche pas pleinement cohérent avec l'achat d'un nombre très important de doses de vaccin en vue d'une campagne de vaccination de masse.

La stratégie de vaccination a en définitive retenu un ordre de priorité dans l'administration des vaccins qui s'est fondé exclusivement sur des critères de nature sanitaire, classant les différents types de populations particulièrement exposées (professionnels de santé, de secours) ou vulnérables (femmes enceintes, enfants en bas âge). Avant ce choix, beaucoup d'énergie aura été dépensée inutilement pour identifier les personnes les plus utiles à la continuité de la vie sociale (production d'électricité, transports, sécurité).

II - Une inégale déclinaison de cette stratégie

La stratégie vaccinale a été mise en place au moyen d'une organisation interministérielle inédite et relativement efficace, de contrats d'acquisition de vaccins dont la négociation a souffert de sérieuses déficiences, de modalités de financement discutables) et d'une stratégie de communication insuffisamment réactive.

A - Des outils institutionnels de gestion de crise satisfaisants

La campagne de lutte contre la grippe A (H1N1) a été la première crise à être organisée selon les principes issus du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 conférant au ministre de l'intérieur un rôle nouveau de coordination interministérielle de crise.

1 - La cellule interministérielle de crise, organe clé du pilotage

Dans ce cadre, la nouvelle cellule interministérielle de crise (CIC) a été activée dès le 30 avril 2009[139]. Lieu d'organisation du travail interministériel et de pilotage stratégique de la crise, elle s'est réunie 43 fois en neuf mois. La direction de la planification de sécurité nationale (DPSN) du ministère de l'intérieur en a assuré le secrétariat et organisé les travaux, de l'ordre du jour à la mise en cohérence des différents textes ministériels. L'articulation de ses missions avec celles de planification confiées au SGDSN, placé auprès du Premier ministre, et les missions de

[139] Pour ses composantes « décision » et « situation ». La CIC-Communication sera activée le 2 mai.

gestion de crise de la direction de la sécurité civile (DSC) au ministère de l'intérieur n'a pas été suffisamment claire.

La CIC a vocation à être déclinée en une formation décisionnaire (CIC – Décision), une formation d'analyse préalable de la situation, d'anticipation et de transmission des instructions à l'échelon territorial (CIC-Situation) et une formation de communication (CIC-Communication). Cette répartition des rôles s'est, dans les faits, opérée dans une confusion certaine, chaque formation étant animée par une direction différente (DPSN pour la décision, DSC pour la situation, délégation à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur pour la formation communication). En particulier, la CIC-Situation a eu du mal à se réunir avec régularité dans la durée et à définir son périmètre d'intervention avant la campagne de vaccination. La crise ayant un caractère sanitaire, son organisation a été partagée entre les centres de crise respectifs du ministère de l'intérieur (centre opérationnel de gestion interministérielle de crise COGIC animé par la DSC) et de la santé (centre de crise sanitaire CCS du ministère chargé de la santé). Cette solution a montré des limites évidentes : éloignement géographique (Asnières pour le COGIC, Paris 7ème pour le CCS) et, surtout, le maintien de deux systèmes concurrents de remontées des informations relatives à la vaccination.

La déclinaison territoriale des décisions prises aux niveaux des zones de défense et des départements s'est révélée insatisfaisante à plusieurs titres. Les quarante-trois circulaires, plusieurs parfois du même jour, dont plus de la moitié relatives à la campagne de vaccination, les sept arrêtés et le décret issus des travaux de la CIC ont représenté une accumulation normative excessive pour les services territoriaux de l'Etat. Les états-majors de zone ont certes assuré le relais des instructions nationales, ont garanti la ponctualité et la cohérence des remontées quotidiennes des données de vaccination par les préfectures. Mais ils ont surtout servi à transmettre les interrogations pratiques des acteurs locaux au niveau central de gestion de la crise, et, le cas échéant, les réponses obtenues.

Au niveau départemental, les préfets avaient reçu instruction de créer des structures ad hoc, les équipes opérationnelles départementales (EOD), inspirées des cellules habituellement mises en place pour la gestion de crise dans les départements, les centres opérationnels départementaux (COD). Les EOD, qui rassemblaient autour des services préfectoraux relevant du ministère de l'intérieur (notamment les services interministériels de défense et de protection civiles – SIDPC) et des services déconcentrés du ministère de la santé (DDASS) d'autres participants (caisses primaires d'assurance maladie, inspections

d'académie ou collectivités locales), avaient un rôle strictement opérationnel, tandis que le pilotage stratégique départemental était confié à un comité de pilotage à la composition plus large. Dans les faits, ce sont cependant des solutions plus pragmatiques qui ont prévalu : EOD et comité de pilotage se sont souvent confondus, et dans quelques départements, les COD ont été activés dans une formation un peu amendée pour assurer un pilotage plus cohérent de la vaccination[140].

2 - La gestion de crise au sein du ministère de la santé et des agences sanitaires

Le ministère de la santé a joué un rôle à part au sein de la CIC, tout en conservant une organisation de crise propre qui a pour l'essentiel reposé sur la DGS. Si le cabinet de la ministre assurait le pilotage de l'ensemble du dispositif et élaborait les arbitrages défendus en CIC, la conception, la préparation et la mise en œuvre des décisions prises relevaient de la DGS, et notamment du chef du département des urgences sanitaires (DUS) qui assurait la liaison avec les services territoriaux. Sans participer directement à la gestion de crise, les agences sanitaires ont été fortement mobilisées, dans le cadre habituel des réunions hebdomadaires de sécurité sanitaire ou par des demandes d'avis ou de notes. Ce fut en particulier le cas pour l'Institut de veille sanitaire (InVS) et le nouvel Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), ainsi que pour l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSaPS)[141]. Le Haut conseil de santé publique (HCSP) et le Comité de lutte contre la grippe (CLCG) ont aussi joué un rôle de conseil du ministère, via le comité technique permanent en charge des vaccinations (CTV), formation du HCSP à laquelle le CLCG a été momentanément rattaché. In fine, ces nombreuses saisines et consultations d'agences, comités et conseils ont donné l'image d'une comitologie sanitaire trop peu lisible et génératrice de délais dans la prise de décision[142].

---

[140] Rapport de deuxième phase sur le fonctionnement des centres de vaccination contre la grippe A (H1N1), IGA, n° 10-001-10, janvier 2010.

[141] Dont les nombreux avis et recommandations sont présentés dans le dossier thématique consacré par le site internet de l'agence à la grippe A(H1N1) : http://www.afssaps.fr/Dossiers-thematiques/Pandemie-grippale/La-Grippe-A-H1N1-v/.

[142] A titre d'illustration, la saisine du HCSP en date du 17 août a abouti à un avis du 7 septembre 2009 rendu public le 10. Les avis rendus en juin par le HCSP sur la stratégie vaccinale, n'ont été rendus publics qu'en septembre.

Au delà de l'apparente complexité des niveaux de gestion, la coopération directe entre services a permis d'assurer la complémentarité des deux organisations ministérielles de crise – Intérieur et Santé – ainsi qu'en témoignent les liens entre la DGS et la DPSN, la DSC et le DUS ou le COGIC et le CCS.

L'effort administratif et humain de gestion de cette longue crise a été considérable et en partie redondant. Une répartition plus claire des compétences entre les ministères de l'intérieur et de la santé à tous les niveaux de la gestion de crise pourrait permettre d'optimiser les efforts consentis par les services, particulièrement dans l'hypothèse de crises qui se prolongent.

La première expérience de la nouvelle organisation interministérielle de gestion de crise a été un apprentissage précieux pour les crises à venir. Les contraintes de travail des services déconcentrés n'ont pas été suffisamment prises en compte, tant dans les délais de mise en œuvre attendus que dans la clarté et la lisibilité des mesures qu'ils devaient appliquer.

3 - Le nouvel Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), un rouage essentiel de la campagne de vaccination

Issue en 2007 d'une proposition sénatoriale, la création de ce nouvel opérateur de l'Etat visait à la fois à surmonter les limites rencontrées dans une gestion ministérielle directe des stocks publics de produits sanitaires et à mettre en place un nouveau cadre de mobilisation d'urgence de professionnels de santé, la réserve sanitaire.

Le législateur ayant entendu garder à l'autorité ministérielle d'importants pouvoirs propres dans la conduite de telles activités, des limites étroites ont été assignées à l'autonomie de l'établissement. Cette restriction s'est trouvée sensiblement accrue par la convention passée début 2009 entre l'Etat et l'EPRUS et par les instructions impératives et détaillées adressées à ce dernier en matière de négociation des marchés relatifs à la lutte contre la pandémie.

La mise en place de l'EPRUS avait par ailleurs été marquée par d'importantes hésitations ou difficultés qui se sont traduites par le départ de son premier directeur général à l'été 2008 et par un retard dans la constitution de ses effectifs, la création juridique d'un établissement pharmaceutique apte à gérer des stocks de produits de santé et le transfert effectif du pouvoir adjudicateur. N'ayant ainsi réuni qu'à la fin du printemps 2009 les conditions d'une intervention opérationnelle, l'établissement a exercé efficacement les tâches qui lui étaient confiées

dans la négociation des contrats de fournitures sanitaires, puis dans la mise en place logistique de ces produits.

En revanche, les difficultés rencontrées pour la constitution de la réserve sanitaire ont conduit à mobiliser les personnels de santé pour la campagne de vaccination sous le régime usuel de la réquisition. Elles invitent à s'interroger pour l'avenir sur le caractère très contraignant des procédures légales régissant cette réserve et à envisager une décentralisation des recrutements mettant à profit le savoir-faire acquis localement dans l'expérience des réquisitions.

B - Des contrats d'acquisition de vaccins mal négociés

La commande de 94 millions de doses de vaccins d'un montant global de 712,1 M€ TTC effectuée en juillet et août 2009 a, pour 44 millions de doses, mobilisé par avenants des contrats préexistants concernant le virus de la grippe aviaire passés en 2005 avec Sanofi-Pasteur (28 millions) et Novartis (16 millions), fait appel à GSK pour 50 millions de doses et recouru à Baxter pour 50 000 unités complémentaires d'un vaccin destiné aux personnes intolérantes aux protéines aviaires.

1 - Un partage préjudiciable du pouvoir adjudicateur

Si le législateur en 2007 a prévu que l'EPRUS n'intervienne en matière d'acquisition qu'« *à la demande* » du ministre, l'autorité de tutelle est allée plus loin en prenant elle-même des contacts préalables avec les prestataires, excluant d'emblée de la négociation ultérieure des éléments aussi importants que la répartition des quantités ou les prix, et donnant à l'établissement les instructions les plus détaillées sur la procédure à suivre comme sur de nombreux points des contrats à venir. De ce fait, le pouvoir adjudicateur s'est trouvé, de manière contestable, exercé de manière partagée. Dans ces conditions, les multiples faiblesses que font apparaître tant la passation des contrats que leur renégociation relèvent davantage de la stratégie de négociation définie sous l'autorité du ministre que des actes de l'EPRUS.

2 - Une forte dépendance vis-à-vis des fournisseurs

La position défavorable de négociation dans laquelle se sont placés les pouvoirs publics a découlé entièrement de l'objectif de quantités de vaccins à acquérir entériné par le Premier ministre le 4 juillet 2009. Cette position de dépendance vis-à-vis des fournisseurs a sans nul doute été aggravée par l'absence de toute coordination, notamment européenne,

entre les différents Etats demandeurs. En outre, la priorité donnée au calendrier d'approvisionnement ainsi que l'objectif d'obtenir le retrait d'une clause « scélérate » de transfert de responsabilité à l'Etat ont encore amoindri les marges de négociations de l'Etat, en particulier s'agissant des prix et du conditionnement.

3 - Un recours discutable à une procédure dérogatoire au code des marchés publics

Même dans les circonstances créées par la stratégie vaccinale retenue, les conditions juridiquement requises n'étaient pas remplies de manière assurée pour justifier le recours fait à l'article 3-7° du code des marchés publics qui permet de déroger aux règles de celui-ci pour les fournitures « *qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité […] ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat l'exige*. ». Ce recours a en outre été, plus abusivement encore, étendu à l'acquisition des produits autres que les vaccins. D'autres procédures, notamment celles de l'article 35-II du code auraient permis de répondre au caractère d'urgence de l'achat des vaccins sans priver les pouvoirs publics de certaines des protections utiles du code des marchés publics, par exemple pour les règles encadrant la fixation des acomptes ou avances.

4 - De nombreuses clauses défavorables à l'Etat

Soucieux avant tout d'assurer un niveau massif d'approvisionnements, l'État a estimé devoir procéder à des commandes fermes, alors même qu'il ne pouvait ignorer les incertitudes qui affectaient la réalisation des marchés et leur adéquation à la réalité des besoins sanitaires. Il n'existe de ce fait dans les contrats aucune disposition prévoyant les conditions économiques dans lesquelles une fraction des 94 millions de doses aurait pu être annulée, au vu des caractéristiques cliniques de la pandémie, en cas de désajustement entre son cycle et le calendrier de fourniture du vaccin, ou enfin dans le cas d'une posologie définitive ne justifiant qu'une dose. L'argument selon lequel les laboratoires auraient d'emblée écarté de la négociation toute clause en ce sens en menaçant de privilégier d'autres pays clients au détriment de la France ne peut guère être reçu dès lors qu'aucune demande en ce sens n'a été sérieusement démontrée par les pouvoirs publics et que des dispositions de ce type figurent dans les contrats conclus par plusieurs pays étrangers (Espagne notamment).

En outre, alors même qu'ils s'assuraient des commandes fermes, les producteurs ont obtenu de ne prendre aucun engagement sur les délais de livraison, les contrats ne faisant apparaître que des calendriers purement indicatifs et ne comportant aucune pénalité de retard.

S'agissant des prix, le recours pour deux des commandes à des contrats antérieurement négociés et l'acceptation a priori du prix proposé par le fournisseur pour le troisième (GSK) ont conduit à assurer aux laboratoires des rémunérations unitaires (respectivement, 6,25 € HT, 9,34€ HT et 7 € HT pour Sanofi-Pasteur, Novartis et GSK) qui n'ont pas donné lieu à négociation malgré les probables économies d'échelle pouvant s'attacher à de telles quantités. La justification économique des prix n'a d'ailleurs pas été exigée. On observe ainsi un écart resté inexpliqué entre le prix du vaccin, hors adjuvant, rapporté à son dosage antigène qui place le Focetria® de Novartis à 55 % au-dessus du Pandemrix® de GSK et, dans ce dernier cas, un prix de l'adjuvant seul censé atteindre 6 € sur un prix total de 7.

De même, l'arbitrage fait en faveur des objectifs de fourniture massive et rapide des vaccins a conduit les pouvoirs publics à ne faire valoir a priori aucune exigence concernant leur mode de conditionnement. Les laboratoires ont ainsi très largement retenu une livraison en conditionnement multidoses qui aurait difficilement convenu à la vaccination en cabinet médical et qui, même dans les centres de vaccination, s'est avéré la cause d'un important gaspillage. Pourtant, une proportion plus importante de monodoses était sans doute accessible du point de vue industriel comme en témoigne la capacité dont a fait preuve Novartis à accroître la proportion de 10 % de ses livraisons initialement prévue sous ce conditionnement.

Bien que d'une portée réduite, les dispositions visant à garantir au moins partiellement les pouvoirs publics au cas où les vaccins fournis n'auraient pas obtenu leur autorisation de mise sur le marché (AMM) sont parmi les rares mesures par lesquelles ils ont tenté de rééquilibrer quelque peu les contrats. S'ils ont pu par ailleurs écarter l'exigence initiale de GSK d'être déchargé de toute responsabilité en cas d'effets indésirables graves des produits livrés, ils ont accepté un dispositif qui les aurait obligés, dans un tel cas, à apporter la preuve de la faute du fournisseur et aurait pu donner lieu à d'infinies contestations. De fait, cette situation ne s'est heureusement pas présentée.

5 - Un redimensionnement tardif des contrats

Le déroulement de la campagne de vaccination a rapidement fait apparaître un écart croissant entre le niveau des commandes et des

livraisons et le rythme observé et prévisible des vaccinations face à une pandémie dont la dangerosité s'avérait modérée. Par ailleurs, précocement mise en doute, la nécessité d'une double injection a été formellement écartée le 20 novembre 2009. Il était alors manifeste que le niveau des commandes initiales était surnuméraire dans une proportion considérable. Pour autant, ce n'est que début janvier qu'une réduction unilatérale de 50 millions de doses a été notifiée, un retard de plus d'un mois ayant été ainsi pris dans l'interruption de la production et des livraisons.

Une transaction avec Novartis s'établissant à 16 % de la valeur des commandes annulées a alors servi de référence à la fixation unilatérale de l'indemnisation de Sanofi-Pasteur et de GSK qui n'ont pas, en définitive, contesté cette décision. Compte tenu d'un coût global d'indemnisation s'établissant ainsi à 48,5 M€, la dénonciation unilatérale aura, bien que tardive et portant sur une quantité qui aurait pu être supérieure, permis d'économiser 329,3 M€ TTC par rapport aux contrats initiaux. Ainsi l'Etat a pu résilier des contrats mal négociés à un coût raisonnable en ayant recours à des dispositions propres au droit administratif français.

C - Des modalités de financement contestables

Les dépenses de prévention ont été financées à titre principal par le canal de l'EPRUS (produits de santé, consommables et logistique) et directement par l'Etat (indemnisation des personnels réquisitionnés et fonctionnement des centres), et, dans une moindre mesure, par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) (bons de vaccination).

Les plans de réponse aux pandémies ne traitant pas la question, pourtant centrale, de leurs modalités de financement, cette omission a créé un terrain favorable à la mise en œuvre dans la précipitation, sur une courte période (un semestre) et par les vecteurs les plus variés (lois de finances initiales et rectificatives, loi de financement de la sécurité sociale, décret d'avance, avance de la CNAMTS), de mesures de financement qui se sont fréquemment écartées des principes fixés par les textes.

De fait, les modalités de financement des achats de vaccins par l'EPRUS, alors estimés à 836,2 M€, n'ont été déterminées qu'au moment de la décision de conclure les contrats avec les laboratoires pharmaceutiques en juillet 2009. Elles ont consisté à faire peser sur l'assurance maladie le préfinancement intégral de la campagne de prévention. Par une lettre conjointe, les ministres du budget et de la santé ont demandé à la CNAMTS « *de procéder par anticipation à un*

versement [à l'EPRUS] couvrant la totalité du financement de l'opération d'acquisition de vaccins qu'il est nécessaire de commander dès à présent ».

Or, l'EPRUS étant, selon le code de la santé publique, financé à parité par l'Etat et les régimes d'assurance maladie pour ce type de dépenses, la Cour estime que le gouvernement aurait dû ouvrir des crédits budgétaires au moyen de la procédure des décrets d'avance prévue par la LOLF pour financer la part, significative, des dépenses d'achats de vaccins incombant à l'Etat.

De manière concomitante, la Cour a constaté au contraire un usage inapproprié de cette procédure budgétaire, en principe limitée aux cas d'urgence. En effet, des crédits (46,2 M€) ont été ouverts par décret d'avance pour financer l'acquisition de masques de protection destinés aux agents des administrations au motif du caractère imprévisible de l'épidémie, alors que la mesure visait en fait à renouveler tardivement des stocks périmés qui auraient dû l'être en tout état de cause dans le cadre des plans de préparation aux pandémies.

In fine, l'avance de la CNAMTS de 879 M€ n'a été utilisée par l'EPRUS qu'à hauteur de 78 M€ en raison à la fois des décalages intervenus dans les livraisons de vaccins au dernier trimestre de 2009 et de l'existence de créances importantes de l'EPRUS sur la CNAMTS. En effet, la mobilisation de ces créances, qui correspondaient aux dotations de la CNAMTS à l'EPRUS non consommées au cours des exercices passés, a permis de financer l'essentiel des dépenses de l'établissement au titre de la grippe A(H1N1) en 2009, l'avance devenant dès lors un simple appoint.

Il apparaît donc *a posteriori* que cette avance de la CNAMTS a eu pour principale fonction de procurer à l'EPRUS les autorisations d'engagements nécessaires au plan budgétaire pour conclure les marchés d'acquisitions de vaccins.

Par ailleurs, alors que la règle de parité du financement de l'EPRUS par l'Etat et l'assurance maladie aurait dû conduire à rétablir l'équilibre de ce financement à la fin de l'exercice 2009[143], les comptes de l'EPRUS au 31 décembre 2009 faisaient apparaître un surfinancement global de près de 560 M€, déséquilibré au détriment de l'assurance maladie (332 M€). La régularisation du financement de l'EPRUS au titre

[143] L'article L. 3135-4 du code de la santé publique dispose que la règle de parité s'apprécie sur une période triennale. L'EPRUS ayant été créé en 2007, cette règle s'appliquait pour la première fois aux exercices 2007 à 2009.

de la période 2007-2009 est finalement intervenue dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2011.

Alors même que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) comporte des dispositions adaptées « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* », l'expérience de la gestion de la menace grippale a souligné une difficulté à assurer, dans une situation d'urgence, le respect des procédures budgétaires qu'elle prévoit. Au regard de ces constats, la Cour estime que les plans de préparation aux crises sanitaires doivent prévoir des modalités de financement à la fois conformes à la LOLF et adaptées à une situation de crise.

D - Une communication de crise insuffisamment réactive

L'opposition à la vaccination a été majoritaire en France, comme en témoigne le faible pourcentage de personnes vaccinées alors même que l'offre vaccinale était abondante. Une grande part de cette opposition est née du décalage qui est vite apparu entre un risque jugé assez faible par les Français, et une communication, tant nationale qu'internationale, beaucoup plus alarmiste. Si les communiqués de l'OMS n'ont pas contribué à réduire ce décalage, demeurant inquiétants jusqu'en janvier 2010, la communication nationale, faute de réactivité, n'a pas réussi à convaincre.

Le désintérêt des Français pour une campagne de vaccination massive et gratuite est principalement dû au fait que la grippe A (H1N1) n'a jamais représenté une menace particulièrement forte à leurs yeux. Dès le 5 septembre 2009, moins de 50 % des personnes interrogées avaient l'intention de se faire vacciner[144], taux qui tombait à 14% à une semaine de l'ouverture des centres de vaccination. L'opinion des professionnels de santé, qui sont des leaders d'opinion en matière de santé publique, a contribué à la perplexité des Français : un sondage Ipsos réalisé en septembre 2009 pour le *Quotidien du médecin* montre que seulement 50 % des praticiens avaient l'intention de se faire vacciner, tandis qu'un mois plus tard, une consultation des infirmiers par le syndicat national de ces personnels (SNPI) faisait apparaître que 65 % d'entre eux refusaient la vaccination. En la matière, la communication gouvernementale n'a pas eu de prise sur le manque d'enthousiasme durable des Français pour la vaccination.

[144] SIG/baromètre Grippe A – Octobre 2009 – page 30

Le manque d'anticipation et de réactivité de la communication gouvernementale a été, de l'avis de tous les acteurs, particulièrement mis en évidence face aux messages et rumeurs circulant sur Internet, principalement celles mettant en cause la fabrication des vaccins et leur prétendue nocivité. L'une des raisons de l'apparition de ces rumeurs, souvent approximatives et désormais contredites par le rapport de pharmacovigilance des vaccins pandémiques publié en mai 2010 par l'AFSSaPS[145], a été la durée de la crise et les incertitudes de fond. La transparence gouvernementale sur ces incertitudes, qu'il s'agisse d'épidémiologie ou de vitesse de fabrication du vaccin et d'autorisations de mise sur le marché, a été exploitée a des fins contraires sur Internet[146] : les hésitations officielles ont ouvert un espace de débat[147].

Face à ces accusations et ces contre-vérités, la communication officielle, qui ne dispose pas d'une stratégie d'influence sur Internet, se trouve amoindrie, même si elle dispose par ailleurs d'arguments scientifiques et convaincants[148]. En France, une cellule spécifiquement chargée du suivi Internet et de la réaction par des argumentaires (dont l'essentiel aurait par ailleurs déjà été disponible sur le site pandémie-grippale.gouv.fr) aurait pu avoir une pertinence et une efficacité comparables à celles constatées dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis. Une seule initiative, trop tardive malheureusement, est allée en ce sens : un partenariat conclu par le SIG pour exposer des argumentaires officiels sur le site « doctissimo.fr » et ses forums, qui n'a pu être mis en place avant le 10 janvier, en grande partie en raison des délais dus au fonctionnement de la CIC-Com.

L'analyse de l'activité de cette dernière fait apparaître la longueur des circuits de validation, longueur incompatible aujourd'hui avec les impératifs d'une communication réactive. Les cabinets ministériels se sont, en raison de la sensibilité du sujet, prononcés sur tous les éléments de communication avant leur adoption en CIC-Décision, puis leur présentation et leur harmonisation en CIC-Com, les délais entre l'émission d'une idée et sa concrétisation en étaient allongés d'autant.

---

[145] AFSSaPS, Bilan actualisé de pharmacovigilance des vaccins antigrippaux A/H1N1, mai 2010.

[146] Aujourd'hui encore, une recherche de vidéos sur internet, libellée « grippe A (H1N1) », dans un moteur de recherche très utilisé fait apparaître aux quatre premières places des vidéos dénonçant la manipulation gouvernementale et la corruption des gouvernants.

[147] Par exemple, voir la vidéo suivante : http://tiny.cc/7xfj0, à partir de 6'30.

[148] L'exemple du syndrome de Guillain-Barrée est éclairant : le site de l'AFSSaPS met en ligne une fiche d'octobre 2009 expliquant clairement qu'il existe plus de syndrome dus à la grippe qu'à la vaccination – disponible ici : http://tiny.cc/jfbb5.

Le directeur du SIG alors en poste résume ces constats lorsqu'il dit que*« dans le temps d'Internet, il n'est pas question de mettre trois jours à répondre à une attaque »*[149]. Cette difficulté peut être résolue au niveau de la planification, en faisant valider par la CIC – Décision un cadre et une stratégie de communication, comme cela a été proposé pendant la campagne de vaccination[150]. La mise en œuvre de la communication officielle sur internet doit alors pouvoir être menée par une composante spécialement dédiée de la CIC-communication.

III - Une organisation dispendieuse de la campagne de vaccination

La mise en œuvre pratique de la stratégie de vaccination s'est appuyée trop exclusivement sur des centres ad hoc, a mobilisé un système de bons de vaccination peu efficace et a conduit à un gaspillage de ressources humaines dans les centres.

A - Les centres de vaccination ad hoc : un choix trop exclusif

La vaccination ne s'est pas appuyée sur les deux piliers du système de santé français que sont l'hôpital et la médecine de ville. Les centres de vaccination ont été créés « hors sol » dans des lieux publics banalisés (gymnases, salles des fêtes).

1 - Un mode d'organisation qui aurait été pleinement pertinent en cas de crise sanitaire grave

Ce mode d'organisation est particulièrement adapté à un processus de vaccination simple devant être mené rapidement, pour toute la population, face à une menace grave.

Le gouvernement a, en l'espèce, justifié ce choix par le souhait de limiter la pression sur l'activité normale du secteur médical, la difficulté d'approvisionner et d'utiliser sans gaspillage des vaccins multidoses dans les cabinets de consultation, la nécessité d'une rigoureuse traçabilité, la séparation des flux entre patients grippés et candidats à la vaccination. En

[149] Audition par la commission d'enquête sur la manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1), 5 mai 2010. Il déclare au cours de la même audition : « *la gestion de l'Internet a été un échec, que j'assume* ».

[150] CIC – Communication, compte-rendu, 16 décembre 2009.

outre, les centres de vaccination permettent de faire assumer les tâches administratives par des fonctionnaires ou des volontaires et de mobiliser une plus grande variété de médecins et d'infirmiers, afin de permettre aux généralistes de se consacrer essentiellement aux soins. Les arguments en faveur des centres étaient donc nombreux et ne se limitaient pas au conditionnement multidoses, argument qui a trop systématiquement été avancé.

Le gouvernement espérait aussi contenir les coûts d'une campagne massive. Il pensait pouvoir organiser la vaccination essentiellement par des infirmiers, mais l'autorité européenne du médicament a imposé une prescription médicale pour chaque acte. Cette décision a pesé sur le coût de la campagne et a mobilisé une ressource médicale qui aurait pu être précieuse pour dispenser les soins si la gravité de la pandémie avait été plus élevée.

2 - Une offre mixte s'appuyant sur l'hôpital en complément des centres aurait été mieux adaptée à cette crise

Compte tenu des faibles intentions vaccinales de la population à la date du lancement de la campagne et des ressources qu'offre le système de santé aussi longtemps qu'il n'est pas saturé, une organisation plus souple et pragmatique aurait pu être retenue. Ainsi, un nombre important d'hôpitaux disposant de locaux adaptables et permettant une séparation satisfaisante des flux auraient pu être mobilisés pour compléter l'offre de droit commun des centres d'autant que ces mêmes hôpitaux avaient été chargés d'assurer la vaccination des professionnels de santé en début de campagne et qu'ils avaient reçu l'instruction à partir de décembre de vacciner, sans publicité, le public qui se présentait. Pour les mêmes raisons, les centres de santé habitués à vacciner un grand nombre de personnes auraient pu être mobilisés. Ainsi constituée, une telle offre mixte, plus simple et moins coûteuse, aurait pu évoluer vers un rôle plus nettement prépondérant des centres de vaccination en cas de saturation des hôpitaux.

3 - L'information des médecins libéraux a été satisfaisante, mais leur implication et leur adhésion ont été insuffisamment recherchées

Le gouvernement a multiplié les canaux d'information pour toucher les médecins libéraux : courriers, messages électroniques, réunions départementales, espace professionnel du site pandemie-grippale.gouv.fr etc. Cependant, le fait que ni l'Etat, ni l'assurance maladie, ni l'ordre des médecins ne puissent communiquer rapidement et

efficacement avec l'ensemble des médecins de ville pose problème, particulièrement en cas de crise, et cette question doit à l'avenir être résolue par les nouvelles agences régionales de santé (ARS).

Initialement acceptée par les professionnels de santé, la création des centres de vaccination a été par la suite vivement contestée par les médecins généralistes qui auraient souhaité pouvoir vacciner dans leurs cabinets. Le gouvernement n'a pas su les convaincre qu'il était matériellement très difficile de vacciner en masse dans les cabinets médicaux, indépendamment de toute considération de coût.

De manière générale, les professionnels de santé auraient pu davantage être associés aux décisions locales portant sur la gestion de l'épidémie. Une meilleure implication des médecins n'aurait pu éviter ni les prises de position anti-vaccination, ni l'expression de doutes sur le bien fondé de la campagne ou sur certains aspects médicaux de la vaccination, qui participent de la liberté d'information et d'évaluation scientifique des médecins. Elle aurait pu cependant considérablement limiter les attitudes d'indifférence à la vaccination ou de découragement, explicites ou implicites, au cours des consultations médicales chez le médecin traitant.

En outre, une meilleure participation sur le terrain des médecins et infirmiers libéraux aurait dû être recherchée, dans le but notamment de mieux de toucher les personnes à risques ou isolées, suivies par leur médecin traitant. Ponctuellement, un nombre plus important d'équipes mobiles de vaccination auraient pu être montées autour d'un ou plusieurs médecins traitants volontaires, en s'appuyant sur les ressources humaines et matérielles présentes dans un centre de vaccination référent.

En définitive, le doute des médecins libéraux sur certaines des hypothèses sanitaires fondant la stratégie vaccinale retenue, la volonté de s'informer par soi-même, le souhait d'une immixtion minimale de l'Etat dans la relation patient-médecin, le sentiment que la campagne avait été organisée par méfiance vis-à-vis d'eux, et le contexte de négociations difficiles avec l'Etat sur la tarification des actes, contribuent à expliquer leur non-adhésion, qui s'est affirmée progressivement. L'Etat n'a pas anticipé les conséquences potentielles de cette défiance des médecins de proximité sur les résultats d'une campagne fondée sur le volontariat. La prise en compte du rôle important des médecins de proximité dans une action de santé publique de masse constitue un enseignement de la crise.

B - Les bons de vaccination : un système trop sophistiqué

La CNAMTS, qui a été pleinement associée à la préparation de la campagne de vaccination[151], a eu pour charge d'élaborer les invitations à la vaccination de la population puis d'assurer un suivi de celle-ci. Le système des bons de vaccination, déjà employé chaque année pour la grippe saisonnière, a connu des difficultés dès le départ : les conditions normalement offertes par la Poste pour les envois de masse ont dû être revues à la hausse dès la fin du mois de novembre afin de remédier aux retards dans l'acheminement des bons de vaccination constatés un peu partout[152.]. En outre, la qualité variable de la gestion des bases de données d'assurés par les régimes obligatoires de base d'assurance maladie, en particulier par les sections locales mutualistes, a parfois été à l'origine de double envois, de retards, ou de non-envoi des bons.

Afin de se conformer au cadre défini par la CNIL dans sa décision du 1er octobre 2009, le système initialement retenu a progressivement évolué vers une sophistication excessive. Outre la sécurisation très forte qu'elle a exigée dans l'accès à la base de données constituée par la CNAMTS, la CNIL a interdit dans son utilisation statistique de faire apparaître l'appartenance d'un individu à une catégorie de population spécifique. De ce fait, alors même que la stratégie retenue visait à protéger les personnes les plus vulnérables en les invitant en priorité à venir se faire vacciner, il était, sur le moment, impossible d'établir des statistiques par groupes, et donc de savoir si les personnes les plus vulnérables ont été vaccinées, ni dans quelles proportions : l'indicateur le plus pertinent n'est pas disponible. En outre, en raison des règles de conservation des données décidées par la CNIL, ce fichier devra, dans l'hypothèse d'une alerte sanitaire de masse survenant à partir de 2013, être entièrement reconstitué et pas seulement mis à jour.

Enfin, de nombreux bons étaient illisibles à leur arrivée sur le site de numérisation. Sur un total d'environ 5,7 millions de bons reçus, seuls 5,360 millions d'assurés ont été enregistrés dans la base de données et environ 300 000 bons sont demeurés illisibles. Ce sont donc plus de 5 % des bons qui sont inexploitables, affectant d'autant la traçabilité et le suivi statistique de la vaccination.

---

[151] La CNAMTS participait aux réunions hebdomadaires organisées par le directeur de cabinet de la ministre de la santé, ainsi qu'aux conférences téléphoniques quotidiennes ou hebdomadaires organisée au niveau du ministère de la santé.

[152] L'affranchissement est alors passé de 0,31€ à 0,41€.

Les résultats, en termes de coût, de lisibilité pour la population, de suivi statistique ou encore d'impact sur l'activité des centres de vaccination, doivent servir de base de réflexion pour envisager d'autres systèmes d'invitation de la population que le courrier, surtout en cas d'épidémie affectant plus gravement le fonctionnement du pays.

C - Entre surdimensionnement et files d'attentes : les paradoxes de la campagne de vaccination

1 - Une insuffisante préparation

Les exercices de préparation menés en septembre n'ont pas suffi à assurer une correcte anticipation des difficultés de fonctionnement des centres. Malgré les lourdes contraintes de traçabilité et de pharmacovigilance qui leur étaient imposées, les centres n'ont pas été d'emblée dotés d'un équipement informatique et de logiciels de planification et de gestion du personnel et du matériel. Il en a résulté de lourdes conséquences sur la fluidité du fonctionnement des centres, sur leur productivité, leur souplesse et leur capacité à assurer la prévisibilité des réquisitions de personnels volontaires. En outre, les arbitrages relatifs au mode d'indemnisation des professionnels de santé, des personnels administratifs et des collectivités territoriales pour l'occupation de leurs locaux sont intervenus tard.

2 - Une décision de lancement de la campagne prise sans révision de la stratégie

Une fois le seuil épidémique franchi, à la mi-septembre, la vaccination ne pouvait plus viser un effet barrière contre la diffusion du virus et n'avait donc qu'un seul objectif sanitaire : la réduction des formes graves et des décès par la vaccination des personnes à risque identifiées et leur entourage. Le gouvernement a maintenu ses hypothèses pessimistes, encouragé par l'absence de changement de posture de l'OMS et les propos alarmistes tenus par sa directrice à la fin du mois d'août. Le virus avait peu évolué et les indications relatives à sa gravité n'avaient pas changé, celle-ci demeurant modérée, proche de celle de la grippe saisonnière. Les autorités françaises ont cependant été marquées par la gravité des hospitalisations en Nouvelle-Zélande dont le système hospitalier, proche du nôtre, a été saturé. Cet élément a occulté le tableau d'ensemble en provenance de l'hémisphère Sud qui était rassurant, tant sur la létalité que sur le taux d'attaque (nombre de cas dans la population).

Le choix d'une campagne de vaccination facultative aurait néanmoins dû conduire le gouvernement à accorder la plus grande importance au taux d'adhésion anticipé de la population et à la souplesse du dispositif. Or, ce taux d'adhésion a considérablement chuté, passant de près de 70 % en juin à 20 % au moment où la décision de lancer la campagne a été prise. Or, ni les modalités d'organisation de la campagne, ni les messages de communication n'ont évolué. Le fait que le gouvernement était désormais engagé pour des commandes fermes et massives n'a pas incité à une révision à la baisse de l'objectif de vaccination.

Il a fallu attendre que la gravité modérée de la vague épidémique française se confirme et que la réticence de la population s'accroisse pour que la stratégie initiale commence à être mise en doute. L'afflux soudain et peu durable qui a caractérisé la fin du mois de novembre et le début du mois de décembre a encore été interprété comme donnant raison au choix gouvernemental, alors que ce mouvement résultait essentiellement d'un effet de foule, par nature de courte durée, lié à une dramatisation de la communication gouvernementale et une peur de la pénurie de vaccins suscitée par l'annonce de l'existence de files d'attente dans les centres.

3 - Les trois phases de la campagne générale

Après une campagne spécifique à destination des professionnels de santé organisée dans les hôpitaux à partir du 20 octobre, la campagne générale a eu lieu dans les 1168 centres de vaccination du 12 novembre 2009 au 30 janvier 2010, la population étant progressivement appelée selon l'ordre de priorité défini. Au cours de ces deux mois et demi, les services territoriaux de l'Etat ont reçu une trentaine de circulaires dites « importantes » ainsi qu'une trentaine d'instructions, parfois contradictoires. La tâche d'adaptation des centres de vaccination a aussi été rendue difficile du fait du décalage existant entre les annonces nationales, relayées immédiatement par les médias et donc connues du public se rendant dans les centres, et la réception des instructions effectives.

Les principaux dysfonctionnements des centres ont résulté du fait que l'offre de vaccination était rigide et la demande fluctuante. Trois phases peuvent être distinguées.

- au début de la campagne, les ministres avaient choisi de donner aux préfets la possibilité d'organiser, de façon souple, les horaires de fonctionnement des centres qui ont été très peu fréquentés. Cette désaffection des centres a mis à mal la consigne d'un strict respect

de l'ordre de priorité : la majorité des centres ont vacciné toutes les personnes qui s'y présentaient ;

- une affluence a eu lieu pendant trois semaines à partir de fin novembre. Les centres n'ont pas su s'adapter assez rapidement à ce changement et de longues files d'attente sont apparues, surtout dans les grandes villes. La reprise en main du dispositif au plus haut niveau de l'Etat a conduit à un pilotage central des horaires d'ouverture des centres, jour par jour. L'élargissement des horaires a réduit les files d'attente. Cependant, la fixation centrale des horaires par référence à des problématiques spécifiques à l'Île de France a conduit à organiser de nombreuses vacations inutiles. Il en a résulté un important gaspillage de ressources humaines et une démotivation des équipes ;
- à partir du 20 décembre et jusqu'à fin janvier enfin, le dispositif des centres est demeuré nettement disproportionné.

La campagne a été caractérisée par la mobilisation de moyens humains considérables, le plus souvent sous la forme du volontariat, une forte réactivité ainsi qu'une bonne qualité sanitaire. Cependant, la mise en place et le fonctionnement quotidien des centres a soulevé de lourds problèmes de gestion, connu de réels dysfonctionnements et produit des résultats décevants en termes de vaccination. Certes, le lien entre ce résultat et l'organisation retenue n'est que très indirect car les intentions vaccinales sont faiblement liées au mode et à la qualité de l'organisation des centres. L'échec de la campagne de vaccination se mesure bien davantage à la disproportion majeure entre les moyens déployés au cours de plus de deux mois et l'activité de vaccination, concentrée sur trois semaines.

Chaque jour sont intervenus dans les centres environ 25 000 infirmiers et 8 000 médecins dont 200 internes. A titre d'exemple, en Gironde, un médecin libéral sur six a été réquisitionné au moins une fois. Les vacations ont été effectuées pour 33 % par les médecins libéraux, 30 % par des médecins retraités, 14 % par des médecins du travail ou du secteur public, 10 % par des internes. Le coût horaire moyen de ces vacations est de 48 euros. Dans d'autres départements, les proportions peuvent être différentes, notamment celle des internes, plus importante dans les grandes villes, ou celle des médecins retraités ou libéraux, plus importante en milieu rural. Les délais de paiement ont été satisfaisants, sauf pour les médecins retraités qui ont été payés près de six mois après la fin de la crise.

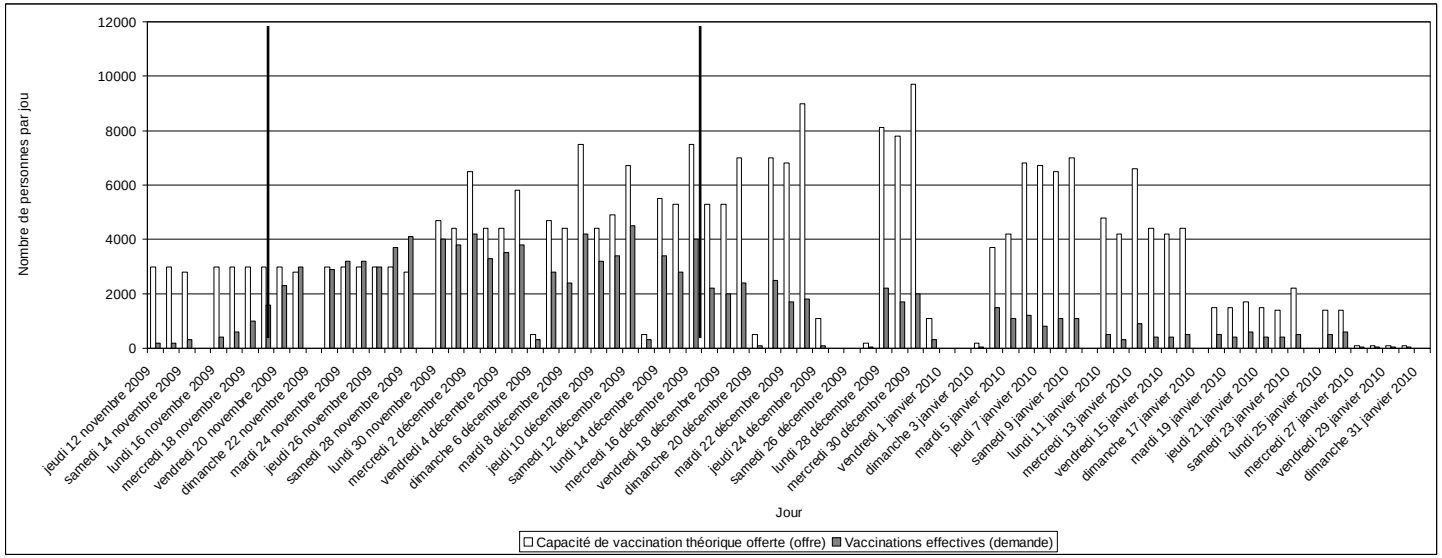
Par ailleurs, des campagnes spécifiques ont été organisées. Celle conduite dans l'Education nationale, mal anticipée et complexe à mettre en œuvre n'a pas rencontré davantage de succès que la campagne

générale. Il en a été de même pour la campagne dérogatoire destinée aux personnels du ministère de l'intérieur qui n'était pas justifiée par des arguments sanitaires particuliers. Enfin, mises en œuvre trop tardivement, les campagnes de vaccination dans les entreprises ont eu des résultats très décevants.

Le coût théorique par vaccination avait été évalué à 5,5 euros, hors achat du vaccin, pour des centres tournant à plein régime. En réalité, les 6 millions de vaccinations réalisées ont coûté 250 M€ soit 41,7 euros par acte. Cet écart met en évidence le nombre élevé de chaînes de vaccination ayant fonctionné « à vide » en mobilisant du personnel inutilement et donc la faible efficience du système de vaccination retenu.

Le tableau suivant permet de l'illustrer davantage :

L'activité des centres de vaccination en Gironde



Source Préfecture et DDASS de la Gironde

IV - Un bilan décevant

La campagne de vaccination apparaît comme marquée, en définitive, par la très faible proportion des vaccins achetés effectivement utilisée) et un coût excessivement élevé.

A - Un écart quantitatif majeur entre acquisitions de vaccins et utilisations effectives

Selon le bilan établi par le ministère de la santé à l'été 2010, le nombre total de personnes vaccinées au cours de l'ensemble de la campagne ne dépasse pas 5,4 millions, soit moins de 8,5 % de la population totale, auquel correspondent, compte tenu des doubles injections en début de période, 5,9 millions de doses, soit moins de 6,3 % des quantités initialement commandées et 13,4 % de celles effectivement livrées.

Nombre de personnes vaccinées et de doses utilisées au cours de la campagne 2009-2010

Personnes vaccinées	***en milliers***
Centres de vaccination	*4 168,0*
Equipes mobiles	*553,9*
Etablissements de santé	*520,8*
Médecine libérale	*16,4*
Centres de secours	*36,0*
Centres de rétention	*0,3*
Vaccination en entreprise et administration	*2,7*
Vaccination Français à l'étranger	*62,8*
Nombre total de personnes vaccinées	***5 360,9***
+ deuxièmes doses	*563,3*
Nombre total de vaccins utilisés	***5 924,2***

Source : Direction générale de la santé, 9 juin 2010

L'EPRUS, pour sa part, a effectué à la demande de la Cour un bilan de localisation au 15 septembre 2010 des quelque 44 millions de doses effectivement livrées. Il résulte de ces indications que le maximum absolu de doses susceptibles d'avoir servi dans le cadre de la vaccination sur le territoire national (DOM compris) n'a pas dépassé 10,2 millions de doses (dont 7,3 dans les centres et unités mobiles), soit quelque 10,8 % des commandes initiales et 23,1 % des quantités effectivement achetées et

livrées. Ce chiffre est nettement inférieur au nombre de vaccins, près de 12,4 millions de doses, qui aura été réalloué à l'étranger (reventes au Qatar, dons à l'OMS), ces utilisations internationales atteignant quelque 13,1 % de la commande initiale et 28 % des livraisons effectives à l'établissement.

L'écart constaté entre la quantité qui, selon le bilan de l'EPRUS, est réputée avoir été « utilisée » dans les différentes filières nationales de vaccination et le nombre de doses ayant, selon la DGS, donné lieu à injection effective, n'est que partiellement expliqué. En effet, les vaccinations effectuées dans les établissements de santé ne dépassent pas un tiers des doses qui y ont été mises en place et le nombre de personnes vaccinées en médecine de ville ne représente qu'une part minime (16 400) des doses adressées aux officines à cette destination. Quant aux centres de vaccination et unités mobiles, environ 5,2 millions de doses (y compris doubles doses) y auraient été employées à leur usage normal alors que, selon l'EPRUS, 7,3 millions de doses ont été livrées dans ces mêmes lieux. Plus de 2 millions de doses gaspillées ou perdues devraient donc s'ajouter au près de 0,7 million de doses inutilisables récupérées à ce jour par l'établissement, soit au total un taux de perte avoisinant une dose pour deux effectivement utilisées.

En définitive, le stock de vaccins récupéré par l'EPRUS à l'issue de la campagne devrait avoisiner 20 millions de doses soit 3,4 fois le nombre de doses utilisées pour des vaccinations effectivement réalisées sur le territoire national. Ses dates de péremption s'échelonnant cependant d'ici novembre 2011 et ses possibilités de réutilisation semblant limitées, l'essentiel devrait donner lieu à destruction physique et dépréciation comptable d'ici la fin de l'exercice 2011.

B - Une campagne coûteuse au regard des résultats obtenus

La Cour a procédé à une évaluation des dépenses liées à la pandémie. Elle s'élève à 662,6 M€, montant nettement supérieur aux 510 M€[153] annoncés par le ministre chargé de la santé lors de son audition par la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la gestion de la menace pandémique. Les dépenses prises en compte par la Cour correspondent à celles qui n'auraient pas été engagées en l'absence de pandémie grippale. A contrario, elles excluent la consommation, limitée

[153] Audition du 15 juin 2010 devant la commission d'enquête sur la manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A(H1N1).

au demeurant, de produits de santé acquis dans le cadre des plans pandémiques antérieurs (antiviraux et masques).

A l'extrême, si, d'une manière contestable, l'on ne retenait que le coût des vaccins effectivement utilisés pour vacciner, qui représentent moins de 15 % des vaccins achetés, le montant des dépenses serait réduit de plus de 300 M€.

Coût et financement de la campagne de prévention

Coût en M€

Vaccins (y compris indemnisation des laboratoires)	382,7
Campagne de vaccination (hors vaccins) :	197,7
Professionnels de santé	37,4[154]
Personnels administratifs	*47*[155]
Bons de vaccination	*54,0*
Autres (logistique, fonctionnement des centres...)	*59,3*
Autres dépenses de prévention (masques, antiviraux…)	82,2
Total	**662,6**
dont part EPRUS (financement à parité Etat/Assurance maladie)	453,8
dont part Etat	154,8
dont part CNAMTS	54

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'EPRUS, de la CNAMTS, de la DGS et du ministère de l'Intérieur

Les coûts liés aux vaccins (achats et indemnisation des laboratoires) représentent plus de 57 % de ces dépenses. Sans doute ont-ils été réduits de près de moitié par l'annulation partielle des commandes, mais le coût final des livraisons (382,7 M€ HT) doit être rapproché des 5,9 millions de doses effectivement utilisées pour des vaccinations sur le territoire national. Leur coût unitaire ressort en définitive à 61 € HT, pour un prix moyen de la dose livrée de 7,2 € HT.

[154] Donnée non définitive, susceptible d'augmenter

[155] Les dépenses d'indemnisation des personnels administratifs financées par d'autres administrations de l'Etat que le ministère de l'intérieur n'ont pu être identifiées ;

Comme l'estimation du ministre, celle de la Cour inclut le coût des vaccins perdus ou détruits au cours de la campagne de vaccination ainsi que celui des vaccins demeurés inutilisés, qui seront rapidement périmés.

Par rapport à l'estimation précitée, en revanche, la Cour tient également compte des vaccins donnés à l'OMS (87,2 M€), ainsi que des achats de masques pour les agents des administrations (38,6 M€), engagés au moment de la survenance de la menace grippale pour pallier l'absence de renouvellement antérieur dans le cadre du plan de préparation aux pandémies. Elle retient enfin des hypothèses plus élevées en matière d'indemnisation des professionnels de santé.

Au total, le coût de la campagne de prévention contre la grippe A(H1N1) a été particulièrement élevé puisqu'il a atteint plus de 110 € par personne vaccinée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A bien des égards, la campagne de lutte contre la pandémie de grippe A (H1N1) a été une première : première pandémie frappant un territoire français disposant des moyens d'y faire face ; première application du plan national « pandémie grippale » ; premier pilotage de la crise au moyen de la cellule interministérielle de crise (CIC) ; première gestion de crise par la direction de la planification de sécurité nationale (DPSN) du ministère de l'intérieur ; première organisation d'une campagne de vaccination dans des centres ad hoc ; premier appel à des retraités dans le cadre certes naissant d'une réserve sanitaire ; première utilisation du récent établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

En complément des retours d'expérience organisés dans les ministères et des travaux parlementaires déjà publiés, la Cour formule ici ses propres recommandations pour contribuer à une meilleure réponse des autorités publiques en cas de nouvelle crise sanitaire nationale.

1 - Réviser le plan national pandémie grippale pour l'adapter davantage aux besoins de la gestion de crise et à la gravité de la menace sur le territoire national ;

2 - Introduire dans ce même plan un volet financier et budgétaire ;

3 - Mieux estimer la réalité du travail et des délais de réaction des services déconcentrés impliqués dans l'organisation locale de la gestion de crise ;

4 - N'exclure a priori de l'organisation de la campagne de vaccination ni les hôpitaux, ni les médecins libéraux, compte tenu du rôle de conseil de proximité qu'ils doivent jouer en matière de santé publique ;

5 - Repenser la communication gouvernementale sur la campagne de vaccination ;

6 - En dehors même de toute crise sanitaire, engager une mobilisation en faveur de la politique de vaccination pour permettre une appréciation plus objective des avantages de celle-ci ;

7 - Organiser une coordination européenne pour renforcer la position des Etats dans la négociation des contrats d'achats de vaccins.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Les évolutions récentes de l'organisation du ministère en matière de gestion de crise sont de nature à apporter des réponses aux observations et recommandations formulées dans le projet de rapport de la Cour des comptes.

En premier lieu, l'organisation de la CIC a évolué depuis la pandémie de grippe A(H1N1). Comme le note le rapport, la pandémie grippale a été la première crise gérée par la cellule interministérielle de crise, dans des conditions matérielles encore imparfaites et avec une organisation non rodée. La Cour note ainsi les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la CIC Situation.

Les infrastructures nécessaires à une meilleure gestion de la CIC sont réunies depuis l'ouverture du « Centre de crise Beauvau » en mars 2010. Ce centre est constitué de trois entités, CIC Décision, CIC Situation et CIC Communication, ayant vocation à accueillir les représentants des différents ministères.

En second lieu, l'expérience des gestionnaires de crise (cabinets et hauts fonctionnaires de défense et de sécurité des ministères) s'est enrichie depuis la pandémie grippale, grâce aux exercices organisés en 2009 et en 2010, et aux épisodes réels de gestion de crise : la crise d'approvisionnement en hydrocarbure à l'occasion des grèves d'octobre 2010 ainsi que l'épisode neigeux de décembre 2010. A la faveur de ces événements, le mode de fonctionnement de la CIC s'est amélioré en termes de relations et de coordination entre ministères, mais aussi en termes d'appui aux préfectures de zones de défense et de sécurité.

Il ne me paraît pas approprié d'évoquer une confusion ou un manque de clarté dans la répartition des rôles respectifs des ministères, des directions ou des composantes de la Cellule Interministérielle de Crise (CIC). L'effort permanent de coordination interministérielle qui a présidé à la gestion de crise imprimée par le ministère de l'intérieur en sa qualité de responsable de la CIC, a précisément permis de maîtriser le risque d'incohérence et de doublon, étant rappelé, au surplus, qu'il s'agissait d'une opération absolument inédite dans le champ de l'action administrative. En outre, s'agissant de la vaccination des personnels du ministère de l'intérieur, je continue de considérer, qu'outre le respect de l'avis clairement émis le 24 septembre 2009 par le haut conseil de la santé publique qui recommandait cette priorisation, cette campagne de vaccination répondait à l'argument sanitaire particulier de la nécessité de protéger des personnels susceptibles de se trouver, dans le cadre de leur mission, en contact fréquent avec des porteurs du virus. Protéger ces personnels constituait une des

façons de sécuriser les opérations de vaccination dont nul ne pouvait estimer l'ampleur à ce moment de la diffusion du virus. Le succès relatif enregistré par cette campagne particulière ne saurait remettre en cause la justification d'un tel choix dans une perspective pandémique.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Il apparaît essentiel de tirer les leçons de cette crise majeure qu'a constitué l'épidémie de grippe A(HlNl)v, afin d'améliorer la préparation des pouvoirs publics à la gestion de telles crises, et d'assurer une protection maximale de la population tout en garantissant une mobilisation efficace et efficiente des acteurs concernés et de nos moyens financiers.

A cet égard, les constats de la Cour, notamment sur l'organisation de la campagne de vaccination et la négociation des contrats d'acquisition de vaccins, me semblent riches d'enseignements.

J'ajoute que je souscris aux différentes recommandations de la Cour, qui sont pour certaines déjà en cours de mise en œuvre.

S'agissant des modalités de financement de la lutte contre la pandémie, je retiens la proposition de la Cour consistant à introduire, dans le plan national de réponse à la pandémie grippale, et, de manière générale, dans 1'ensemble des plans de préparation aux crises sanitaires, des précisions sur les modalités de financement mobilisables, adaptées à une situation de crise tout en étant conformes à nos textes financiers.

Je prends note par ailleurs des critiques de la Cour sur les modalités de financement des achats de vaccins par 1'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS). Celui-ci a effectivement bénéficié, à l'été 2009, d'une avance de l'assurance maladie, l'Etat ayant apporté ultérieurement, via une ouverture de crédits en loi de finances rectificative, sa contribution au financement des acquisitions de vaccins.

Je considère cependant, comme la Cour le rappelle à juste titre, que cette situation a été régularisée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, qui a conduit l'EPRUS à reverser en fin d'année 2010 332 millions d'euros à l'assurance maladie au titre des exercices 2007 à 2009. Grâce à ce reversement, la règle de parité du financement de l'EPRUS par l'Etat et l'assurance maladie a été strictement respectée sur la période considérée. L'EPRUS a également

remboursé à la CNAMTS les charges d'intérêts liées aux avances opérées en novembre et décembre 2009.

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

Dans le rapport sur « la lutte contre l'épidémie de grippe A(HlNI) : bilan et enseignements» qui m'a été adressé en vue de recueillir mes remarques, la Cour propose une synthèse des travaux sur la gestion de la pandémie qu'elle a communiquées à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Au cours des différentes étapes du contradictoire, mon prédécesseur a été amené, par la voix du directeur général de la santé, à faire valoir les remarques et observations qu'appelaient, alors, les constats faits par la Cour. Je remercie la Cour d'avoir largement tenu compte des éléments qui lui ont été transmis en rendant un rapport équilibré et complet assorti de recommandations. II n'est pas, cependant, inutile pour la bonne compréhension du lecteur de remettre en perspective certaines observations par rapport au travail de préparation mené autour du plan pandémie et au contexte de l'époque. Cela apportera un éclairage sur les actions entreprises pour améliorer la qualité de la préparation à une pandémie qui demeure toujours une menace sanitaire majeure.

En introduction de son rapport, la Cour regrette le caractère incomplet et trop rigide du plan pandémie grippale. 11 a constitué une ressource utile, en étant l'instrument d'une stratégie globale et interministérielle de réponse, garante de la convergence de l'action des ministères. Toutefois la Cour a fait le choix de limiter, ses investigations au seul champ de la campagne de vaccination, alors même que la réponse à la pandémie a dépassé ce simple aspect. Sur la base du plan, des mesures de limitations de l'épidémie ont été préparées, des réserves de produits de santé et moyens de protection ont été constituées, et les administrations ou les grandes entreprises ont été incitées à s'organiser pour répondre à une situation d'absentéisme important afin d'assurer la continuité de leur activité. Le plan national a ainsi, le moment venu, guidé l'action du Gouvernement pour apporter une réponse globale à la pandémie, qui ne s'est pas ainsi limitée à la seule vaccination.

II apparaît a posteriori que la stratégie définie dans le plan et l'application des mesures qui y figurent, ont très vraisemblablement contribué à limiter l'impact sanitaire de la pandémie, y compris en regard d'autres pays industrialisés ou la mortalité, observée dans les mêmes conditions, a largement dépassé voire atteint le double de celle observée en France.

S'agissant à proprement parler de la vaccination, le regard porté par la Cour sur l'élaboration de la stratégie vaccinale qualifiée de trop ambitieuse et de non évolutive ne restitue pas objectivement le climat d'incertitude et d'urgence dans lequel les pouvoirs publics ont dû prendre, à ce moment là, leurs décisions. Le recul de quelques mois qui sépare l'analyse des faits écrase, la chronologie dans laquelle ont été enfermées les décisions prises. Il faut se souvenir de l'incertitude qui régnait aux premiers jours de mai 2009 quant à la virulence potentielle du virus et son évolution possible. Les références en matière de pandémies et l'observation de la situation dans l'hémisphère sud laissaient craindre l'apparition de plusieurs vagues dont la gravité pouvait ne pas être décroissante. La prudence commandait de mettre en œuvre dans les meilleurs délais une campagne de prévention la plus large possible dans laquelle la vaccination trouvait sa place. Il était possible d'élaborer des scénarii probables mais en aucun cas de disposer, sur un plan sanitaire, de certitudes suffisantes pour procéder à des choix radicaux qui auraient consisté à réserver la vaccination à telle ou telle partie de la population. A ce stade de la pandémie, l'objectif de la vaccination ne pouvait être que le plus large possible pour permettre d'en maximiser l'effet quelque soient les cas de figures. Il s'agissait de parvenir à un niveau de protection individuelle permettant de réduire le nombre de décès et de cas et à un niveau de protection collectif de freiner la diffusion du virus et l'extension de l'épidémie. Ces considérations de santé publique ont constitué les véritables déterminants sanitaires de la campagne de vaccination. Ce sont ces considérations entachées, certes, de beaucoup d'incertitude qui ont guidé les choix des pouvoirs publics.

Dès lors, l'urgence était alors de parvenir à être en mesure d'atteindre ces objectifs en disposant d'une quantité de vaccins suffisante. La France disposait, alors, de réservations de vaccins pandémiques auprès de deux laboratoires. La mobilisation de ces réservations restait, incertaine, du fait des difficultés rencontrées par un des laboratoires pour obtenir l'autorisation de mise sur le marché pour son produit et des soucis de rendement de production évoqués par le second. La recherche d'une nouvelle source d'approvisionnement devenait alors une priorité, ce qui provoqua l'ouverture de négociations très rapidement avec le laboratoire GSK.

Telle est la séquence des constats et initiatives qu'il m'importait de rappeler en soulignant encore les délais très courts dans lesquels elles se sont, par nécessité, enchainées. Les commissions d'enquête de l'Assemblée Nationale et du Sénat ont bien pris en compte le contexte extrêmement contraint dans lequel les pouvoirs publics ont eu à se positionner et n'ont notamment pas remis en cause le dimensionnement des commandes de vaccins qui en a résulté. La Cour souligne de son côté que les mêmes raisons ont conduit bon nombre des pays en mesure de le faire à prendre des décisions comparables.

Ce dernier constat illustre le contexte dans lequel se sont engagées les négociations avec les laboratoires. La décision concomitante de plusieurs pays d'acquérir des quantités importantes de vaccins a contribué à créer une situation de déséquilibre entre l'offre et la demande très favorable aux laboratoires. La France a pâti, comme les autres pays, de la situation de concurrence et de l'absence de coordination entre les pays désirant acquérir des vaccins.

Malgré cette position de négociation peu favorable, les pouvoirs publics sont parvenus à éviter les transferts de responsabilité que les laboratoires souhaitaient leur voir endosser.

En revanche, les négociations n'ont pas abouti pour obtenir, dans des délais compatibles avec un lancement le plus rapide possible de la campagne, des contrats plus flexibles quant aux conditions de livraison et de conditionnement qui auraient permis d'éviter de rigidifier outre-mesure l'organisation de la campagne.

Toutefois, les ressources du droit administratif français ont permis d'obtenir la résiliation de ces contrats dans des conditions acceptables à partir du moment ou le passage à une injection unique de vaccins était acquise et ou la sécurité des approvisionnements était assurée. Le risque de compromettre la campagne toute entière ne pouvait raisonnablement être pris.

S'agissant du bilan global de la campagne, l'appréciation portée par la Cour est largement tributaire du faible taux d'adhésion de la population. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer ce défaut d'adhésion. Elles pointent, notamment les failles de la communication et l'association insuffisante des professionnels de santé. II faut rappeler que ce phénomène n'a pas été propre à la France et que la nouveauté des vaccins proposés à la population a certainement joué un rôle amplificateur dans la perte de confiance en la vaccination. Cette situation est en soit préoccupante pour l'avenir de ce moyen de prévention dans notre pays. C'est pourquoi je vais engager une réflexion approfondie dès maintenant pour redonner à la vaccination sa place dans le dispositif de prévention.

Dans le bilan qu'elle dresse de la campagne, la Cour s'attache à souligner l'importance des moyens mobilisés pour la vaccination, ainsi que leur traduction en termes de coût par personnes vaccinées. Les conclusions auxquelles parvient la Cour ne doivent pas occulter le souci de bonne gestion qui a animé les pouvoirs publics tout au long de cette gestion. De plus, deux considérations doivent être prises en compte pour bien apprécier le bilan financier qui est dressé : d'une part, les dépenses engagées dans le cadre du fonctionnement des centres correspondent principalement à des charges fixes indépendantes du niveau de fréquentation des centres et, d'autre part, les éléments de comparaison

dont on peut disposer quant aux coûts par personne vaccinée dans le cadre de campagnes de vaccination de grande ampleur, ne démontrent pas d'aberrations en ce qui concerne la grippe. A titre d'illustration, la campagne de vaccination contre le méningocoque de type Bl4, menée dans le département de Seine-Maritime depuis plusieurs années et ayant concerné jusqu'à présent 50.000 personnes, s'est traduite par un coût unitaire par personne vaccinée de l'ordre de 150 euros, soit un coût unitaire supérieur à celui mentionné dans votre rapport.

Comme le souligne la Cour au titre du bilan qu'elle dresse, la campagne de lutte contre la pandémie de grippe liée au virus A(HlNI) est en grande partie une première. La Cour s'est appliquée, à l'instar des commissions d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat, à formaliser les enseignements tirés de cette expérience en recommandations qui recueillent mon assentiment, et dont pour certaines la mise en œuvre est déjà en cours. Les travaux engagés s'articulent avec la révision du plan Pandémie pilotée par le SGDSN, qui est actuellement en cours. La mise en œuvre des recommandations du rapport sur le plan a ainsi été anticipée.

La révision du plan national a été entreprise sous forme d'un guide d'aide à la décision, dorénavant démarqué des phases OMS afin de mieux rendre compte de la situation nationale. II sera accompagné de fiches dont la rédaction a été entreprise, qui préciseront la gradation de chaque mesure en fonction de la gravité de l'épidémie, ainsi que les conditions juridiques et financières de sa mise en œuvre. Un guide de déclinaison du plan au niveau territorial sera diffusé par le ministère de l'intérieur. Afin d'organiser au mieux une campagne de vaccination de grande ampleur, et d'anticiper les difficultés identifiées le ministère de la santé prépare, un plan ad hoc qui traitera des différentes options d'organisation d'une telle campagne.

Les questions de communication qui ont été saillantes lors de la pandémie seront traitées. Ces travaux visent principalement à actualiser les modalités de la préparation territoriale, compte tenu de l'émergence de nouveaux acteurs.

En matière d'organisation générale de la réponse à une crise sanitaire grave, une des analyses que nous faisons aujourd'hui de la pandémie est qu'il est devenu nécessaire de moderniser la chaîne territoriale pour tenir compte de l'émergence de nouveaux acteurs, de la nouvelle place de l'échelon de la zone de défense, ainsi que des innovations logistiques mis en œuvre lors de la gestion de la crise. Les agences régionales de santé (ARS) qui, disposant d'un périmètre élargi par rapport aux anciens services déconcentrés, sont appelées à devenir les instruments privilégiés d'une étroite association des professionnels de santé à la préparation à la gestion de situations exceptionnelles dans le cadre, notamment des Unions Régionales des Professionnels de Santé et

des territoires de santé. Elles ont déjà été invitées à mettre en place des outils de communication avec les professionnels de leur ressort dans le cadre des schémas régionaux de prévention. La montée en puissance de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) organisé dès 2007 a été un facteur clé dans la gestion de la pandémie. La consolidation des acquis réalisés durant cette période doit s'effectuer dans le cadre du schéma stratégique de stockage et de distribution que cet établissement est en train de définir en s'appuyant sur les zones de défense. Le préfet de zone de défense, s'appuyant sur un centre opérationnel zonal, sera ainsi appelé à jouer un rôle plus important dans la gestion des crises à venir.

La modernisation de l'organisation territoriale de réponse aux menaces sanitaires passe aussi par la mise à disposition des différents acteurs d'outils préalablement définis. Le schéma stratégique de l'EPRUS déjà évoqué en est un. S'appuyant sur les plans blancs élargis départementaux, dont il assurerait la cohérence, le plan de mobilisation zonal rédigé par l'ARS de zone aurait vocation à constituer un vecteur de mobilisation des ressources humaines nécessaires à la gestion de crise. II aurait, de surcroît, pour objectif de mieux organiser un recours éventuel à la réquisition, en prévoyant les modalités de gestions administrative et financière. Parallèlement, une évolution du cadre législatif de la réserve sanitaire pourrait viser à lui conférer un caractère territorial et à rendre son emploi plus flexible. Ces éléments ont été repris dans le cadre d'une proposition de loi sénatoriale. De plus, la rédaction d'un guide d'organisation pour une campagne de vaccination de grande ampleur vient d'être lancée. II devra comporter des modalités de mises en œuvre modulables en fonction de la situation, de la virulence du virus et couvrir tous les champs : organisation, ressources humaines, financement, gestion administratives et financières.

Enfin, une démarche visant à améliorer la coordination européenne afin d'éviter une position de dépendance vis-à-vis des fournisseurs a été initiée par la Commission Européenne. L'EPRUS participe au groupe de travail ad hoc qui a été mis en place à cet effet.

Telles sont les observations dont je tenais à vous faire part à la lecture du rapport sur « la lutte contre l'épidémie de grippe A(HlNI)v : bilan et enseignements» dont vous m'avez rendu destinataire.

REPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITES, ET DE LA COHESION SOCIALE

Vous avez bien voulu me faire parvenir le projet d'insertion intitulé «La lutte contre l'épidémie de grippe A(H1N1) : bilan et enseignements ».

Je voudrais avant tout souligner la qualité du travail réalisé, qui vient compléter les contributions des Assemblées parlementaires.

La Cour analyse et décrit les événements qui se sont déroulés et les difficultés auxquelles ont été confrontés le gouvernement et les autorités sanitaires.

La Direction générale de la santé avait fait part de remarques très complètes sur le d'observation sur « l'utilisation des fonds mobilisés pour la lutte contre la pandémie grippale A(H1N1) » auxquelles j'avais pleinement souscrit et il me semble que certaines de ces informations ont contribué aux analyses présentées dans ce dernier rapport

Je suis heureuse de l'opportunité qui m'est donnée d'apporter des informations complémentaires sur l'analyse de la gestion de cette alerte sanitaire.

Je voudrais également insister sur plusieurs points à l'heure où il est primordial de retirer de cet épisode majeur les enseignements qui pourront, le cas échéant, contribuer à la préparation des réponses à des alertes futures.

En effet, on peut anticiper que les publics accueillis en structure d'hébergement que ce soit les personnes âgées ou les personnes handicapées, demeureront des sujets à risque, vis-à-vis des pathologies infectieuses épidémiques, du fait d'une part de leur fragilité intrinsèque due à l'âge, à leurs pathologies, à leur dépendance et d'autre part, de la vie en collectivité qui favorise la diffusion rapide des germes.

En même temps des catégories de populations en situation précaire ou de grande exclusion poseront à nouveau comme lors de chaque crise, des difficultés de repérage et donc d'accès à des mesures de prévention voire de soins.

Aussi, l'expérience de cet épisode pandémique doit permettre d'améliorer la préparation de dispositifs ad-hoc destinés à ces deux situations.

Cela passe en dehors de toute période de crise par l'amélioration de la maitrise du risque infectieux dans ces structures et dans le cadre de la lutte contre la précarité, par une optimisation des dispositifs d'aide et d'accompagnement, en lien avec les partenaires concernés et les usagers.

Le retour d'expérience de la pandémie grippale, réalisé en avril 2010 par la Direction générale de la cohésion sociale avec les fédérations et associations, témoigne de la volonté des acteurs du secteur de tirer tous les enseignements de la pandémie grippale : notamment la nécessité pour chacun de se préparer à une crise longue et globale quel que soit le fait générateur, par l'élaboration et l'amélioration continue des plans de continuité d'activité.

Mon ministère avec la Direction générale de la cohésion sociale s'est pleinement impliqué dans la refonte du plan pandémie grippale. La préparation des conseils généraux, des services municipaux, des établissements médico-sociaux (plans bleus) et surtout celle de l'action associative seront renforcées. Les expériences des alertes canicules ont confirmé, année après année, le rôle déterminant et la pertinence du tissu associatif local pour le soutien des personnes fragiles.

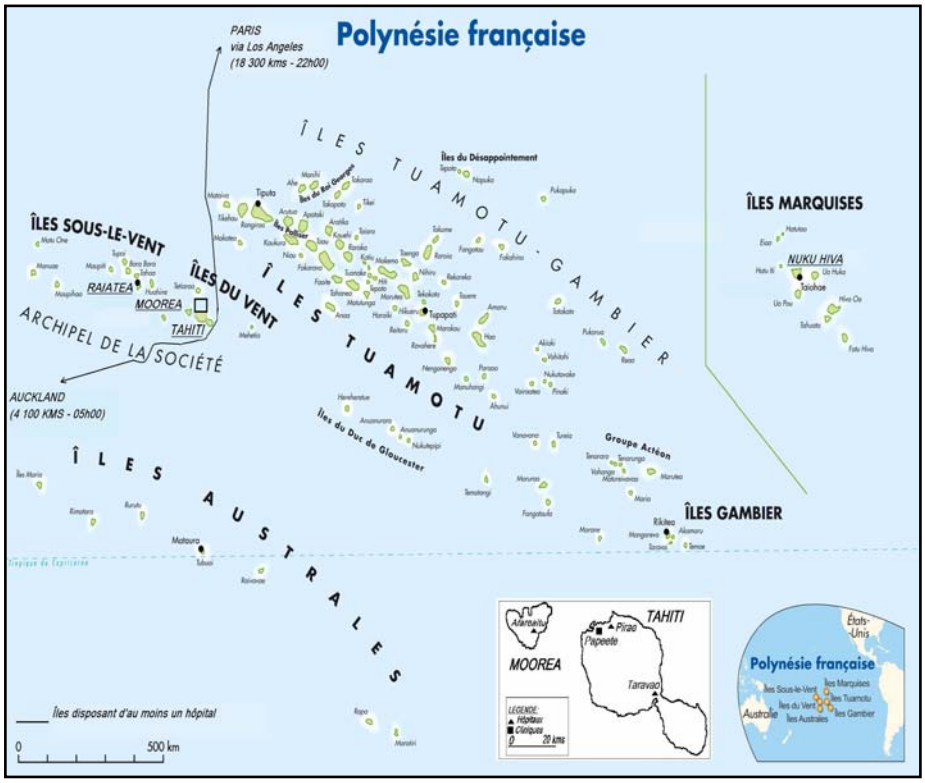
L'organisation de l'appel à la solidarité locale et celle du soutien aux foyers touchés par une éventuelle pandémie constituent également des axes de la préparation qui seront formalisés.

Le système de santé en Polynésie française et son financement

Constituée de cinq archipels de l'océan Pacifique, et comprenant environ 260 000 habitants, la Polynésie française est, avec la Nouvelle-Calédonie, un territoire d'outre-mer doté d'un statut de large autonomie.

La santé, et plus largement le champ social, y relèvent de la compétence de la collectivité territoriale.

Carte de la Polynésie française



PRESENTATION

La Polynésie française dispose d'un système de santé spécifique, dont elle assure elle-même l'organisation, le pilotage et la gestion, dans le cadre de son régime particulier d'autonomie politique et administrative.

Alors que cette collectivité vient d'achever la reconstruction de son hôpital de référence, l'hôpital du Taaone, l'attention, notamment des pouvoirs publics, mérite d'être appelée sur l'évolution des dépenses de santé : leur montant, pour l'ensemble de la Polynésie française (72 milliards de F CFP en 2008, soit 604 millions d'euros), équivaut à la moitié du budget de la collectivité. Certes, une grande partie de ces dépenses n'apparaît pas dans ce budget, mais dans celui de la caisse de prévoyance sociale (CPS), qui assure la gestion des régimes sociaux et garantit à tous, depuis 1994, une couverture maladie universelle, dans le cadre de la protection sociale généralisée (PSG).

Pour autant, comme en métropole, l'ensemble de ces dépenses est financé, par des prélèvements obligatoires, et constitue un enjeu important pour la gestion publique et l'économie locale qui connaît de graves difficultés.

Or, le constat dressé conjointement par la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française (contrôles du ministère de la santé et des organismes locaux de santé) et par la Cour des comptes (contrôle de la Caisse de prévoyance sociale) est que l'évolution du coût du système de santé polynésien est inquiétante et que la question de son financement futur par la collectivité publique, la CPS et les ménages, doit être posée dès aujourd'hui.

I - Un système de santé qualitativement satisfaisant mais insuffisamment piloté

A - Un système de santé bien adapté

Le système de santé de la Polynésie française, s'il s'inspire assez largement de celui de la France métropolitaine, n'en est pas moins original, notamment parce que les problématiques de l'organisation des soins et de la prévention sont fortement impactées par les particularités de la géographie et du peuplement des archipels.

Caractéristiques géographiques et sanitaires de la Polynésie française

La Polynésie française compte 118 îles (dont 76 habitées) dans cinq archipels, éloignés les uns des autres, sur un espace océanique grand comme l'Europe. Son centre administratif et sanitaire, Papeete, est distant de plus de 1500 km de certaines îles. La population est inégalement répartie sur le territoire, les trois quarts se concentrant à Tahiti et Moorea.

La dispersion de la population nécessite la mise à disposition de multiples structures sanitaires, dans le cadre d'une organisation mixte qui fait cohabiter un important secteur public, seul chargé des archipels éloignés et de la principale structure hospitalière, l'hôpital du Taaone - CHPF-, à Pirae, avec un secteur privé, surtout présent à Tahiti, où se concentrent trois cliniques et la grande majorité des praticiens libéraux.

Directement rattachées à la direction de la santé, 126 structures publiques de proximité sont réparties dans 58 îles et 45 des 48 communes pour assurer des soins sur la plus grande partie du territoire : 4 hôpitaux périphériques, implantés à Taravao (Tahiti-Est), Moorea (Îles du Vent), Uturoa (Îles Sous-le-Vent) et Nuku Hiva (Marquises) ; 7 centres de consultations spécialisées ; 20 centres dentaires ; 13 centres médicaux ; 17 dispensaires ; 22 infirmeries ; 43 postes de secours.

Un réseau inter-îles de médecins, organisant des consultations spécialisées auprès des patients éloignés, complète ces moyens. Ce réseau ne permet pas, toutefois, de faire l'économie d'un dispositif d'évacuation sanitaire (EVASAN), qui prend en charge le flux des patients transportés dans le cadre de l'urgence ou devant bénéficier d'examens spécialisés ou d'hospitalisations programmées, tant en Polynésie française qu'en métropole et en Nouvelle-Zélande, pour les cas les plus graves.

1 - Une organisation graduée et intégrée, avec jusqu'à présent, une large place faite à la prévention

Le degré d'intégration du système de santé polynésien est incontestablement un point fort de l'organisation mise en place. Elle comporte des structures de soins, organisées autour d'un premier échelon assurant les soins de proximité et, s'appuyant sur des échelons de référence complémentaires, le CHPF, implanté dans l'agglomération de Papeete, et les hôpitaux extérieurs à la Polynésie française pour les activités non assurées localement.

L'organisation sanitaire, accessible au plus grand nombre, couvre l'ensemble du territoire et associe la prévention aux soins. Elle repose dans les archipels, sur les services des subdivisions sanitaires, et à Tahiti, sur des structures spécialisées à vocation territoriale.

La place importante occupée par la médecine scolaire en Polynésie Française[156] doit être soulignée. Elle permet, dans toutes les îles, un suivi annuel des élèves sur longue période.

Plaçant la démarche de prévention au rang des priorités du gouvernement, la Polynésie française crée en 2001 un établissement public administratif pour la prévention (EPAP), destiné à développer une politique globale interministérielle. Toutefois, le défaut d'évaluation des programmes de prévention n'a pas permis de gérer les actions de manière optimale.

Compte tenu de la forte incidence des facteurs comportementaux dans les pathologies fréquemment observées en Polynésie française[157], il est nécessaire que la prévention reste un moyen d'action privilégié de la collectivité d'outre-mer dans le domaine de la santé.

2 - Des résultats qualitatifs globalement positifs, selon les indicateurs disponibles

Les performances du système de santé de la Polynésie française présentent d'incontestables aspects positifs, surtout lorsqu'elles sont comparées à celles des pays qui partagent avec cette collectivité d'outre-mer les handicaps de l'insularité et de l'isolement.

Les indicateurs démographiques généraux ayant un lien avec l'état de santé de la population, tels que l'espérance de vie ou le taux de mortalité, placent la Polynésie française dans une position plutôt favorable, et en progression.

L'espérance de vie, très légèrement inférieure à celle de la France métropolitaine, mais supérieure à celle des Îles Cook, archipel étranger le plus proche de Tahiti, et même à celle de la Nouvelle-Calédonie, croît de quatre à cinq mois par an depuis dix ans. Le taux de mortalité est stable sur les dix dernières années, alors que la population vieillit. Le taux de

[156] La médecine scolaire représentait en 2007 plus de 35 000 consultations annuelles de médecins, alors que ce nombre aurait été réduit à 7 000 en appliquant les règles retenues au niveau national (une visite pour les enfants de 5 à 6 ans et une visite pour les élèves de 3ème).

[157] Notamment celles liées à l'obésité, l'alcoolisme, le tabagisme et les accidents de la circulation.

mortalité infantile s'est également stabilisé, à un niveau très inférieur à celui des petits pays du Pacifique Sud.

Les indicateurs de moyens en matière de santé placent la Polynésie française au rang des pays les plus développés de la région. La densité médicale y est équivalente à celle de l'Australie et supérieure à celle de la Nouvelle-Zélande.

B - Un pilotage insuffisant

La Polynésie française est l'une des deux seules collectivités d'outre-mer à détenir des compétences exclusives en matière de santé.

L'exercice des compétences de santé dans l'outre-mer français

En matière de santé, la plupart des collectivités d'outre-mer ne possèdent pas de pouvoirs propres, autres que ceux exercés par les communes et les départements en métropole, l'Etat détenant une compétence générale dans ce domaine. Seules, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont une compétence générale en matière de santé. La Polynésie française exerce cette compétence propre depuis la publication du décret n° 57-812 du 22 juillet 1957. Comme celle de 1996, la loi organique statutaire de 2004 affirme implicitement le caractère exclusif de cette compétence de droit commun, dès lors qu'elle n'est pas reconnue à l'Etat.

La Polynésie française a donc l'entière compétence pour :

- poser le cadre normatif de son action en matière de santé ;
- définir une politique de la santé, assortie d'objectifs ;
- organiser, gérer et contrôler le système de santé ;
- définir les modalités de financement de cette organisation.

Toutefois, dans les faits, elle n'exerce pas pleinement ses compétences en raison d'une double instabilité ; la première affecte le niveau politique du ministère polynésien de la santé à la tête duquel, au cours des six dernières années, pas moins de dix ministres se sont succédé, contre quatre seulement au cours des douze années précédentes ; la seconde touche les personnels d'encadrement chargés, au sein du ministère, de la conception des normes et du pilotage de l'ensemble des structures dépendant de la direction de la santé.

Le pilotage exercé par la Polynésie française sur le système de santé est ainsi assuré a minima.

1 - Une réglementation laissant subsister de nombreuses lacunes

L'essentiel de la réglementation sanitaire applicable en Polynésie française a été édicté par la collectivité d'outre-mer. Les textes disponibles, relativement anciens, sont souvent incomplets, soit en raison de leur obsolescence, soit du fait d'une rédaction inachevée.

Les retards apportés à la production réglementaire laissent beaucoup d'activités sans cadre légal. Cette difficulté à produire la réglementation sanitaire dans des domaines qui se caractérisent par leur évolution rapide, leur complexité et leur propension à générer de nouveaux risques est pénalisante pour le développement des activités elles-mêmes, le respect des droits des personnes et l'exercice des responsabilités dans le cadre de l'autonomie de la Polynésie française.

C'est ainsi que les règlements, et par conséquent les contrôles et mises en jeu éventuelles de responsabilités qui peuvent en découler, sont pratiquement inexistants dans tous les champs de compétences couverts en France par les agences nationales de sécurité sanitaire[158].

2 - Une absence de véritable politique de la santé

Lors de l'adoption de la protection sociale généralisée (PSG), la Polynésie française s'était dotée d'un plan quinquennal (1995-1999), en vue de définir une politique de santé pour le territoire, tenant compte des réalités locales et des moyens disponibles. Après ce premier plan, peu suivi d'effet, un deuxième plan (2001-2005) a été élaboré. Une évaluation faite en 2005 a montré que ses traductions concrètes ont été tout aussi limitées. Un tiers des stratégies prévues par le plan n'a donné lieu à aucune réalisation. Ce plan n'ayant pas été prorogé, la Polynésie française n'a donc plus de véritable politique de santé.

Les objectifs prioritaires mériteraient pourtant d'être redéfinis dans un document stratégique. La place dévolue à la prévention, les arbitrages concernant la réorganisation de l'offre de soins, en particulier les équilibres entre Tahiti et les archipels, les services et prestations à créer, en complément de l'existant, devraient être fixés dans ce document d'orientation, élaboré à partir des besoins de la population.

La situation sanitaire cumule les données de morbidité propres aux populations jeunes, avec une part importante de « moins de 20 ans »,

[158] Cela concerne principalement les domaines de la radioprotection, des risques pour la santé liés à l'environnement, des greffes et de l'utilisation de cellules et de tissus d'origine humaine, de l'utilisation du sang et de ses produits dérivés, ou de la prise en charge des cancers.

même si cette tranche d'âge est en régression depuis 2002, et celles d'une population dont le vieillissement est déjà constaté, puisqu'en 2027, une personne sur six aura plus de 60 ans. Le développement attendu de certaines pathologies liées à l'obésité, au diabète et à d'autres maladies métaboliques va susciter un besoin à la fois de capacités hospitalières spécialisées et de formes diversifiées et non hospitalières de prise en charge. Ces perspectives, proches et certaines, devraient être évaluées par les autorités polynésiennes et donner lieu à une anticipation de leurs répercussions financières, ainsi qu'à une planification adaptée des actions préventives et curatives à mener.

Dans cette perspective, la collectivité devrait aussi entreprendre l'élaboration d'un document de planification des besoins en personnels de santé, tenant compte des spécificités locales, sans chercher à s'aligner sur les densités très supérieures observées en métropole[159], qui ne constituent pas forcément un modèle ou un objectif adapté au contexte polynésien.

3 - Un schéma d'organisation sanitaire non réactualisé

La décision implicite d'abandon du plan pour la santé en 2005 ne laisse plus subsister, comme document opposable, qu'un schéma d'organisation sanitaire déjà ancien, expiré en décembre 2007, et prorogé pour une durée de cinq ans en décembre 2008.

Cette prorogation assortie d'aucune modification du document, dont la matière est limitée aux activités et équipements liés à l'hospitalisation, risque de faire prévaloir jusqu'en 2013 les hypothèses initiales du schéma, posées en 2001 lors de son élaboration, alors que certaines sont aujourd'hui dépassées.

Il serait souhaitable que la Polynésie française se dote de nouveaux documents de planification et d'organisation sanitaire, tenant compte de l'évolution récente de l'appareil hospitalier et des évolutions à prévoir pour les dix prochaines années. L'entrée en service du nouvel hôpital du Taaone offre l'occasion de définir un schéma intégrant les orientations d'un nouveau plan pour la santé. La complémentarité des moyens, notamment entre structures publiques et privées, devrait y être présentée comme un axe fort d'amélioration de l'efficience du système de soins.

[159] Une étude menée en juin 2009 fait ressortir notamment que la densité des pharmaciens est de 49 pour 100 000 habitants en Polynésie française contre 114 pour la France entière. Celle des infirmiers est de 441 pour 100 000 habitants contre 783 pour la France entière.

4 - Une régulation insuffisante de l'offre de soins

La mise en pratique du schéma d'organisation sanitaire de la Polynésie française au cours des cinq années ayant suivi son adoption (2003-2007) montre que les ambitions affichées n'ont pas été atteintes. Le document n'a pas été considéré comme un outil de régulation de l'offre de soins et de recherche d'une répartition optimale des ressources. Un bilan détaillé des actions prévues au schéma d'organisation sanitaire, présenté lors de l'évaluation de mai 2008, révèle que sur ses 162 objectifs, 33 seulement ont été pleinement réalisés.

Le régime des autorisations d'activité hospitalière et d'équipement devrait constituer le moyen pour la collectivité d'outre-mer de réguler l'offre d'hospitalisation. Mais, en l'état, le dispositif appliqué en Polynésie française, insuffisant dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, ne permet pas la maîtrise des activités autorisées, de leur coût et de leur qualité, par les autorités.

La périodicité de l'engagement des procédures d'autorisation est aléatoire et nettement insuffisante. Le contrôle de la conformité aux engagements pris est presque inexistant.

Il est donc souhaitable de prendre les dispositions permettant de faire du processus d'autorisation un véritable outil de pilotage des activités et des dépenses découlant des autorisations.

Après quoi, il serait possible de le compléter par une contractualisation avec chaque titulaire d'autorisation.

5 - Une information médicale incomplète et ancienne

La Polynésie française doit impérativement faire des progrès en matière d'information médicale.

Certaines données sur les aspects particuliers de l'état de santé des populations ne sont pas accessibles ou ne sont pas renseignées, notamment les taux spécifiques[160], les incidences et les prévalences. Les indicateurs de santé disponibles pour la Polynésie française sont généraux et incomplets par rapport à ceux produits par l'Organisation mondiale de la santé. Les résultats des enquêtes générales de référence les plus récentes sur l'état de santé des polynésiens remontent à 1995. Une nouvelle enquête générale vient seulement d'être lancée au second semestre 2010 par le ministère de la santé sur un échantillon de 3660 personnes.

[160] Taux rapportés à une population ciblée.

D'une façon générale, on peut constater que les sources d'information existantes (PMSI, registre du cancer, certificats de décès) ne sont pas exploitées par la direction de la santé. Le recensement de ces données sanitaires est cependant indispensable à la connaissance de l'état de santé de la population et à l'aide à la décision en matière de santé publique.

Le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), introduit au CHPF en 1998 et étendu aux cliniques privées, est insuffisamment développé et peu utilisé. De même, le projet de réseau de santé informatisé, initié depuis plus de dix ans, reste inachevé, faute d'adhésion de toutes les parties prenantes (CHPF, médecins libéraux).

II - Un coût croissant de plus en plus difficile à financer

Le coût du système de santé de la Polynésie française est élevé et croît de façon continue depuis l'instauration de la protection sociale généralisée. Son financement ne pourra plus être assuré dans les années à venir sans une réforme permettant de rééquilibrer la charge respective de la Polynésie française, de la CPS et des ménages, tout en donnant à collectivité d'outre-mer les moyens de maîtriser l'évolution future des dépenses de santé.

A - Un coût élevé et en forte croissance

1 - Un niveau élevé de dépenses

En 1994, pour répondre à la préoccupation exprimée par les responsables politiques de connaître le montant de la dépense de santé, dans la perspective de l'instauration de la protection sociale généralisée, le ministre chargé de ce secteur a demandé pour la première fois l'élaboration des comptes de la santé du territoire. Ils n'ont été établis que pour cette seule année.

En 1998, l'assemblée de la Polynésie française a décidé qu'elle examinerait annuellement les comptes de la santé, auxquels devait être joint un bilan de l'application des mesures de maîtrise des dépenses. Ces dispositions n'ont jamais été appliquées. Ce n'est qu'en mai 2010 qu'ont été présentés de nouveaux comptes, établis pour l'année 2008, dans lesquels la dépense courante de santé (DCS), décrivant l'ensemble de toutes les dépenses engagées par les financeurs publics et privés pour la fonction santé, représentait plus de 72 milliards de F CFP (604 millions d'euros), soit l'équivalent de 48,7% du budget de la Polynésie française et 13% de son PIB.

DEPENSE COURANTE DE SANTE		En MFCFP	En M€
Dépenses en faveur des malades		**68 355**	**572,81**
dont	*Soins hospitaliers*	*28 921*	*242,35*
	Soins ambulatoires	*19 536*	*163,71*
	Transports	*1 805*	*15,13*
	Médicaments et prothèses	*10 260*	*85,98*
	Indemnités journalières	*4 842*	*40,58*
	Dépenses de prévention	*2 991*	*25,06*
Dépenses en faveur du système de soins		**735**	**6,16**
Dépenses de gestion générale de la santé		**3 001**	**25,15**
TOTAL DEPENSE COURANTE DE SANTE		**72 091**	**604,12**

Sources : Comptes de la santé 2008 de la Polynésie française (direction de la santé)

Ces données permettent de situer la Polynésie française dans un ensemble de pays très développés, à un niveau bien supérieur à celui des archipels du Pacifique Sud et de la plupart des pays du monde[161]. Comparée à celle de la France métropolitaine, qui lui est supérieure d'environ un quart, la dépense de santé par habitant en Polynésie française pourrait apparaître modeste. Toutefois, il convient de tenir compte du fait qu'elle n'intègre pas les coûts de structure des services et prestations non assurés sur son territoire alors qu'elle bénéficie, grâce aux évacuations sanitaires, de l'appareil hospitalier national.

2 - Des dépenses en forte croissance depuis 1994

Entre 1994 et 2008, la dépense courante de santé est passée de 31,4 à 72,1 milliards de F CFP (de 263 à 604 millions d'€), soit une progression de 129 % (contre 88 % en France métropolitaine), avec une moyenne de croissance annuelle de 6,2 %. Dans la même période, le PIB a progressé de 54 %, soit une croissance moyenne annuelle de 3,26%.

[161] Selon l'OMS, la dépense par habitant est en effet de 2842 dollars américains (USD) en Polynésie française contre 3599 en France et 2744 en Nouvelle-Calédonie, alors qu'elle n'est que de quelques centaines de dollars dans la plupart des archipels voisins de la Polynésie française.

Sur la période la plus récente, le différentiel de croissance constaté avec la métropole reste important. Ainsi, les dépenses d'assurance maladie ont crû de 19,5 % en Polynésie française entre 2005 et 2008, alors que la hausse des dépenses équivalentes au niveau national[162] n'était que de 12,8 % sur la même période.

La mise en place de la PSG qui a permis le développement de l'accès aux soins paramédicaux explique pour partie cette progression. Le nombre de personnes admises au bénéfice de la « longue maladie », avec un taux de prise en charge de 100 %, a également sensiblement augmenté.

3 - Une tendance durable pour les années à venir

Plusieurs facteurs laissent craindre la poursuite d'une forte croissance des dépenses de santé dans un avenir proche.

Les caractéristiques de la morbidité, combinées au vieillissement de la population, généreront des surcoûts importants et durables.

De plus, le nouvel hôpital public du Taaone (CHPF) devrait entraîner un surcoût de fonctionnement évalué, selon les hypothèses, entre 1,4 et 3 milliards de F CFP par an (11,7 à 25,1 millions d'€)[163], ces estimations n'intégrant pas les coûts liés aux constructions additionnelles, en cours de réalisation ou à prévoir, pour l'accueil de la totalité des services.

Par ailleurs, à l'exception du CHPF, le reste du parc hospitalier, public ou privé va nécessiter de nombreuses mises en conformité, encore non chiffrées à ce jour.

Enfin, l'expansion, sur les dix dernières années, des dépenses liées aux professionnels de santé du secteur privé soulève la question de l'absence de maîtrise de l'évolution de ces dépenses par les pouvoirs publics et la CPS.

B - Un financement de plus en plus difficile à assurer

Face à l'évolution rapide des dépenses, les deux principaux financeurs de la santé, la CPS et la Polynésie française, ont des difficultés croissantes à assurer l'équilibre du système, la crise économique actuelle

[162] Consommation de soins et de biens médicaux publiée pour la France entière par la DREES (Comptes de la santé).

[163] Les charges que devra supporter la collectivité d'outre-mer au titre de l'amortissement des bâtiments, soit au minimum 10, 9 millions d'€, seraient à ajouter à ces montants.

ayant aggravé les problèmes structurels qu'ils devaient déjà surmonter. Seule une réforme de grande ampleur, associant des mesures de rééquilibrage du financement entre les différents partenaires et des mesures renforçant l'effectivité du rôle de régulateur de la collectivité d'outre-mer, est de nature à garantir la pérennité du système.

Le financement du système de santé en Polynésie française

Le système de santé polynésien est financé à hauteur de 60 % par les cotisations des assurés sociaux et de leurs employeurs, versées à la caisse de prévoyance sociale (CPS), à hauteur de 30 % par la collectivité d'outre-mer, et de manière plus marginale par les ménages (6 %) et par l'Etat (2 %).

La caisse de prévoyance sociale de Polynésie française a été créée en 1956 sous le nom de caisse de compensation des prestations familiales des établissements français d'Océanie, en s'appuyant sur les dispositions de la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels, pour assurer les risques maladie, famille et vieillesse. Elle jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

A la suite d'un accord cadre de 1993, signé entre l'Etat et la collectivité d'outre-mer, l'assemblée de la Polynésie française a instauré, par délibération du 3 février 1994, une protection sociale généralisée (PSG), rendant obligatoire la couverture du risque maladie. Cette réforme a constitué un progrès social incontestable dans un territoire où existent de fortes inégalités de revenus. Elle permet, en effet, d'assurer le remboursement des soins de ville et d'hospitalisation dans une fourchette de 80 à 100 %, selon le régime et la nature du risque couvert.

La protection sociale généralisée est assurée par les trois régimes territoriaux gérés par la CPS :

- le régime des salariés ;
- le régime des non salariés ;
- le régime de solidarité.

Chaque régime est administré de façon autonome par un conseil d'administration (salariés et non salariés) ou un comité de gestion (solidarité).

La Polynésie française finance, pour sa part, directement ou indirectement, près de 30 % des dépenses annuelles de santé, dont :

- 17,9 % sous forme de concours aux régimes sociaux (l'intégralité du budget du régime de solidarité et une grande partie de celui du régime des non salariés, 43 % en 2008)[164] ;

- 12% au titre de la gestion des structures de soins (autres que le CHPF), de la prévention et de l'administration de la santé.

Pour le nouvel hôpital du Taaone (CHPF), bien qu'aucune convention ne soit encore signée, le principe retenu est que le CHPF ne supporterait sur son budget que la charge des équipements. L'amortissement des bâtiments, qui devrait varier entre 1,3 et 1,4 milliards de F CFP (entre 10,9 et 11,7 M€), resterait ainsi à la charge de la Polynésie française et ne serait donc pas financé par la CPS.

L'Etat, troisième partenaire institutionnel, s'était engagé en 1994 à participer au financement de la PSG. Dans le cadre de deux conventions « solidarité-santé », la Polynésie française a ainsi bénéficié, entre 1994 et 2007, de 44,3 milliards de F CFP (371,2 millions d'€) de subventions de l'Etat. Depuis 2008, l'Etat a cependant suspendu tout financement du secteur « solidarité-santé », en subordonnant la reprise de cette aide à l'engagement d'actions par la collectivité d'outre-mer pour contenir les dépenses sociales. Sa participation au financement des dépenses de fonctionnement du système de santé est donc actuellement négligeable.

Il n'en va pas de même pour l'investissement. Au 31 décembre 2009, les opérations d'investissement du budget de la Polynésie française, pour le secteur de la santé, qui n'avaient pas été clôturées avant 2005[165], ont été financées par l'Etat à hauteur de 72 %. Pour le nouvel hôpital (étude, construction des bâtiments, équipements), la participation de l'Etat se situe à 79 %, grâce à l'affectation d'une grande partie de la dotation globale de développement économique (DGDE) versée par l'Etat. Enfin, dans le cadre du contrat de projet 2008-2013, l'Etat s'est engagé à financer 50 % d'un montant total d'opérations relatives au système de santé évalué à 8 072 MF CFP (67,6 millions d'€).

[164] Ces versements sont financés par la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe de solidarité, qui n'apparaissent pas dans le budget de la collectivité, bien qu'ayant un caractère fiscal.
[165] Soit 401 millions d'€ en crédits de paiement mandatés cumulés.

1 - Les difficultés croissantes des deux principaux financeurs à équilibrer leurs budgets

Depuis cinq ans, la CPS doit faire face aux conséquences de l'accord intervenu en novembre 2005 entre le gouvernement de la Polynésie française et les partenaires sociaux. Il prévoyait en matière d'assurance-maladie, une baisse des cotisations, effective au 1er janvier 2006, et la prise en charge par la collectivité d'outre-mer du « gros risque hospitalier ». Ce second volet de la réforme n'a jamais été mis en place. De plus, les baisses de cotisations n'ont pas eu l'effet escompté sur les créations d'emplois.

Cette réforme explique, pour une grande part, le déficit de la branche maladie depuis 2006. Celui-ci a été aggravé depuis par la crise économique : de janvier 2008 à janvier 2010, 4000 emplois ont été perdus, soit 5 % de l'effectif salarié.

Le déficit cumulé de la branche maladie du régime des salariés, qui atteignait 9,236 milliards de F CFP (77,4 €), sur les exercices 2006 à 2008, est désormais estimé, pour la fin de l'année 2010, à plus de 15 milliards de F CFP (125,7 M€), le relèvement du taux de cotisation maladie intervenu en 2008 ayant été insuffisant pour rétablir l'équilibre de la branche.

Des mesures drastiques apparaissent donc nécessaires pour assurer à l'avenir l'équilibre de la branche maladie, sinon sa situation financière risque d'amputer les réserves qui garantissent le régime de retraites. Pour les années futures, d'importantes hausses de cotisations seront probablement nécessaires, comme celles qui viennent d'être décidées pour 2011.

Toutefois, la réforme du financement de l'assurance maladie ne saurait dispenser d'une action vigoureuse de contrôle des dépenses et du comportement des praticiens. Le renforcement du contrôle médical et administratif de la CPS et de l'utilisation du PMSI devrait ainsi permettre de réaliser d'importantes économies sur les prestations.

Dans le même temps, la situation financière de la collectivité d'outre-mer de la Polynésie française rend plus difficile encore le financement de la dépense courante de santé. Les moyens budgétaires de la collectivité sont, en effet, de plus en plus contraints, sous l'effet d'une crise économique sans précédent qui entraîne des pertes fiscales très importantes[166].

[166] Les pertes fiscales ont atteint 108,9 M€ en 2009.

Plusieurs sources d'économie sont susceptibles d'être dégagées. Une rationalisation des structures de soins, notamment hospitalières, qui ne remettrait pas en cause l'avantage qu'elles offrent en terme de proximité pour les habitants des archipels éloignés apparaît possible, alors que le nouvel hôpital du Taaone s'apprête à offrir de nouvelles capacités et de nouveaux services à la population polynésienne. Une gestion plus rationnelle de ces hôpitaux qui ne génèrent qu'une activité modeste, permettrait de mieux en cerner les coûts et les avantages.

Des économies peuvent également résulter d'une gestion plus efficace des moyens humains. Le contrôle du CHPF a permis de constater qu'une meilleure connaissance des emplois et des effectifs permettrait d'améliorer la gestion des remplacements. De même, l'encadrement et le contrôle du versement des indemnités d'heures supplémentaires, l'ajustement des lignes de garde aux besoins effectifs des structures hospitalières seraient source d'économies.

Enfin, le budget de la Polynésie française assure le financement d'une grande partie du coût des structures rattachées à la direction de la santé. Une amélioration de la couverture de ces charges par des recettes appropriées, provenant de la CPS ou des ménages, permettrait de résoudre une partie des problèmes d'équilibre budgétaire que rencontre la collectivité d'outre-mer.

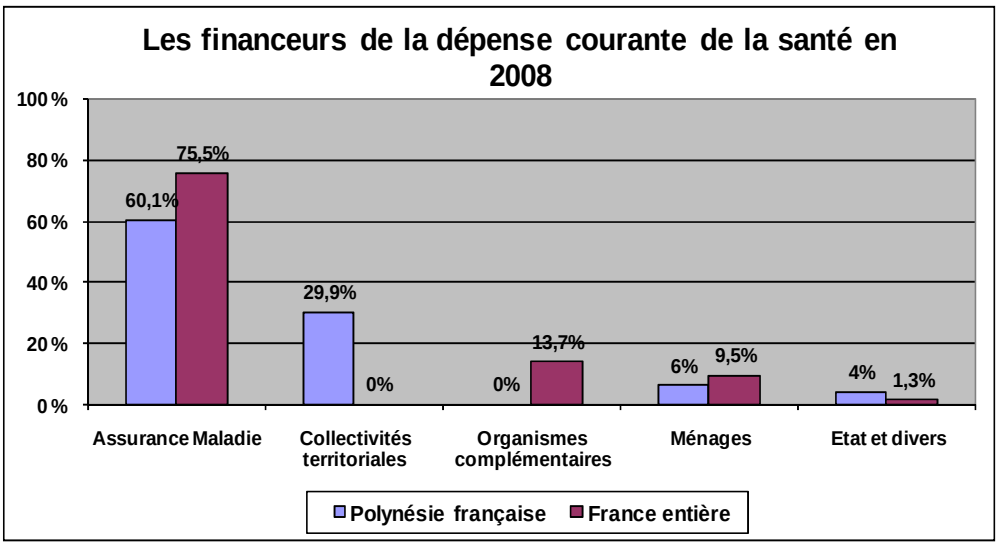
Le financement des structures sanitaires de la direction de la santé

Le budget de la Polynésie française ne retire du fonctionnement des structures sanitaires de la direction de la santé (y compris les hôpitaux périphériques) que 1,269 milliards de F CFP (10,6 M€) de recettes pour un coût de fonctionnement de 6,5 milliards de F CFP (55,1 M€), soit un taux de couverture de 19 % (21 % pour les hôpitaux périphériques et 17 % pour les autres structures). Or, ces structures sont fréquentées, comme le CHPF, par les ressortissants de tous les régimes, y compris ceux du régime des salariés (RGS) qui sont souvent majoritaires. Dès lors, l'absence de couverture des charges de ces unités au-delà de 19 % a du mal à se justifier, de même que l'absence de perception du ticket modérateur sur les ressortissants des régimes autres que le RSPF.

Par ailleurs, les recettes des séjours dans les hôpitaux périphériques sont tarifées sur une base peu réaliste, qui n'a pas été revue depuis 1995, de 4 à 10 fois inférieure aux tarifs qu'applique le CHPF aux ressortissants des régimes hors CPS. L'application de ces derniers tarifs à l'activité réalisée par les hôpitaux périphériques fait ressortir un manque à gagner annuel proche de 1,107 milliards de F CFP (9,3 millions d'€). Si les hôpitaux périphériques entraient dans le champ de la dotation globale, c'est la totalité de leur budget (3,473 milliards de F CFP ou 29,1 M€) qui aurait alors vocation à être financée par les régimes sociaux et non 21 % de leur coût, comme c'est actuellement le cas.

2 - La réforme du financement du système de santé suppose un rééquilibrage entre les financeurs et une réaffirmation de la prééminence de la collectivité d'outre-mer dans le processus de décision

La collectivité d'outre-mer participe, dans une proportion élevée, au financement des dépenses de santé, alors qu'à l'inverse, la part incombant aux ménages ou à leurs assurances complémentaires est modeste (6 %). Au niveau national, la part de l'Etat dans le financement des dépenses de soins et de biens médicaux n'est que de 1,3 % et celle des ménages, y compris les organismes complémentaires, de 23,2 %.



Sources : France entière DREES, comptes de la santé 2008
Polynésie française, Direction de la santé, comptes de la santé 2008, après retraitement,

Une réforme de la protection sociale généralisée ne peut ignorer cette donnée qui pourrait conduire à envisager une évolution de la répartition du financement des charges entre les ménages et les institutions.

Il ne serait pas anormal de faire supporter par l'assurance maladie, les ménages et les assurances complémentaires, sous réserve du maintien du financement par la Polynésie française du régime de solidarité, une partie plus importante du coût des prestations dispensées par les structures sanitaires de la direction de la santé, selon les règles de facturation de droit commun.

La réaffirmation de la prééminence de la collectivité d'outre-mer dans la définition de l'équilibre financier du système de santé devrait être le second axe majeur de cette action.

Le ministère de la santé ne détient pas de compétence générale lui permettant de piloter l'ensemble du système de santé ni, a fortiori, d'infléchir le rythme de croissance des dépenses de ce secteur.

La tutelle de la Polynésie française sur la CPS est exercée par le ministre de la solidarité et de la famille, lequel préside le conseil de gestion du régime de solidarité. Mais il ne s'agit là que d'un simple contrôle de légalité qui ne permet pas d'asseoir une stratégie d'encadrement des dépenses, les arbitrages étant rendus dans le cadre de discussions conventionnelles.

Le conseil des ministres ne fixe les règles applicables aux prix, tarifs, et montants des prestations au titre des différents régimes de protection sociale, qu'en fin de processus, après que les conseils d'administration du CHPF et de la CPS notamment, ou la commission de santé élargie sont parvenus à un accord. A aucun moment, le ministère de la solidarité et de la famille ne fixe d'objectifs, ne se prononce sur les moyens à mobiliser, ni ne définit d'indicateurs de mesure des degrés de réalisation de ces objectifs. Le ministère de la santé, pour sa part, est simplement habilité à participer à la politique de maîtrise des dépenses de santé, sans que les modalités de cette participation ne soient définies.

Le contrôle exercé par l'Assemblée de la Polynésie française n'est pas plus effectif que celui de l'exécutif. La collectivité d'outre-mer avait pourtant, à l'occasion de la généralisation de la protection sociale, conçu en octobre 1998, des dispositions rigoureuses, visant à assurer une maîtrise de l'évolution des dépenses de santé. Ce dispositif, ambitieux au départ, est désormais dépourvu de tout mécanisme de contrôle, de limitation ou de sanction, le juge administratif ayant annulé les dispositions prévues à cette fin par la collectivité et aucune autre mesure n'ayant été adoptée ultérieurement pour les remplacer.

Enfin, la pratique conventionnelle des acteurs de la santé conduit parfois à contourner les dispositions réglementaires.

L'exemple du CHPF, qui représente à lui seul 74 % des dépenses d'hospitalisation publique et privée en Polynésie, est, à cet égard, instructif. D'une part, le budget du CHPF est formellement arrêté par le conseil des ministres de la Polynésie française, alors qu'il est préalablement fixé entre la CPS et le CHPF sans aucune instruction des ministères de tutelle. D'autre part, les dispositions réglementaires de 1998 instaurant, pour cet établissement, le principe de la dotation globale ont été dénaturées, par l'effet de conventions passées entre la CPS et le CHPF, qui ont retiré, sans base légale, l'hospitalisation de jour du champ d'application de la dotation globale. Ce dispositif a été complété, en 2006, par la mise en place d'une tarification à l'activité qui permet à l'établissement d'obtenir des compléments de financement. Ainsi, la dotation du CHPF est forfaitaire, mais elle n'est pas globale, puisqu'elle est versée sans prise en considération des autres recettes perçues. Si ces dernières sont supérieures à la prévision, elles permettent l'ouverture de crédits pour des dépenses additionnelles. L'empilement de ces dispositions disparates ne peut favoriser ni un financement équitable de l'activité, ni une maîtrise des dépenses du CHPF[167].

L'organisme payeur s'affranchit, par ailleurs, facilement des décisions relatives aux procédures d'autorisation d'activité. C'est ainsi qu'un promoteur du secteur privé[168] a pu obtenir de la CPS pour 2006 une dotation majorée de 30 % d'une année sur l'autre en invoquant un accroissement d'activité que les capacités autorisées ne pouvaient lui permettre. Cette situation, qui a peu évolué depuis 2006, est encouragée par le faible développement du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) par les établissements, et, par le faible niveau d'exigence des payeurs et sa qualité.

La Polynésie française doit choisir son modèle de régulation financière. Son choix devra tenir compte du poids dominant du CHPF et de l'existence d'une concurrence effective sur seulement quelques segments de soins.

Dans cette perspective, la production récente des comptes de la santé est un atout pour progresser. La mise à disposition annuelle des données tirées des comptes de la santé peut servir à déterminer un objectif

[167] De 2005 à 2008, les financements de la CPS au CHPF ont augmenté de 20,8 %, soit en moyenne 6,5 % l'an.

[168] Les trois principaux établissements privés de Tahiti sont depuis 2008 en dotation globale. Seul le centre de rééducation fonctionnelle polyvalente est resté en prix de journée.

annuel de dépenses pour la santé, et permettre un pilotage, à la fois transparent et chiffré, des politiques publiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les perspectives proches d'un accroissement et d'une diversification de la demande de soins exigent, dans un contexte économique peu favorable à des ressources nouvelles, des adaptations rapides et profondes du système de santé polynésien et de son financement.

La Cour formule, à cet égard, les recommandations suivantes articulées autour de quatre axes principaux.

La définition et la hiérarchisation d'objectifs de santé

Pour mieux anticiper les besoins de la population en matière de santé:

- adopter un plan stratégique retenant un nombre limité d'objectifs quantifiés ;

- déterminer les moyens les plus efficients pour atteindre ces objectifs, tant en ce qui concerne l'offre de soins que la sécurité sanitaire ;

- redéfinir une politique de prévention, avec le souci d'en assurer l'évaluation effective.

L'optimisation de l'offre de soins

- utiliser le dispositif d'autorisation des activités de soins pour développer la complémentarité entre les structures publiques et privées ;

- compléter le dispositif existant d'autorisations des activités de soins par une contractualisation avec leurs titulaires ;

- redéfinir la place et le rôle dévolus aux hôpitaux périphériques dans le cadre du schéma d'organisation sanitaire, de façon suffisamment précise pour permettre une évaluation de leur activité ;

- rechercher une plus grande efficience de l'offre de soins en réexaminant la nécessité de maintenir chacune des unités relevant de la direction de la santé.

La refonte des principes et mécanismes de financement de la santé

Pour permettre une meilleure maîtrise de la dépense et de l'équilibre global du système de santé :

- confirmer, pour le CHPF, le principe d'une dotation globale, s'appuyant sur le PMSI afin de se rapprocher d'une vérité des coûts, et permettant de financer les activités non exposées à la concurrence ;

- ne maintenir l'application d'une tarification à l'activité, dans un premier temps, que pour les secteurs soumis à une véritable concurrence ;

- rechercher un rééquilibrage du financement de la santé par la CPS et la Polynésie française, notamment grâce au développement des organismes complémentaires (mutuelles, assurances et sociétés de prévoyance), et à la participation des ménages, sous réserve du maintien du financement du régime de solidarité par la collectivité d'outre-mer ;

- engager une recherche systématique des économies pouvant résulter d'une rationalisation de la gestion des ressources humaines, d'un meilleur contrôle des dépenses ou d'une réorganisation des structures de soins.

L'affirmation de la prééminence de la Polynésie française dans les processus de décision

Pour réaffirmer le pilotage du système de santé par la collectivité d'outre-mer :

- mettre à jour le droit de la santé ;

- pérenniser la production annuelle des comptes de la santé ;

- mettre à la disposition des autorités administratives et politiques des informations fiables sur l'activité médicale et les dépenses de santé, issues des systèmes d'information médicalisée ;

- veiller à l'effectivité de la réalisation des conditions découlant des autorisations délivrées ;

- fixer, dans un cadre légal approprié, des objectifs de dépenses et de recettes du secteur santé opposables aux différents intervenants, soit en faisant voter par l'assemblée de la Polynésie française l'équivalent d'un ONDAM[169], soit en mettant en place des conventions d'objectifs et de moyens.

[169] Objectif national des dépenses d'assurance maladie.

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

Le Gouvernement de Polynésie française détient, comme le rappelle la Cour, une compétence exclusive et entière en matière de santé.

Les services du ministère français de la santé, et plus particulièrement la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) ont cependant pu être amenés à intervenir en appui, à la demande des autorités sanitaires polynésiennes et sous convention, dans ces secteurs.

Ainsi, en 2007 et 2008, des missions d'experts ont préconisé un certain nombre de mesures pour préparer l'ouverture du nouvel hôpital et se sont attachées à :

- proposer une structuration des activités et une organisation adaptées au projet d'établissement,
- établir la cartographie des processus et circuits hospitaliers,
- anticiper l'impact de l'ouverture du nouvel hôpital en matière de ressources humaines,
- évaluer et rationaliser les coûts de fonctionnements futurs,
- mettre en œuvre la démarche continue de la qualité,
-évaluer la gouvernance et proposer d'éventuelles améliorations,
- organiser et planifier les opérations de déménagement.

Elles ont été complétées en 2009 par une mission prospective portant sur la mise en place du dossier-patient, l'hygiène hospitalière et la vigilance sanitaire.

Plus récemment le ministre de la santé de Polynésie a sollicité mes services pour qu'une nouvelle mission soit envisagée sur trois thèmes :

- l'organisation des soins
- la gouvernance du système de santé
- l'adaptation du programme immobilier
Cette mission est en cours d'organisation.

Il convient enfin de rappeler que de nombreux personnels de santé et administratifs sont affectés depuis la métropole en Polynésie par voie de détachement et/ou de mise à disposition et qu'une révision de ces dispositifs est à l'étude.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

La Polynésie française a une compétence générale en matière de santé depuis le décret n° 57-812 du 22 juillet 1957. Comme le note la Cour, le caractère exclusif de cette compétence est implicitement affirmé par la loi organique statutaire de 2004 qui ne reconnaît pas cette compétence à l'Etat.

La Cour relève la situation préoccupante du système de santé polynésien et indique que la question de son financement futur par la collectivité publique, la Caisse de prévoyance sociale (CPS) et les ménages, devrait être posée rapidement compte tenu des perspectives d'évolution anticipées.

L'enjeu est effectivement important car si la Polynésie est relativement bien positionnée en ce qui concerne l'espérance de vie, le taux de mortalité et la mortalité infantile, l'absence d'une véritable politique de santé et d'une réflexion prospective sur les sujets d'organisation sanitaire la rend budgétairement et médicalement vulnérable compte tenu de 1'évolution dynamique des dépenses de santé.

La préoccupation relative à l'évolution des dépenses est renforcée par le fait que les deux sources principales de financement, la CPS et la Polynésie française, sont elles mêmes en situation de tension budgétaire.

Je souscris pleinement aux constats de la Cour et prends acte des préconisations visant à une adaptation rapide et profonde du système de santé de la Polynésie française.

Ainsi, je note que le pilotage du système de santé pourrait opportunément être renforcé, à la fois par 1'élaboration et 1'actualisation de référentiels juridiques adaptés, la description des besoins en santé, la définition d'objectifs prioritaires, la finalisation d'un plan permettant de les atteindre et par la production de comptes de la santé.

De même, la planification hospitalière devrait également être entreprise et adossée à une exploitation vigilante des données du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), sans négliger la maîtrise des dépenses de ville par une action déterminée sur le contrôle des dépenses et du comportement des praticiens.

Enfin, je note les recommandations de la Cour relatives au besoin de rééquilibrage du financement de la santé entre la CPS, et la Polynésie et les

ménages et les assurances complémentaires tout en recherchant activement toutes les sources d'économies potentielles.

Dans ce contexte, je suivrai avec la plus grande attention les mesures qui seront décidées par la Polynésie française pour réformer son système de santé.

REPONSE DE LA MINISTRE CHARGEE DE L'OUTRE-MER

Les domaines de la santé et de la protection sociale relèvent de la compétence des autorités de la Polynésie française depuis le décret 57-812 du 22 juillet 1957. Le statut d'autonomie interne du territoire, voté en 1984, confirme cette compétence et donne lieu à la création d'un ministère de la santé du gouvernement de la Polynésie française, s'appuyant sur une direction de la santé et la caisse de la prévoyance sociale (CPS), chargée du système de protection sociale du territoire.

La Cour relève que le système de santé en Polynésie française est de qualité et qu'il est confronté à deux enjeux majeurs : un pilotage du système de santé défaillant et un coût croissant des dépenses. Les enjeux sont d'autant plus significatifs que les dépenses de santé représentent l'équivalent de 48,7 % du budget de la collectivité de la Polynésie française.

Cette progression continue des dépenses constitue un risque majeur pour les finances de la collectivité et conduit à s'interroger sur la structure du financement du système de santé en Polynésie française, assuré à hauteur de 30 % par la collectivité et à 6 % par les ménages ou les assurances complémentaires, alors que sur l'ensemble du territoire français, la contribution de l'Etat n'est que de 1,3 %, mais de 23,2 % pour les ménages ou assurances complémentaires.

Le rapport propose de mieux repartir le financement du système de sante entre les ménages et les institutions et de réaffirmer la prééminence de la collectivité dans la définition de l'équilibre financier du système de santé.

Je souscris pleinement à l'expertise conduite par la Cour, à la lumière notamment de ces conclusions, le Ministère chargé de l'outre-mer continuera à suivre avec attention les mesures mises en place pour reformer le système de santé et contribuer à son équilibre financier.

REPONSE DU PRESIDENT DE POLYNESIE FRANÇAISE

Ce rapport nous interpelle, car il synthétise les constats dressés antérieurement par la Chambre territoriale des compte et la Cour des comptes, confirmés par les expertises conduites en interne par les services et les ministères concernés (ministères chargés des finances et de la santé, inspection générale de 1'administration, direction de la santé) et en externe par la mission d'appui des corps d'inspection générale, dont le rapport a été remis en septembre 2010.

Dans une situation de crise et de contraintes budgétaires lourdes, le gouvernement que j 'ai l'honneur de présider, est conscient qu'il doit rapidement relever le défi de préserver notre système de santé et de protection sociale, tout en mettant en œuvre réorganisations indispensables pour assurer sa survie.

Il est vrai que notre système de santé est sur le plan de la qualité satisfaisant, qu'il est perçu et vécu comme une mission essentielle de service public, qu'il offre une couverture maladie universelle dans le cadre d'un système de protection sociale dont personne ne souhaite qu'il soit remis en cause.

Mais il est vrai aussi que nous devons mettre en œuvre les nécessaires réorganisations de l'offre globale de soins en veillant à ne pas creuser encore les déséquilibres constatés entre Tahiti et les îles éloignées, que nous devons enfin rétablir les grands équilibres budgétaires, pour nous permettre de financer notre système de soins, dans la limite des moyens du Pays.

Dans ce cadre, deux grands chantiers ont été lancés depuis le début de 1'année dernière. Après la nécessaire phase de démarrage, objet de l'année 2010, 2011 sera consacré à leur phase de développement.

Le premier chantier traite de la réorganisation de notre service public. Dans ce vaste ensemble il s'attachera plus particulièrement à redéfinir le cadrage de l'offre publique de soins et les nécessaires synergies à développer avec le secteur libéral.

Le second s'attache à la réorganisation en profondeur du financement de notre protection sociale. L'année 2010 a été consacrée au rétablissement des équilibres et à la réduction, sur plusieurs exercices, des déficits creusés depuis 2 ans dans les comptes de certains régimes. L'année 2011, quant à elle, est dédiée à une démarche de réforme globale du système et de son fonctionnement, pour garantir sa pérennité et le principe de solidarité entre les citoyens et les générations.

En dehors de ces considérations relevant de l'éthique et des objectifs de saine gestion des moyens publics, le rapport sus évoqué n'appelle aucune remarque particulière de ma part.

Cependant, le ministre en charge de la santé m'a saisi des remarques suivantes qu'appellent de sa part les recommandations formulées :

1. « Une organisation graduée et intégrée, avec jusqu'à présent, une large place prévention »

S'agissant de l'EPAP, la structure est fermée depuis le 31/12/2010, dans le droit fil des recommandations du rapport de la mission des corps d'inspection générale de l'Etat.

2. « Une information médicale incomplète et ancienne »

Le rapporteur souligne une grande faiblesse de la direction de la santé, mais aurait pu signaler l'existence du document de« La santé observée», dont la dernière édition date, ilest vrai de 2002.

Il n'évoque pas non plus les nombreuses thématiques portées par la direction de la santé, telles les conduites addictives des jeunes, la sexualité...

3. « Un niveau élevé de dépenses »

Dans les comptes nationaux, ne sont prises en compte que les dépenses effectuées sur le territoire national. Par contre, compte tenu de l'importance des dépenses générées par les évacuations sanitaires extérieures à la Polynésie française (plus de 5% de la consommation médicale totale), elles sont intégrées dans les comptes de la santé de la Polynésie française.

4. « Une tendance durable pour les années à venir »

Parmi les causes de la poursuite de l'augmentation des dépenses de santé, des points importants n'ont pas été cités : santé mentale, soins de suite et rééducation, programme de lutte conte les addictions, la santé dans les îles et zones isolées.

5. «Le financement des structures sanitaires de la direction de la santé »

La Polynésie française finance directement des structures de soins (dispensaires, hôpitaux périphériques…).

Il est légitime qu'une partie des charges liées à leur fonctionnement soit prise en compte par les régimes de protection sociale, [régime des salariés (RGS), régime des non salariés (RNS), régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF)], mais il est également légitime que le Pays finance une partie de cette activité.

Pour conclure, en regard de ces constats lucides de la situation, nous ne pouvons que reprendre à notre compte les conclusions et recommandations de la Cour, autour des quatre axes principaux exposés :

- définition et hiérarchisation des objectifs de santé,
- optimisation de l'offre de soins,
- refonte en profondeur des mécanismes de financement de santé,
- affirmation de la préconisation de la Polynésie française dans le processus de décisions.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU CENTRE HOSPITALIER DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Le projet de rapport « le système de santé en Polynésie Française et son financement » appelle de ma part les observations suivantes :

1) Il est mentionné l'absence de convention relative à l'occupation du bâtiment du nouvel hôpital par le CHPF. Je souhaite préciser que cet actif a fait l'objet d'un arrêté d'affectation au profit de la direction de la santé en date du 11 août 2010 et qu'une convention temporaire d'occupation est en cours de signature entre la Direction de la santé et le CHPF.

2) Dans ce même paragraphe il est indiqué que « l'amortissement des bâtiments devrait varier entre 1,3 et 1,4 milliards de F CFP ». Sur ce point je souhaite corriger cette estimation à la baisse. Conformément aux autorisations de programme adoptées par l'assemblée de la Polynésie française l'enveloppe financière relative à ce bâtiment est aujourd'hui arrêtée à la somme de 39 milliards F CFP, ventilés comme suit :

- *Première phase travaux (Bouygues) : 7 milliards XPF*
- *Deuxième phase travaux EAD : 32 milliards XPF*

Un amortissement linéaire sur une période de 40 ans représenterait des dotations annuelles de l'ordre de 1 milliard de F CFP.

3) Il est indiqué que l'hospitalisation de jour, facturée en sus, est placée hors champ de la dotation globale. Je voudrais indiquer sur ce point que suite au rapport de la Chambre Territoriale des Comptes il a été mis fin à ce dispositif à compter de l'exercice 2011. Seuls les médicaments onéreux et les dispositifs médicaux implantables restent facturables en sus de la dotation globale.

4) Le CHPF réaffirme son attachement au principe d'un financement basé partiellement sur une tarification à l'activité, que ces activités soient

concurrentielles ou non. Il convient d'ailleurs de rappeler que les activités concurrentielles (obstétrique, certaines chirurgies programmées) restent largement minoritaires dans l'ensemble des activités du CHPF. La T2A présente de nombreux intérêts qu'il serait dommageable de négliger :

- *Elle reste l'outil le plus approprié pour valoriser le service médical rendu en matière d'hospitalisation ;*
- *Elle constitue un outil indispensable à une allocation interne des ressources.*
- *Elle reste un incitateur fort à développer des outils de contrôle et de pilotage internes et externes.*

Il faut enfin noter que l'absence de lien entre financement et activité reste fortement démotivant pour les équipes médicales peu enclines à s'investir en l'absence d'enjeu.

En termes de maîtrise des dépenses de santé, il faut souligner que l'impact de la T2A pourrait être limitée à 20 ou 25% du montant des tarifs et que par ailleurs le territoire pourrait disposer d'un outil de régulation prix/volume au travers d'un coefficient géographique modulable permettant de limiter tout dérapage par rapport à un objectif de dépense de type ONDAM.

Il faut enfin ajouter que le retour au principe du budget global contribuerait à creuser définitivement l'écart, pour ne pas dire le fossé, entre les modalités de financement et de gouvernance des établissements de santé de la métropole et du territoire. Il y aurait là à notre sens un risque de décrochage.

REPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE DE PREVOYANCE SOCIALE DE LA POLYNESIE

Nous avons pris connaissance avec attention du projet d'insertion « le système de santé en Polynésie française et son financement » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes et vous confirmons par la présente que nous n'avons aucune observation à formuler sur son contenu.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE, ANCIEN PRESIDENT DE POLYNESIE FRANÇAISE (2004-2006)

J'ai pris connaissance du projet d'insertion et vous confirme que je n'ai pas de remarque à formuler.

***

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour ne lui ont pas adressé de réponse :

- *le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,*
- *la ministre des solidarités et de la cohésion sociale,*
- *l'ancien président de la Polynésie (1984-2004),*
- *le président du conseil d'administration de la caisse de prévoyance sociale.*

Chapitre II

Les exportations et l'énergie

Le soutien public aux entreprises exportatrices

PRESENTATION

En 2009, 116 000 entreprises françaises ont exporté des biens et des services pour un montant de 346 Md€.

Au sein du commerce mondial, la part de marché de la France, désormais au cinquième rang, se dégrade depuis 1980. Rapportée aux exportations mondiales, elle est ainsi passée de 6 % en 1980 à 5,8 % en 1995 et à 3,7 % en 2009. La France exporte de l'ordre de deux fois moins que l'Allemagne, avec une tendance à la dégradation, et 15 % de plus que l'Italie.

La dégradation du commerce extérieur français a fait l'objet de nombreuses analyses macroéconomiques qui l'expliquent principalement par des facteurs liés à l'évolution du change, à la spécialisation industrielle et, de façon plus générale, à la compétitivité des entreprises.

Il aurait pu s'ensuivre une réduction, voire une remise en cause, du recours aux instruments classiques spécifiquement dédiés au soutien des exportations, au profit d'une politique, plus large et transversale, de renforcement de la compétitivité de l'économie française.

Si cette réorientation a été amorcée, la France conserve, comme ses principaux concurrents, des dispositifs nombreux destinés à favoriser l'accès de ses entreprises aux marchés extérieurs.

Outre les négociations commerciales, menées dans le cadre européen, visant à faciliter les échanges, la panoplie des leviers actuels recouvre trois domaines d'action :

- les procédures de financement, qui permettent d'octroyer des conditions financières avantageuses aux offres françaises et de favoriser la conclusion des contrats d'exportation ;

- l'accompagnement des entreprises, consistant notamment à prendre en charge certaines dépenses nécessaires à leur développement international ou à les conseiller dans leur parcours d'exportateur ;

- la diplomatie économique, qui cherche à appuyer les offres des entreprises revêtant un caractère stratégique, autour notamment des « grands contrats ».

En intégrant dans son enquête une consultation d'entreprises utilisatrices, de banques actives dans ce domaine et d'autres acteurs économiques, la Cour s'est attachée à mesurer l'impact de ce dispositif public en faveur des exportations.

Il en ressort que la rationalisation des leviers de soutien est encore inaboutie, alors que les marges de manœuvre sont structurellement limitées. La ligne suivie nécessite de renforcer le pilotage stratégique d'une politique qui vise à mieux cibler les entreprises bénéficiaires et à maîtriser les risques budgétaires. Le passage d'une politique axée sur le soutien aux exportations à une politique d'internationalisation des entreprises apparaît encore incertain.

I - Une rationalisation encore inaboutie des leviers de soutien public

A - Des acteurs et des dispositifs nombreux

Tous les gouvernements depuis 1974 ont comporté un ministre ou un secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, placé le plus souvent auprès du ministre chargé de l'économie. C'est actuellement le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et en son sein la direction générale du Trésor, qui est responsable de la majeure partie des instruments de soutien aux entreprises exportatrices. Le ministère des affaires étrangères et européennes, au titre de son appréciation des risques politiques et de l'appui aux grands contrats, le ministère du budget, au regard des risques financiers qui s'attachent à certains instruments, le ministère de la défense, pour les exportations d'armement, d'autres ministères (agriculture, écologie, énergie, développement durable, etc.) y sont associés dans des proportions variables. La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services du ministère de l'économie est également associée aux décisions de financement des exportations.

Les leviers utilisés par l'État pour soutenir les entreprises exportatrices sont multiples.

1 - Le financement des exportations

Un assureur crédit, la Coface, entreprise privée, gère pour le compte de l'Etat (362 salariés consacrés à cette mission) et avec sa garantie, des procédures d'assurance des contrats d'exportation dont les

risques sont trop importants pour que les institutions financières privées interviennent, ou du moins interviennent seules. Ce schéma est proche de celui qui existe dans les autres pays de l'OCDE.

La principale procédure - l'assurance crédit de moyen et long terme - permet de couvrir les exportateurs contre le risque d'interruption de leur contrat, et les banques contre le risque de non-remboursement des crédits à l'exportation alloués à un acheteur étranger. Au titre des autres procédures, la Coface gère notamment une garantie de change, qui vise à couvrir la valeur de l'offre de l'exportateur contre le risque de change, et une garantie du risque exportateur, qui assure les cautions des exportateurs émises par les banques et les préfinancements qu'elles consentent pour financer le lancement d'un contrat à l'export.

L'État dispose, par ailleurs, d'un outil mixte de financement - l'aide liée - comptabilisée au titre de l'aide publique au développement, qui consiste à octroyer à des pays étrangers, en contrepartie du recours à une offre française, des prêts comportant une part minimale de 35 % à 40 % « d'élément don » (réserve pays émergents) et des dons pour des études ou de l'ingénierie (procédure dite FASEP).

Enfin, au cours de l'année 2009, afin d'amortir les effets de la crise financière sur les exportations, la direction générale du Trésor a mis en place un double dispositif (Cap export et Cap + export) permettant d'offrir un complément ou un substitut temporaire à l'assurance crédit de court terme relevant habituellement du marché.

2 - L'accompagnement des entreprises

L'État s'appuie pour l'essentiel, mais non exclusivement, sur un établissement public industriel et commercial, Ubifrance (1 067 agents en 2009), destiné à devenir un interlocuteur majeur des PME à l'étranger. Cette agence conduit des opérations de promotion collective des entreprises françaises et des accompagnements individuels (renseignements, études de marché, prospection, notamment). Ces accompagnements sont payants, mais restent en-deçà des prix de marché. Par ailleurs, l'établissement public subventionne et organise la participation à des foires et salons, finance des dépenses de prospection (procédure dite SIDEX) et assure, pour le compte de l'État, la gestion de la procédure des volontaires internationaux en entreprise (VIE). La Cour constate que la stratégie de l'établissement a été améliorée, que l'offre commerciale a été simplifiée et que les évolutions administratives apparaissent positives.

L'agence s'appuie sur un réseau de missions économiques implantées dans 44 pays. Ce réseau a été progressivement constitué par le

transfert des activités d'accompagnement commercial exercées par les services économiques des ambassades, et des effectifs correspondants de la direction générale du Trésor. D'ici 2012, dans un objectif de rationalisation administrative, toute l'activité d'accompagnement commercial des entreprises encore assurée par le réseau de la direction générale du Trésor, et les effectifs correspondants, auront été transférés à Ubifrance, qui sera alors présent dans 56 pays.

La portée de cette clarification est réelle, mais les services économiques des ambassades doivent encore jouer un rôle significatif dans le soutien international aux entreprises, d'une part dans les pays dans lesquels Ubifrance n'est pas présent, d'autre part pour mettre en œuvre des actions de diplomatie économique, consistant à appuyer les grands contrats ou à assurer la protection des entreprises françaises face aux obstacles locaux de nature politique, juridique ou financière.

Au demeurant, Ubifrance ne constitue pas le seul levier de l'État pour soutenir les actions des entreprises à l'étranger. La Coface propose ainsi, pour le compte de l'Etat, une assurance prospection visant à couvrir les exportateurs contre l'échec d'une prospection à l'étranger en leur versant une indemnité si les recettes commerciales ne couvrent pas les dépenses. La récupération de l'indemnité dépend du chiffre d'affaires ultérieurement réalisé dans la zone de prospection. L'État a mis par ailleurs en place un crédit d'impôt pour dépense de prospection. Enfin, en cohérence avec les études du Conseil d'analyse économique[170] montrant que la politique de compétitivité des PME doit précéder le soutien à leur développement international, Oséo a constitué récemment dans sa gamme de financement des entreprises des prêts pour l'export, sur la base d'études de marché démontrant que, malgré les outils existants, il existait un segment pour cette activité.

Tous ces outils de financement et d'accompagnement peuvent aujourd'hui bénéficier aux entreprises exportatrices de manière cumulée.

[170] Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne. Rapport n° 81, Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier, 31 décembre 2008.

Les leviers publics et les crédits budgétaires en faveur des entreprises exportatrices

(consommation de crédits de paiement en 2009 en M€)

Intervenant	Nature de la dépense	Crédits de paiement
Financement des exportations		
Coface	Assurance crédit	-
	Autres procédures d'assurance et de garantie	14,3 M€
État (aide publique au développement liée)	Prêts de la réserve pays émergents	147,0 M€
	FASEP : dons pour financement d'études et d'ingénierie française	22,4 M€
	Frais de gestion par Natixis	5,5 M€
État	Cap export/Cap + export	-
Accompagnement des entreprises, soutien de leurs actions à l'export		
Ubifrance	Crédits de fonctionnement	53,8 M€
	Crédits d'intervention (actions labellisées, Sidex, opérations collectives sur salons …)	18,3 M€
	Exonération de charges sociales des VIE	43,0 M€
Coface	Assurance prospection	53,5 M€
Oséo	Prêts ou garanties pour l'export et le développement international	Fonds propres
Etat	Crédit d'impôt pour dépense de prospection	13,0 M€
	Avance remboursable pour les entreprises d'armement	Non dotée en loi de finances
Action régalienne des services économiques des ambassades		
Etat	Réseau régalien du Trésor	127,5 M€

Source : Cour des comptes

B - Une réorganisation encore inachevée

La grande variété des acteurs du commerce extérieur au sein de la sphère publique et, au-delà, la diversité des dispositifs de soutien ont conduit à rechercher une meilleure organisation du soutien aux entreprises exportatrices qui n'a pas encore complètement abouti.

Au sein des administrations, la commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux (CIACI), qui comprend un volet civil et un volet militaire, présidée par le directeur du cabinet du Premier ministre, a pour objectif de mobiliser et de coordonner les moyens de l'Etat (démarches politiques, dispositifs de financement, etc.) afin de soutenir des grands projets faisant l'objet d'une concurrence internationale et considérés comme importants pour l'économie française. Les projets retenus sont au nombre d'une vingtaine pour le volet civil,

principalement liés aux secteurs du nucléaire et du transport ferroviaire. Si cette commission favorise la coordination des services de l'État et conduit à l'établissement de plans d'actions concertés avec les entreprises, comme dans le cas du projet de TGV brésilien, elle n'a pas été en mesure d'éviter les échecs de plusieurs projets qu'elle appuyait, comme celui du nucléaire à Abu Dhabi. Elle n'apparaît pas aujourd'hui en mesure, selon les procès-verbaux analysés par la Cour, d'analyser les causes de succès ou d'échec des offres françaises comme cela est prévu dans ses statuts. Elle n'est pas encore devenue l'instance d'animation et de suivi stratégique de la diplomatie économique en faveur des grands contrats.

Entre la Coface, Oséo et Ubifrance, la clarification des rôles n'apparaît pas encore suffisante. L'existence d'une gamme diversifiée de produits pour la prospection des entreprises se justifie, mais les exportateurs sont aujourd'hui confrontés à trois guichets. Le transfert de l'assurance prospection à Oséo, voire celui des plus petits budgets de l'assurance prospection (ceux de moins d'un an, ou uniquement liés à un salon) au SIDEX, géré par Ubifrance, ont été évoqués. Il a été préféré à ce processus de rationalisation des conventions de partenariat croisées entre les trois organismes, chacun s'engageant à distribuer auprès des entreprises les dispositifs de ses partenaires. L'impact de ces conventions croisées n'a pas encore fait l'objet d'un examen de la part de la direction générale du Trésor, et la lisibilité de cette démarche auprès des entreprises mériterait d'être étudiée.

La même démarche de conventions croisées est adoptée avec les autres partenaires de l'export que sont les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de commerce à l'étranger, ou les opérateurs privés spécialisés du commerce international, qui jouent un rôle déterminant dans l'accompagnement des entreprises. L'ensemble des acteurs du commerce extérieur a été réuni dans ce que les pouvoirs publics ont nommé une « équipe de France de l'export » et les événements organisés à l'étranger font l'objet d'une programmation commune dans le cadre d'un « programme France ».

L'animation de « l'équipe de France de l'export » ne saurait être confiée à Ubifrance, qui n'est dans ce domaine qu'un opérateur. Le pilotage de la réorganisation en cours doit être mieux assuré par l'Etat, en particulier par la direction générale du Trésor.

Les efforts entrepris ne sont certes pas négligeables. Ils ont ainsi visé à mieux définir le rôle de chacun des acteurs. Par l'accord de partenariat signé le 23 avril 2008, Ubifrance, le réseau consulaire de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, l'union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger et la

direction générale du Trésor ont pris l'engagement de rationaliser l'ensemble des dispositifs de soutien aux exportations. Par cet accord, Ubifrance reconnaît le rôle des chambres de commerce et d'industrie pour identifier les primo-exportateurs et fait une place aux chambres de commerce françaises à l'étranger.

Le rôle confié à chacun des opérateurs en vertu de ses avantages comparatifs dans le processus d'exportation n'est toutefois pas exclusif. En pratique, la coordination des actions d'Ubifrance avec celles des chambres de commerce françaises à l'étranger peut encore être améliorée. Ces organismes peuvent, en effet, dans certains cas, être concurrents. L'établissement public a pu avoir un effet d'éviction au détriment des initiatives consulaires. Or ces organismes, en France et à l'étranger, jouent un rôle, certes moindre que dans le cas de l'Allemagne, qu'il convient de mieux reconnaître.

La démarche de partenariat a jusqu'à présent ignoré les régions. Ces dernières, responsables du développement économique dans les territoires, attribuent des aides financières aux petites et moyennes entreprises pour prendre en charge une fraction de leurs dépenses de développement international. Ces aides, d'une grande diversité, subventionnent, pour l'essentiel, des dépenses de prospection (participation à des salons, etc.) et des dépenses liées à la constitution d'une équipe export (cadres export). Certaines régions disposent, de surcroît, d'importantes structures à l'étranger. Elles ont noué des partenariats anciens avec les chambres de commerce et d'industrie. Les dispositifs mis en œuvre par les régions représentent un budget de l'ordre de 20 M€ annuels et sont donc d'une importance équivalente au budget d'intervention d'Ubifrance.

L'absence des régions dans la stratégie globale de soutien public se comprend donc difficilement, alors qu'il est souhaitable d'organiser une politique territoriale de l'exportation cohérente.

C - Les ambigüités du champ d'intervention d'Ubifrance

Le modèle d'Ubifrance demeure aujourd'hui au carrefour de logiques contradictoires : l'agence n'est ni un simple guichet d'information et de subventions, ni un véritable cabinet de conseil et de développement d'affaires. Pour son directeur général, « *l'avenir d'Ubifrance dans le service public n'est pas d'être un guichet à subvention mais une agence de conseil et d'orientation, disposant de moyens d'Etat pour inciter les entreprises à exploiter les marchés qui*

leur auront été indiqués comme prioritaires par rapport à une activité donnée ».

L'évolution d'Ubifrance doit être mieux définie par sa tutelle. La concurrence que pourrait exercer Ubifrance vis-à-vis de structures privées proposant des prestations comparables sans bénéficier de subventions publiques est un risque à ne pas négliger. Si Ubifrance ambitionnait de devenir un cabinet de développement d'affaires et d'internationalisation des entreprises, alors l'établissement devrait se montrer plus sélectif dans l'accompagnement des clients, adapter son personnel et revoir la tarification de ses prestations en fonction de la taille des entreprises. À terme, le statut public d'une telle structure et le versement d'une subvention budgétaire par l'Etat pourraient être remis en cause.

Si cette perspective n'apparaissait pas souhaitable, il conviendrait que l'Etat définisse de manière plus précise la mission de service public d'Ubifrance, dans une logique de subsidiarité par rapport à l'intervention des autres acteurs privés de l'export. Cette définition devrait intervenir dans le cadre de la renégociation de la convention d'objectifs et de moyens que l'État et Ubifrance doivent engager dans le courant de l'année 2011.

II - Des marges de manœuvre structurellement limitées

A - L'encadrement du soutien public par les règles de la concurrence

Trois dispositifs multilatéraux principaux encadrent les dispositifs de soutien aux exportations : le droit communautaire, les règles de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et celles de l'organisation mondiale du commerce. Il s'agit de garantir une concurrence loyale entre les pays exportateurs afin que cette concurrence repose sur les qualités intrinsèques des biens et services plutôt que sur celle des soutiens publics.

Le cadre réglementaire principal auquel sont soumises les entreprises françaises est communautaire. La règle *de minimis* ne tolère que des aides de montants très faibles à destination des PME indépendantes. Pour le financement des exportations, la commission européenne entend « *supprimer les distorsions créées par les aides d'État dans le secteur de l'assurance-crédit à l'exportation où une concurrence*

s'exerce entre organismes privés et publics, ou bénéficiant du soutien de l'État, d'assurance-crédit à l'exportation ». Les outils publics ont donc vocation à pallier les défaillances du marché lorsque celui-ci n'est pas en mesure de financer ou d'assurer les contrats à l'exportation, à condition que des primes correspondant au risque financé soient appliquées aux exportateurs. Ces critères se sont ainsi appliqués au dispositif contra-cyclique Cap export/Cap + export.

L'arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de l'OCDE encadre l'assurance crédit de moyen et long termes, en établissant des niveaux minimaux de prime, en limitant les durées de crédit (dix ans sauf exceptions sectorielles). Il encadre également les crédits d'aide liée en fixant certaines conditions d'éligibilité des pays (revenu par habitant) et des projets (non viabilité commerciale) et en fixant le niveau minimal de concessionnalité. Si cet arrangement correspond à un consensus des Etats membres, reposant pour son application sur une surveillance réciproque et multilatérale, il constitue le principal instrument de modération et d'encadrement des soutiens publics.

Ce consensus reste néanmoins fragile, tout particulièrement en matière aéronautique. Ainsi, l'Europe et les Etats-Unis dénoncent-ils devant l'organe de règlement des différends de l'organisation mondiale du commerce, les aides industrielles dont bénéficie l'autre partie en matière aéronautique. L'apparition de nouveaux concurrents, non membres de l'OCDE, fragilise également le consensus.

Il existe en matière de financement aéronautique un accord spécifique au sein de l'OCDE (accord ASU « Aircraft Sector Understanding »).

L'application de la règle des pays producteurs, qui prévoit que les pays producteurs de Boeing (Etats-Unis) et d'Airbus (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne) s'interdisent de soutenir, par des financements en crédit export, les livraisons d'avions à des compagnies aériennes présentes sur leurs territoires respectifs, est désormais contestée devant la commission européenne par les compagnies aériennes des pays producteurs d'Airbus, tout particulièrement depuis 2008, dès lors que ces compagnies considèrent que les écarts de prix obtenus par leurs concurrents pour les achats d'avions Airbus grâce à l'assurance crédit peuvent représenter jusqu'à 5 % du prix d'un appareil.

Les dispositions de l'accord ASU ont été revues en 2010 pour que les conditions du crédit export soient rapprochées des conditions de marché. Les arrangements de l'OCDE restent susceptibles d'être mis en

cause devant la commission européenne ou, dans une moindre mesure devant l'OMC.

B - Un champ d'intervention nécessairement circonscrit

L'encadrement du soutien public par les règles de la concurrence confère à l'action de l'État un rôle subsidiaire par rapport au libre jeu du marché.

Sur un plan macroéconomique, le critère le plus pertinent pour apprécier le champ d'intervention de l'État est celui du montant d'exportations couvertes par un dispositif de soutien public. Ce montant apparaît mieux appréhendé que le pourcentage d'entreprises soutenues, en raison de la très forte concentration des exportations aidées sur un seul dispositif, celui de l'assurance crédit de la Coface.

3,2 % des exportations françaises ont été concernées par le dispositif de soutien public en 2007, 2,8 % en 2008, mais, de manière exceptionnelle, compte tenu de la crise financière et du triplement des garanties de la COFACE qui ont joué ici un rôle contra-cyclique, 6,9 % en 2009 (20,5 Md€ d'assurance crédit en 2009 contre 7,5 Md€ en 2008 et 8,8 Md€ en 2007). Sur la période 2005-2008, la moyenne des exportations couvertes par un dispositif de soutien public s'est établie à 3 %. L'intervention publique spécifique au commerce extérieur n'est pas de nature à modifier substantiellement les parts de marché françaises à l'export.

Pourtant, sur la base des derniers chiffres disponibles de 2007, la France est, parmi les pays de l'OCDE comparables, celui qui soutient le plus le financement de ses exportations. Certes, 4,7 % des exportations japonaises étaient couvertes par un dispositif de soutien public, mais ce soutien était de seulement 0,7 % pour ce qui est des Etats-Unis, 1,2 % pour l'Allemagne et 2,2 % pour l'Italie. En termes d'activité, la Coface a d'ailleurs été en 2009 le premier assureur crédit au monde, et a toujours figuré, sur la période récente, parmi les 7 premiers assureurs crédit mondiaux.

Pour ce qui concerne le nombre d'entreprises aidées, le calcul apparaît particulièrement difficile, dès lors que les guichets publics peuvent aider plusieurs fois la même entreprise. Le principal acteur en nombre d'entreprises accompagnées, Ubifrance, assure des prestations au bénéfice d'entreprises qui n'iront pas toutes jusqu'à l'acte d'exportation. Sous ces réserves, Ubifrance fait état en 2009, année exceptionnelle du fait de la crise et du besoin accru de soutien public, de 19.500 entreprises accompagnées, contre 13 147 en 2008. En 2009, l'assurance prospection

de la Coface a bénéficié à 6 462 entreprises, l'assurance crédit à 159 entreprises et les prêts d'Oséo à 284 entreprises. 920 entreprises ont eu recours au crédit d'impôt pour dépenses de prospection, tandis que le dispositif de soutien contra-cyclique Cap Export/Cap+ export, encore récent, concerne aujourd'hui 2 800 entreprises.

Rapporté aux 91 600 entreprises exportatrices en 2009, le pourcentage d'entreprises aidées est de l'ordre de 20 %. Ce pourcentage est exceptionnel et doit être replacé dans le contexte de la crise financière. Pour les années précédentes, sur la base des tableaux de bord des organismes de soutien et des enquêtes menées auprès des entreprises, de l'ordre de 10 à 15 % des entreprises exportatrices ont bénéficié d'un soutien public.

C - Une panoplie d'instruments, ajustée en permanence, comparable à celle des pays de l'OCDE

Globalement, les outils mobilisés par les principaux pays de l'OCDE pour soutenir leurs entreprises exportatrices sont comparables. Un tel constat réduit la portée du soutien public dès lors que l'ensemble des pays dispose peu ou prou des mêmes instruments.

La stratégie conduite consiste à s'aligner de manière permanente sur les pratiques des concurrents, dans le cadre de l'Arrangement OCDE, afin de maintenir le niveau de sa « boîte à outils », au risque d'une escalade des procédures.

Une telle démarche suppose une veille performante sur les différents systèmes de financement et de soutien, y compris en-dehors des pays de l'OCDE pour lesquels la visibilité est faible. Or, en matière de veille concurrentielle, au moins pour les pays émergents, la connaissance qu'ont la direction générale du Trésor et la Coface des autres dispositifs reste imparfaite.

En outre, la stratégie conduite rencontre aujourd'hui des limites :

1 - Des différentiels sont apparus depuis 2008 entre les taux d'intérêt obtenus par les entreprises des pays disposant d'un guichet public de prêt direct au commerce extérieur (Allemagne, Etats-Unis, Canada), proches de celles des obligations du Trésor, et ceux obtenus par les entreprises françaises bénéficiant du dispositif de la Coface, qui reposent sur des garanties au financement bancaire privé, plus proches des taux de marché.

Malgré les distorsions de concurrence constatées, il n'a pas été décidé, à juste titre d'un point de vue budgétaire, de reconstituer un

guichet de prêt public à l'export, qui a pu exister en France dans le passé (ex-banque française du commerce extérieur). L'effet d'éviction qu'aurait un tel guichet public sur le marché privé du financement export a été pris en compte. En 2009, trois banques françaises étaient classées aux trois premiers rangs du marché mondial du financement à l'export. Elles détenaient 34 % des parts de marché.

2 - Des instruments utilisés par certains États (interventions en capital dans les entreprises clients, financement des investissements à l'étranger des entreprises, aide publique liée) ne sont pas accessibles à un pays comme la France membre de l'OCDE, ou du moins dans les mêmes proportions, en raison de leur coût budgétaire.

La concurrence de ces outils, à laquelle la France peut difficilement répondre, produit un décalage entre le discours volontariste des pouvoirs publics et leurs leviers réels d'action.

Plutôt que l'escalade des procédures, la stratégie appropriée pourrait consister dès lors à défendre davantage au sein de l'OCDE une démarche de régulation des soutiens publics au commerce extérieur, dite « d'appropriation des règles internationales ». Ainsi, en matière d'aide publique au développement liée, le constat selon lequel son aide est déliée à 86 %, contre une moyenne de 79 % dans les pays membres du comité d'aide au développement de l'OCDE, pourrait conduire la France à soutenir, dans les enceintes internationales, le principe d'un déliement de l'aide plus important. La même démarche est entreprise désormais, selon la direction générale du Trésor, pour soutenir le principe d'un encadrement par l'OCDE des guichets de prêt direct à l'export.

Ces constatations doivent conduire la direction générale du Trésor à utiliser certains des instruments de soutien public, et principalement l'aide liée de la réserve pays émergents, essentiellement comme un outil permettant de « contrer » les distorsions de concurrence pouvant résulter d'une offre concurrente proposant des conditions de financement particulièrement avantageuses pour le pays client.

III - La nécessité d'un ciblage plus rigoureux

A - Un effet de levier mal mesuré

1 - L'absence de dispositif d'évaluation

Le suivi et d'évaluation du soutien aux entreprises exportatrices est presque inexistant. À l'exception de l'assurance prospection de la Coface,

dont l'effet de levier est mesuré et figure au titre des indicateurs de performance dans les documents budgétaires, les autres instruments publics ne font pas l'objet d'une démarche d'évaluation régulière et systématique, au motif de l'éclatement des acteurs et des dispositifs. La direction générale du Trésor indique, néanmoins, que des chantiers vont être lancés dans les mois à venir.

Aujourd'hui, l'impact de l'aide liée, dont l'objectif final, au-delà du financement ponctuel d'un grand contrat, est de susciter un flux d'affaires durable vers les pays émergents bénéficiaires, fait l'objet d'un suivi trop partiel de la part des services économiques des ambassades pour que la validité de la stratégie retenue ne puisse être attestée autrement que par des exemples ponctuels.

L'effet de levier d'Ubifrance, de ses interventions (SIDEX, subventions des foires et salons, participations collectives à des foires et salons) ou de ses prestations plus individuelles (études de marché, prospection) ne fait l'objet d'aucune mesure, alors que l'exercice est réalisé par d'autres agences comparables, en Australie, aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

La mesure du résultat de l'effet de levier pour les actions d'Ubifrance pourrait relativiser son impact sur les exportations. À titre d'exemple, en appliquant aux interventions d'Ubifrance l'effet de levier relevé en matière d'assurance prospection de la Coface pour les petites entreprises indépendantes (20,1 € d'exportations pour 1 € d'argent public, mais seulement 10,8 € pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est de moins de 1,5 M€), les exportations engendrées par l'agence seraient de 130 M€ au titre de son budget d'intervention en 2008, auxquels s'ajouteraient 250 M€ au titre de ses prestations commerciales (hors frais de gestion des volontaires internationaux en entreprise – VIE).

2 - Des effets d'aubaine parfois importants

Plusieurs dispositifs, dont l'impact est trop limité pour déclencher à eux seuls une démarche d'exportation, se caractérisent par des effets d'aubaine importants qui pourraient justifier leur suppression.

Les aides à la prospection internationale des entreprises apparaissent particulièrement concernées par de tels effets. Le SIDEX constitue une subvention à la prospection destinée aux PME d'un montant de 500 ou 1.000 € en fonction du pays de destination (2.678 PME bénéficiaires en 2009 pour un coût de 4 M€). La modicité des sommes accordées aux entreprises fait douter de l'impact réel de cette aide. Une entreprise qui n'aurait pas les moyens de financer elle-même une mission de prospection commerciale de ce montant serait en mauvaise posture

pour exporter. Selon une enquête menée par Ubifrance auprès des bénéficiaires, 77 % des entreprises interrogées auraient mené une prospection sans l'aide SIDEX.

Le même effet d'aubaine peut être relevé s'agissant du crédit d'impôt pour dépense de prospection. La dépense fiscale, d'un coût pour l'Etat de 13 M€, est réservée aux entreprises recrutant une personne affectée au développement international des entreprises ou ayant recours à un volontaire international, exonéré par ailleurs de cotisations sociales. La possibilité prévue par instruction fiscale de retenir comme personne embauchée un salarié déjà présent en entreprise sous réserve d'en embaucher un autre montre les limites de la disposition fiscale. Le dispositif fiscal apparaît redondant par rapport aux autres aides distribuées au sein de la sphère publique.

D'autres procédures pourraient faire l'objet d'un réexamen.

Ainsi, les PME ou entreprises de taille intermédiaire filiales de grands groupes sont éligibles à l'assurance prospection de la Coface au même titre que les entreprises indépendantes. Pour ces filiales de grands groupes, la Coface a tendance à se substituer aux sociétés mères qui apparaissent pourtant en mesure de soutenir l'investissement de leurs filiales sur les marchés étrangers.

Enfin, certains outils spécifiquement orientés vers les industries de la défense, permettant le financement d'investissements industriels sous forme d'avances, portant intérêts bonifiés après franchise de deux ans, remboursables sur le produit des ventes des matériels concernés à l'exportation, apparaissent trop modestes (9 M€ d'avances à de grands groupes industriels de défense en 2008) pour ne pas constituer des effets d'aubaine pour les entreprises bénéficiaires.

B - Un ciblage du soutien contestable

1 - Une orientation géographique limitée

Le soutien aux entreprises exportatrices, à commencer par l'assurance crédit, ne comporte pas une forte dimension d'orientation géographique.

Ubifrance a ainsi davantage tendance à accompagner les entreprises vers les marchés les plus naturels de l'export français. L'Allemagne (première destination des exportations), le Royaume-Uni (deuxième destination) et l'Espagne (troisième destination) figurent parmi les huit premiers pays d'activité pour Ubifrance en termes d'accompagnement d'entreprises. Cela tient pour l'essentiel aux

caractéristiques des entreprises aidées par Ubifrance qui ne peuvent pour la plupart, en raison de leur taille, que se confronter à des marchés de proximité. Toutefois, l'activité d'Ubifrance en direction de la Chine (deuxième pays d'accompagnement pour Ubifrance) ou de Dubaï (quatrième pays) témoigne d'une volonté d'accompagnement vers des zones considérées comme l'avenir de l'export français. Selon Ubifrance, les deux tiers de ses opérations commerciales (salons/missions d'entreprises) ont été montées hors Europe en 2010.

Le profil des dix premiers marchés prospectés au titre de l'assurance prospection de la Coface est très proche de celui d'Ubifrance et du profil des exportations françaises.

L'accompagnement des entreprises concerne peu l'Afrique sub-saharienne ou le Maghreb, qui pouvaient apparaître comme des zones privilégiées pour le développement des contrats français.

2 - Des objectifs volontaristes de développement du nombre de primo-exportateurs

La direction générale du Trésor a fait le constat d'une réduction progressive du nombre d'exportateurs (116.000 entreprises exportant plus de 150 000 € en 2001, 91.600 en 2009), et d'un nombre d'entreprises exportatrices supérieur en Allemagne (300.000) et en Italie (200.000). Ce constat l'a conduite à fixer des objectifs quantitatifs d'augmentation du nombre d'entreprises bénéficiaires à Ubifrance (10.000 nouveaux exportateurs et 20.000 accompagnements d'entreprises en 2011) et à la Coface pour l'assurance prospection (passer d'un stock de 5.000 bénéficiaires à 10.000 en 2012). De tels objectifs ont déjà été fixés, sans succès, par le passé : en 2006, le directeur général d'Ubifrance s'était publiquement fixé pour objectif une augmentation en cinq ans du nombre d'exportateurs de 100.000 à 150.000.

L'orientation du soutien public vers des PME nouvellement exportatrices repose sur le postulat d'un « gisement potentiel » d'exportateurs. Or, l'existence de demandes d'exportateurs mal prises en compte ou ignorées par le dispositif de soutien public à l'export n'est attestée par aucune étude de marché. Au contraire, les enquêtes d'opinion conduites auprès des entreprises révèlent un degré de satisfaction assez large parmi les entreprises qui ont recours aux instruments de soutien à l'export, et un pourcentage élevé d'entreprises ne souhaitant pas exporter, notamment parmi les PME. Comme le montrent les travaux du conseil d'analyse économique, le faible nombre d'exportateurs français résulte, en effet, davantage de la compétitivité insuffisante de PME de trop petite

taille que d'un recours insuffisant au dispositif public de soutien à l'export.

3 - Les risques de la stratégie actuelle

La volonté des pouvoirs publics, telle qu'elle est exprimée auprès d'Ubifrance et de la Coface, d'une augmentation du nombre d'exportateurs de petite taille, exportant pour la première fois, n'est pas sans risques.

Une telle politique est potentiellement inefficace sur le plan macroéconomique, en raison de la faible contribution des PME aux exportations. Un tiers des entreprises exportatrices, et encore davantage pour les PME, n'exporte plus l'année suivante.

Elle est risquée, car elle pourrait conduire des entreprises dont la structure financière est insuffisante pour exporter à démarcher des contrats susceptibles de menacer la pérennité même de leur activité en cas d'échec.

Elle peut être coûteuse pour les finances publiques, car elle conduit à exposer l'assurance prospection de la Coface à un taux d'échec élevé, et donc à une détérioration, constatée en 2009, du solde entre les indemnités versées d'une part, les primes et récupérations d'autre part.

De surcroît, les objectifs d'accroissement du nombre de primo-exportateurs, exportant de faibles volumes, peuvent entrer en contradiction avec d'autres objectifs, fixés aux mêmes organismes, consistant à accompagner les entreprises dans la durée (sur la base par exemple du constat en 2007 d'un taux de rotation de 86 % pour l'assurance prospection) ou à améliorer l'effet de levier de l'assurance prospection, ce qui ne peut être atteint que par un ciblage vers des entreprises moins nombreuses, mais de taille plus importante.

Comme le reconnait la direction générale du Trésor, une approche plus qualitative de suivi d'un nombre plus restreint d'entreprises, notamment parmi les entreprises de taille intermédiaire, et leur accompagnement sur la durée, peut être considérée comme une alternative à une politique de recrutement « en masse » des exportateurs, qui induit une rotation élevée des entreprises bénéficiaires, sans effet économique durable.

Elle peut être complétée par une coordination accrue avec le dispositif de protection de la propriété industrielle géré par l'INPI (institut national de la propriété industrielle). En effet, l'incapacité de certains exportateurs disposant d'un avantage compétitif à se maintenir durablement sur des marchés ou à étendre leur implantation géographique

peut s'expliquer par une vulnérabilité face aux risques de contrefaçon ou d'appropriation frauduleuse de leur technologie par des concurrents plus puissants.

C - Les limites à la diversification des entreprises bénéficiaires

Les exportations sont très concentrées : 1 000 entreprises réalisent 70 % du chiffre d'affaires à l'export ; 18 000, soit 97 % du chiffre d'affaires à l'export, réalisaient plus de 700 000 € d'exportations en 2009.

Les dispositifs de soutien le sont encore davantage.

Ubifrance a une clientèle de PME diversifiée. Toutefois, son action en faveur des volontaires internationaux en entreprises (VIE) repose sur un nombre restreint d'entreprises, notamment les banques (les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 200 M€ bénéficient de plus de 60 % des volontaires).

Certains instruments, comme l'assurance crédit, sont par nature des instruments qui bénéficient à un nombre limité d'entreprises, dès lors qu'ils couvrent des contrats dont la durée de financement est supérieure à deux ans, comme les grands contrats civils et militaires. Le champ des biens de consommation et celui de l'agro-alimentaire ne peuvent, par exemple, être couverts par ce soutien public. 10 entreprises bénéficient de 65 % à 85 % de l'assurance crédit selon les années : elles représentent moins de 5 % des exportations françaises. Six entreprises ont totalisé plus de la moitié de l'assurance crédit accordée en 2009.

Cette concentration sur un nombre limité d'entreprises s'accompagne d'une concentration sectorielle, dans le secteur de l'aéronautique (plus de 20 % des engagements pris), de la défense, de l'énergie et des transports maritimes, soit entre 50 % et 80 % des engagements financés selon les années. La concentration de risques significatifs, au regard des montants garantis, sur un nombre réduit de secteurs, voire sur un nombre restreint de pays (le Brésil concentre aujourd'hui 20 % des engagements au titre de l'assurance crédit) est contraire au principe prudentiel selon lequel il est préférable de répartir ses risques sur une assiette élargie d'assurés. De surcroît, la notation par la COFACE du secteur du transport aérien l'a amenée à décerner la note C+ pour 2009 et 2010 (orientée à la baisse, notation B+ en 2009), ce qui traduit les risques systémiques d'un secteur qu'elle place « sous surveillance négative ».

Pour d'autres procédures de financement, certains effets d'abonnement aux procédures peuvent être constatés. Ils devraient

conduire à une recherche de diversification sectorielle. Pour les dons octroyés dans le cadre du FASEP, l'objectif explicite de la direction générale du Trésor est de diversifier les prestataires, en prévoyant 40 % de nouveaux prestataires par an. En revanche, en ce qui concerne la réserve pays émergents, une entreprise, par ailleurs troisième entreprise bénéficiaire de l'assurance crédit en 2009, est au premier rang des bénéficiaires sur l'ensemble de la période 1999-2008, avec près de 30 % des financements obtenus, pour 500 M€.

S'il paraît pertinent de consacrer une partie importante des financements de la réserve pays émergents au transport ferroviaire, la question se pose de savoir si une diversification sectorielle ne serait pas envisageable, compte tenu de l'excellence d'autres entreprises dans des domaines où l'aide liée pourrait intervenir, dans le secteur de l'eau ou de la gestion des déchets par exemple.

D - Une maîtrise des risques budgétaires à accentuer

1 - L'exposition de l'État à un risque budgétaire

Au total, l'effort consenti par l'État en faveur du commerce extérieur représente de l'ordre de 500 M€ en crédits de paiement consommés au cours de l'exercice 2009.

Une telle approche reste néanmoins partielle.

L'appréciation de l'effort lié à la réserve pays émergents doit non seulement prendre en compte les décaissements au titre des prêts mais aussi les remboursements, qui leur ont été supérieurs en 2009 (265 M€).

Les procédures gérées par la Coface présentent un caractère extrabudgétaire. L'État supporte, au titre des procédures gérées par la Coface – identifiées par elle au sein du compte État -, les déficits techniques (primes payées par les entreprises - indemnités - récupérations), sur lesquels sont imputés les frais de gestion de chaque dispositif. L'assurance crédit étant excédentaire, le budget de l'État a bénéficié en 2009 de 1 Md€ de recettes non fiscales au titre de ce dispositif.

Dans une logique de caisse, l'effort consenti par l'Etat pour les entreprises exportatrices a pu apparaître autofinancé en 2009. Cependant, les garanties octroyées par l'Etat à la Coface au titre de l'ensemble des procédures de financement de l'export représentaient, en 2009, 81.127 M€ d'engagements hors bilan, dont 78.446 M€ au titre de l'assurance crédit. Le soutien aux entreprises exportatrices présente donc un risque budgétaire principalement lié à la situation du compte État de la Coface.

2 - L'examen rétrospectif du résultat du compte État de la Coface

Le coût éventuel des prises en garantie ne se révèle qu'à très long terme. La période de plus haute sinistralité que le compte État de la Coface ait connu depuis 60 ans – les années 1987 à 1992 - a conduit à un déficit (net des primes et des récupérations ultérieures), sur ces six années, de 8,4 Md€ pour un encours d'engagements en début de période de 83,5 Md€ et de 55,6 Md€ en fin de période.

En résultats cumulés, le pic de déficit de l'assurance crédit enregistré sur le compte Etat a été atteint en 1995, pour un montant de 10,3 Md€.

À partir de cette date, le déficit s'est résorbé et l'a été totalement en 2004. L'assurance crédit, principale procédure du compte État, dégage un excédent annuel. Cet excédent provient des récupérations sur les défauts passés, mais aussi, sur la période la plus récente, du différentiel positif entre les primes reçues et les indemnités versées. Le niveau des indemnités de sinistre versées au titre de l'assurance crédit a diminué jusqu'à devenir minime (7,7 M€ en 2009).

L'excédent cumulé du compte État au titre de l'assurance crédit représente en 2009 13,2 Md€. Ce chiffre ne peut appréhender l'équilibre global de la politique d'assurance crédit de long terme dès lors que des indemnisations ont fait l'objet dans le passé, selon la direction du budget, de financements hors compte État de la COFACE, certaines créances d'assurance crédit ayant ensuite été annulées en club de Paris (cas de la Pologne pour 3,5 Md€).

3 - Le pilotage des risques budgétaires

Le recours aux instruments extrabudgétaires a déjà fait l'objet de travaux de la Cour à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la LOLF. Sans remettre en cause l'utilité des garanties accordées aux procédures publiques gérées par la Coface, il paraît possible de mieux suivre les risques budgétaires qui y sont associés.

L'information du Parlement reste limitée. Certes, la lettre de la LOLF est respectée : les engagements souscrits au titre des garanties accordées à la Coface figurent en tant qu'engagements hors bilan dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement. Conformément à l'article 34 de la LOLF, la garantie accordée à la Coface a été autorisée en loi de finances. Pour autant, sans que cela soit contraire à la LOLF, les garanties accordées par l'État à la Coface ne font l'objet d'aucun plafond en loi de finances. Il pourrait être souhaitable de

soumettre les nouvelles garanties accordées à un plafond préalable voté par le Parlement ou, au moins, d'améliorer son information au moment du vote du projet de loi de finances initiale.

En effet, dans les conditions actuelles, le Parlement n'est informé qu'*a posteriori* des risques budgétaires pris par le ministre chargé de l'économie. Ses décisions sont encadrées par une politique d'assurance crédit annuelle, qui en fixe les lignes directrices et détermine les niveaux d'engagement autorisés pour chaque pays, dont ni le Parlement, ni la direction du budget, ne sont informés en amont.

De plus, ce cadrage ne distingue pas les risques souverains et non souverains que l'appréciation des risques souverains. Aucune orientation n'est donnée sur le risque non souverain ou le risque sectoriel. Or, l'encours des risques bascule progressivement vers des risques non souverains : l'encours sur les acheteurs privés représentait 47 % de l'encours total des engagements de la Coface en 2009.

Le pilotage des engagements pris sur les risques souverains pourrait, par ailleurs, être resserré. La direction générale du Trésor se fixe pour objectif de maintenir l'indice moyen pondéré des risques souscrits entre les niveaux 2 et 4,5. Pour mémoire, le risque pays de l'Iran est 6, celui du Vietnam 5, celui de la Russie 4, celui du Brésil et de l'Afrique du Sud 3 et celui de la Chine 2. L'indice moyen pondéré est ressorti à 2,68 en 2008 : la fourchette de pilotage des risques souverains pourrait dès lors avantageusement être réduite entre 2 et 3.

Enfin, l'utilisation faite de la comptabilité d'engagement du compte État de la Coface, certifiée par un commissaire aux comptes, apparaît réduite pour circonscrire les risques budgétaires de l'Etat. En particulier, le prélèvement de l'Etat sur le compte est établi en fonction du résultat technique de l'assurance crédit, dans une logique de comptabilité de caisse. La Cour avait préconisé, dans le cadre d'une enquête réalisée en 2008 à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, la définition de critères objectifs prenant en compte les risques à couvrir pour fixer les prélèvements annuels sur la trésorerie du compte des procédures publiques. Les prélèvements ne sont pas, en effet, effectués selon une logique prudentielle, définie par le calcul d'un capital notionnel[171] destiné à couvrir la sinistralité ultime sur les risques souscrits.

Le recours à la comptabilité d'engagement du compte des procédures publiques de la Coface apparaît donc souhaitable pour parfaire

[171] Montant théorique de capital destiné à faire face aux risques éventuels.

la couverture des risques budgétaires de l'Etat liés à son soutien aux entreprises exportatrices.

IV - Une réorientation encore incertaine : du soutien aux exportations à celui de l'internationalisation des entreprises

A - Les limites des contreparties demandées aux entreprises

L'octroi de la garantie de l'État à l'assurance crédit de la Coface est sujet à contrepartie. Les contrats d'exportation des entreprises doivent inclure une part minimale de production et d'emploi français, dite « part française ». Cette part française mesure notamment le recours à la sous-traitance auprès des PME françaises. Le même principe s'applique aux contrats financés par la réserve pays émergents, qui doivent contenir une part française d'au minimum 70 %.

Pour l'assurance crédit, les règles, assouplies en 2008, apparaissent libérales, notamment par comparaison avec les exemples étrangers. Elles doivent être appréciées au regard de la nature du soutien public : il consiste à délivrer une garantie et à supporter un risque potentiel, non une charge budgétaire directe.

Les règles relatives à la part française et leur contrôle

Le pourcentage minimal de part française dans les contrats financés est de 20 %. Pour que la garantie s'applique à l'ensemble du contrat, part locale et étrangère incluses, ce qui assure la compétitivité de l'offre, la part française doit représenter plus de 50 % du total de la part française et de la part étrangère[172] pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 75 M€. Dans le cas contraire, et pour les contrats supérieurs à 500 M€, la décision est prise au cas par cas.

Les entreprises de plus petite taille jouissent d'un régime de faveur : elles bénéficient de la garantie de l'Etat sur la totalité de leur contrat d'exportation si la part française est au minimum de 20 % de celui-ci.

[172] La part locale, qui correspond à la part produite localement dans le pays client, n'est pas prise en compte pour l'application de la règle.

Le contrôle de cette règle est réalisé en amont par une unité de deux personnes de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services. Elle est confrontée à la difficulté du contrôle de l'approvisionnement des grands groupes et de leurs filiales. La vérification de la règle n'est pas réalisée ex post, hormis dans quelques rares cas ponctuels.

Les statistiques relatives à la part française montrent que, malgré l'assouplissement des règles, la part française des contrats conclus et financés entre 2007 et 2009 reste importante. Elle était de 70 % pour les contrats civils et militaires en 2009. Pour les contrats militaires, elle a pu être supérieure à 90 % en 2006 et en 2008.

En termes de contreparties demandées aux entreprises, la situation peut apparaître globalement satisfaisante. Elle doit être appréciée, néanmoins, au regard d'une analyse plus fine des dossiers. L'examen du fichier des dossiers de la COFACE montre d'importantes disparités en termes de part française. Certains dossiers particuliers, de montants parfois très élevés, dans les secteurs des transports ou de l'énergie, soulèvent, en effet, des questions sur le mode de prise en compte de la part française, malgré leur caractère stratégique.

De ce point de vue, l'internationalisation des entreprises conduit nécessairement à des offres françaises intégrant la production de leurs filiales à l'étranger – en Europe ou ailleurs. Le soutien à des entreprises européennes, comme Airbus, nécessite de dépasser une vision étroite de la part nationale et de prévoir des mécanismes adaptés. S'ils fonctionnent dans le cas d'Airbus, ils sont plus difficiles à mettre en œuvre dans le cadre de coopérations européennes ou internationales ponctuelles.

Le financement de contrats d'exportation pour lesquels la production à l'étranger répond à une stratégie de délocalisation de l'entreprise peut poser question. Elle est parfois encouragée par les pouvoirs publics dans le cadre de transferts de technologies constituant la contrepartie à l'obtention d'un grand contrat. Aucune réponse adaptée à cette évolution, dans laquelle les garanties publiques accompagneraient les délocalisations, n'a pu être trouvée à ce stade, malgré l'annonce, début 2010, d'un renforcement des règles qui n'a pas eu lieu.

L'affichage de règles ambitieuses se heurte, en effet, à l'environnement concurrentiel de l'assurance crédit, à la difficulté pratique de suivre l'approvisionnement des entreprises et à l'apprécier, et à un pragmatisme, sans doute nécessaire, qui conduit l'État à déroger, pour les plus grands contrats, et donc les plus gros volumes de garantie, aux règles fixées.

Les contradictions sont ainsi de plus en plus importantes entre une exigence de production nationale et d'emploi national et la volonté de remporter des grands contrats d'exportation, pour lesquels les demandes de délocalisation de production et de transfert de technologie des clients – acceptées par l'État - vont croissant.

B - Les enjeux d'une action en faveur du développement international des entreprises

Si les décrets d'attribution, des ministres ou secrétaires d'Etat chargés du commerce extérieur prévoient que son titulaire « *connaît toutes les affaires, en matière de commerce extérieur, que lui confie le ministre de l'économie »,* les administrations et organismes qui assurent le soutien des exportations des entreprises s'inscrivent dans le cadre plus large du soutien au développement international des entreprises. Il en est ainsi de la direction générale du Trésor, qui a absorbé en plusieurs étapes depuis 2004 les structures de l'ancienne direction des relations économiques extérieures, et doit mettre en œuvre une politique transversale de soutien à la compétitivité des entreprises, en particulier sur le plan international.

D'après les dispositions de l'article 50 de la loi du 1er août 2003 pour l'initiative économique, qui porte création d'Ubifrance, « *l'agence a pour mission de favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international* ». La définition de la mission d'Ubifrance est plus large que le seul soutien à l'exportation.

Cela conduit les bureaux d'Ubifrance à favoriser l'implantation des entreprises françaises sur les marchés étrangers, dans une logique positive de développement économique. Il n'est pas exclu, toutefois, que des entreprises utilisent les services d'Ubifrance dans le cadre d'un transfert d'activité de la France vers un pays tiers. Une telle situation n'est pas explicitement recherchée par l'établissement, mais les services qu'il propose peuvent y concourir, même si les principes de sa relation avec ses clients lui prescrivent de ne traiter aucune demande d'entreprise assimilable à une délocalisation.

Les conséquences qu'emporte une politique de soutien au développement international, sur la base d'objectifs clairement définis, les limites éventuelles portées à celle-ci, l'articulation entre cette politique et une politique industrielle, élaborée notamment par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

mériteraient d'être explicitées avant d'acter la fin de la politique trop étroite de soutien aux seules exportations.

L'absence d'une stratégie dans ce domaine doit être rapidement comblée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard du discours volontariste des pouvoirs publics, qui repose sur le postulat qu'il leur est possible d'obtenir des résultats structurels et décisifs dans le domaine des exportations, les effets des multiples leviers de soutien aux entreprises exportatrices apparaissent limités. L'atteinte de résultats substantiels relève, pour l'essentiel, en effet, des politiques structurelles de modernisation de l'appareil productif français.

Ce constat doit conduire le ministre chargé du commerce extérieur et la direction générale du Trésor à définir une stratégie de soutien public aux entreprises exportatrices subsidiaire par rapport au marché, ciblant les entreprises bénéficiaires de manière plus sélective et maîtrisant mieux les risques budgétaires.

Les conséquences d'une réorientation du soutien public aux exportations vers celui de l'internationalisation des entreprises, et les limites liées aux délocalisations qu'elle pourrait, le cas échéant, accompagner doivent être clairement prises en compte par la direction générale du Trésor. Il lui faut désormais formuler les objectifs et les outils de cette nouvelle politique.

En conséquence, la Cour recommande :

- la définition d'une politique « d'internationalisation des entreprises » tenant compte de ses conséquences en termes d'emploi national ;

- l'amélioration du pilotage de cette politique par :

. une définition précise de la mission de service public d'Ubifrance dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens signée par l'État ;

. le suivi des conventions croisées signées entre les différents acteurs du commerce extérieur et une rationalisation de leur rôle respectif ;

. la mise en place de dispositifs d'évaluation des instruments de soutien ;

. l'amélioration du dispositif de veille sur les différents systèmes de financement et de soutien, y compris en dehors des pays de l'OCDE ;

- un meilleur ciblage du soutien par :

. une orientation plus sélective des aides vers les entreprises susceptibles d'exporter sur la durée ;

. la limitation des effets d'aubaine à travers la suppression des aides à la prospection que sont le SIDEX et le crédit d'impôt ;

. une meilleure maîtrise des risques budgétaires par :

. une amélioration du suivi budgétaire des garanties publiques octroyées à la Coface grâce à une meilleure information du Parlement, une meilleure appréhension des risques, en particulier non souverains, et une utilisation effective de la comptabilité d'engagement.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Je tiens tout d'abord à saluer le travail de qualité effectué par la Cour pour produire ce document, que j'ai lu avec intérêt. Je prends bonne note des recommandations formulées dans ce rapport.

Ce projet appelle par ailleurs de ma part quelques observations :

La situation actuelle du commerce mondial, et particulièrement le fait que la production des grandes entreprises ne peut désormais plus être localisée dans un seul pays, a bien été prise en compte dans notre politique de soutien aux exportations. Le séminaire sur les grands contrats export que j'ai présidé, en septembre 2010, a d'ailleurs permis de renforcer les moyens de soutenir les exportations, tout en tenant compte des nouvelles logiques partenariales de nos entreprises et des exigences de localisation des acheteurs étrangers.

S'agissant des études prévues par la DG Trésor sur l'évaluation des instruments de soutien public, elles ont effectivement été lancées sur l'aide liée, les aides d'Ubifrance et les soutiens des autres partenaires de l'exportation (OSEO, COFACE). Les conclusions de l'étude qui permettront d'apprécier l'efficacité de l'aide apportée par Ubifrance et de mesurer les performances à l'exportation des entreprises aidées seront connues au cours du troisième trimestre 2011. Elles permettront également, d'une part, de sélectionner les indicateurs pertinents du prochain contrat d'objectifs et de performances liant Ubifrance à l'Etat pour la période 2012-2014, d'autre part de se concentrer sur ses missions de service public, notamment

sur ses cibles stratégiques (taille de l'entreprise, pérennité de la stratégie de soutien) ainsi que sur la subsidiarité par rapport au secteur privé.

Le ciblage des entreprises selon leur taille et leur potentiel de réussite sera affiné, en lien avec l'évaluation des instruments de soutien (en direction notamment des ETI). Le prochain contrat d'objectifs et de performance entre la DG Trésor et Ubifrance devrait en prendre acte.

Je suis convaincue que l'effort de clarification du rôle des acteurs du commerce international, notamment de l'État, entrepris par la DG Trésor et constaté par la Cour, doit se poursuivre. Je m'attacherai à plus de cohérence, notamment avec les Régions.

Concernant la maîtrise des risques budgétaires, la nouvelle politique d'assurance-crédit que j'ai retenue pour 2011 va permettre un suivi plus fin, grâce notamment à une distinction des risques souverains et non-souverains. Elle prévoit par ailleurs une information renforcée du Parlement.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Comme le souligne la Cour, une politique visant le soutien au commerce extérieur doit dépasser les procédures dédiées. Pour pouvoir exporter, il faut disposer d'une offre originale de produits compétitifs attrayants. D'où l'intérêt, comme le souligne également la Cour, de veiller à la protection de la propriété intellectuelle de nos entreprises et aux problèmes de contrefaçon. Il est également marquant que, face à des moyens dédiés au soutien du commerce extérieur, au moins globalement équivalents à ceux des pays comparables, la part de marché de la France rapportée aux exportations mondiales soit passée de 6 % en 1980, à 5,8 % en 1995 et à 3,7% en 2009. Pourtant, en 2009, la Coface a été le plus important assureur crédit du monde, 30,5 Mds€ de crédits garantis contre 20,9 Mds€ pour son confrère allemand Euler-Hermès. Cette chute de la part de marché de la France est en réalité encore plus importante si on raisonne en part industrielle française, car la part dans nos exportations de produits préalablement importés a parallèlement augmenté de façon sensible. Exporter doit avant tout viser le maintien et la création d'emplois durables hautement qualifiés, ce qui conduit directement à favoriser les secteurs de haute technologie.

S'agissant de la part française dans les contrats financés, il convient d'avoir des règles de contrôle adaptées au maintien de l'industrialisation du territoire français, malgré les réalités commerciales et

les demandes de plus en plus importantes de transferts de technologie de nos partenaires commerciaux. Ne plus contrôler cette part dès qu'il s'agit d'une entreprise, même filiale d'un grand groupe, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 75 M€, ou accepter des dossiers en assurance prospection qui n'auraient que 20% de part française mérite débat. Il est également nécessaire qu'à l'instar de ce qui existe pour Airbus, toutes les coopérations industrielles se traduisent par des schémas de garantie où in fine le risque est porté au prorata des parts industrielles.

Je rejoins l'avis de la Cour sur la nécessaire clarification du rôle des différents acteurs. Ainsi, l'intérêt des récentes procédures export d'Oséo et particulièrement celle de l'assurance prospection mérite examen. Il conviendrait également de veiller à ce que les actions régionales en matière de commerce extérieur n'alimentent pas des compétitions défavorables aux intérêts français de long terme.

Concernant les procédures de prospection des marchés étrangers, la nécessité de conserver le crédit d'impôt pour les dépenses de prospection doit être étudiée. Par ailleurs, je souscris, comme la Cour, à 1'analyse qu'une politique de prospection basée sur une croissance du nombre d'exportateurs de petite taille n'est pas sans risque, notamment pour la pérennité des entreprises en cause, et pour le déficit de 1'assurance prospection Coface, car ces entreprises ont du mal à rentabiliser leur prospection à 1'exportation. Il faut par ailleurs inciter les entreprises qui n'exportent pas à effectuer des premières démarches dans des pays frontaliers, via les procédures Sidex ou assurance foire, au lieu d'aller directement à la grande exportation. Les prospections les plus efficaces des PME peuvent, enfin, être effectuées auprès des grands groupes français exportateurs. Par ailleurs, je rejoins votre analyse selon laquelle les filiales de grands groupes, a fortiori quand il s'agit de grands groupes étrangers, ne doivent pas être éligibles à 1'assurance prospection.

La Cour évoque le résultat cumulé du compte État de la Coface au titre de l'assurance-crédit. Je souhaite à cette occasion rappeler, comme le relève d'ailleurs la Cour, que les changements de périmètre, combinés aux annulations de dette, rendent difficile l'appréhension de l'équilibre global réel de l'assurance-crédit pour les finances publiques sur le long terme. Au total, l'assurance-crédit est en réalité sur longue période une procédure coûteuse pour les finances publiques.

Enfin, la Cour recommande la mise en place d'un «capital notionnel» à 1'intérieur du compte retraçant les procédures de la Coface bénéficiant de la garantie de 1'Etat, destiné à pallier des pertes inattendues et à déterminer ainsi un plafond des prélèvements annuels. Cette idée est séduisante. Mais l'État étant légalement astreint à assurer l'équilibre en trésorerie du Compte, c'est cette notion qui doit guider le montant de ses prélèvements. Aller au-delà, en utilisant 1'indicateur du « résultat comptable », supposerait en outre des hypothèses de calcul de

risque, dont on sait qu'elles peuvent être très éloignées de la réalité. A la demande de la Cour, mes services et ceux de ma collègue chargée de 1'économie ont pris, en 2008, des engagements conduisant à maintenir un niveau de trésorerie sur le compte permettant de couvrir de façon certaine les sinistres potentiels à 12 mois, ce qui paraît répondre aux préoccupations exprimées.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA COFACE

Vous avez bien voulu me faire tenir le projet d'insertion sur« Le soutien public aux entreprises exportatrices »destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet, qui me paraît dresser un état des lieux clair et précis, n'appelle pas de commentaires particuliers de ma part.

Je me permets néanmoins d'évoquer la mention faite du projet de rapport du risque élevé que représente le secteur du transport aérien. Il convient à cet égard de souligner que ce risque est largement atténué par les structures juridiques retenues lors de la vente des appareils ainsi que la mise en place au profit des banques prêteuses de sûretés efficaces.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le président d'Ubifrance ne lui a pas adressé de réponse.

La compensation des charges du service public de l'électricité

PRESENTATION

La contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) est largement méconnue des consommateurs, qui l'acquittent pourtant directement, en réglant leurs factures d'électricité, pour un montant substantiel : 1,7 Md€ en 2009.

Qualifié par le Conseil d'Etat d' « imposition innommée », la CSPE n'est cependant pas soumise au livre des procédures fiscales, même si elle est régie par certains principes généraux de la procédure fiscale, et le Parlement n'intervient pas dans la fixation du taux de son prélèvement.

Comme son nom l'indique, la CSPE vise à compenser les charges du service public de l'électricité, plus exactement certaines d'entre elles.

La loi prévoit, en effet, que les charges imputables au service public de l'électricité font l'objet d'une compensation, soit par les tarifs, soit par le mécanisme de la CSPE.

Même s'il ne les englobe pas toutes, le service public de l'électricité recouvre des activités de production, de transport, de distribution et de fourniture d'électricité. Les lois sur l'électricité, votées depuis l'ouverture du marché en 2000, et le contrat de service public conclu entre l'Etat et EDF en précisent le contenu : essentiellement, le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, la péréquation tarifaire dans les départements d'outre-mer et en Corse, et les tarifs sociaux de l'électricité.

Ces charges que la CSPE est censée compenser ont augmenté très rapidement et de façon largement incontrôlée depuis 2009, tandis que le taux de la contribution est, lui, resté inchangé depuis 2004. Il s'ensuit un déséquilibre croissant du mécanisme de compensation, avec un déficit, en augmentation exponentielle, de 1,6 Md€ à fin 2009 qui pourrait atteindre 2,6 Md€ fin 2010.

Les mesures correctrices qui viennent d'être prises, notamment par le Parlement dans la loi de finances pour 2011, n'apportent pas de véritable remède à la dérive structurelle du système actuel.

I - La compensation de certaines charges du service public de l'électricité par la CSPE

A - La prise en charge du service public de l'électricité

La loi organisant le service public de l'électricité distingue plusieurs modes de prise en charge des surcoûts résultant de l'exécution des missions de service public.

Le service public de l'électricité recouvre plusieurs missions :

- *la mission de développement équilibré de l'approvisionnement en électricité :* elle consiste à réaliser les objectifs définis par la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de production, arrêtée par le ministre chargé de l'énergie, et à garantir l'approvisionnement des zones du territoire non interconnectées au réseau métropolitain continental. Tous les producteurs, notamment EDF, contribuent à la réalisation de cette mission ;

- *la mission de développement et d'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité* : elle consiste à assurer l'égalité d'accès à l'électricité sur le territoire national, dans le cadre de monopoles : EDF pour les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (les départements d'outre-mer, la Corse, Saint-Pierre-et-Miquelon et quatre îles bretonnes - Ouessant, Molène, Sein et l'Archipel des Glénan), ERDF, RTE, Electricité de Mayotte, ainsi que les gestionnaires locaux de réseaux publics de distribution ;

- *les missions de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés, de mise en œuvre des dispositifs sociaux de fourniture d'électricité et de fourniture aux clients bénéficiant de la fourniture de secours* : il s'agit d'assurer, sur l'ensemble du territoire, la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés, ou à tarif réduit pour certains clients, conformément aux dispositions de la loi du 31 mai 1990 et de l'article L.115-3 du code de l'action sociale et des familles. La loi confie, à titre exclusif, la fourniture à tarifs réglementés à EDF et aux distributeurs non nationalisés (DNN). Par ailleurs, la « *fourniture de secours* » vise à ne pas laisser un consommateur sans fournisseur dans le cas où l'habilitation d'un fournisseur à exercer son activité lui serait retirée par le ministre chargé de l'énergie.

Pour les prestations de service public sous forme de transport et de distribution assurées dans le cadre de monopoles, les coûts sont supportés par les monopoles concernés, RTE et ERDF, et ils doivent être couverts par les tarifs de l'électricité. Il en est de même des surcoûts correspondant à la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés, assurée également sous monopole.

En revanche, la loi pose le principe d'une compensation publique spécifique des charges correspondant aux missions de service public assurées dans un cadre non monopolistique.

Pour ce type de charges, le décret du 28 janvier 2004 identifie trois catégories distinctes de surcoûts compensables dans les domaines de la production et de la fourniture d'électricité :

- les surcoûts liés à une obligation d'achat ou aux appels d'offres en métropole continentale, qui font l'objet d'une compensation intégrale ;
- les surcoûts des producteurs et des fournisseurs EDF et Electricité de Mayotte (EDM) liés à la péréquation tarifaire dans les zones non-interconnectées (ZNI), également intégralement compensés;
- les surcoûts des fournisseurs liés aux dispositifs sociaux, compensés intégralement pour la tarification de première nécessité, mais seulement partiellement - à hauteur de 20 % des charges liées à cette tarification - pour la participation des fournisseurs au dispositif institué en faveur des personnes en situation de précarité.

B - La contribution au service public de l'électricité (CSPE)

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), mise à la charge des consommateurs d'électricité, a été instituée par l'article 38 de la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

Son montant, arrêté annuellement par le ministre chargé de l'énergie, sur proposition de la commission de régulation de l'énergie (CRE), est calculé de sorte que les contributions couvrent l'ensemble des charges de service public ainsi que les frais de gestion exposés par l'organisme gestionnaire, la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Dès 2003 et jusqu'à fin 2010, la CSPE a été encadrée par une limitation d'assiette et par deux plafonds :

- l'électricité produite par un producteur pour son propre usage n'est prise en compte pour le calcul de la contribution qu'au-delà de 240 millions de kilowattheures par an ;
- le montant de CSPE ne peut excéder 500 000 € par site de consommation ;
- la contribution applicable à chaque kilowattheure ne peut dépasser 7 % du tarif de vente du kWh, soit au tarif en vigueur depuis août 2010, 5,58 € par MWh.

Un an après la mise en place de la CSPE, la loi de finances rectificative pour 2004 a apporté deux modifications significatives au nouveau mécanisme.

D'une part, les surcoûts relatifs aux mécanismes d'appels d'offres ou d'obligation d'achat ont cessé d'être appréciés par rapport aux coûts d'investissement et d'exploitation évités à EDF ou aux distributeurs non nationalisés (DNN). Ils sont désormais calculés « *par référence aux prix de marché de l'électricité* ».

D'autre part, l'assiette de la CSPE a été réduite : les entreprises de transport ferroviaire ou de transports collectifs urbains interconnectés (SNCF, RATP) bénéficient désormais du plafonnement à 500 000 €, prévu par site de consommation et destiné aux entreprises fortement dépendantes de l'énergie électrique.

Un an plus tard, la loi du 13 juillet 2005 a ajouté un nouveau plafonnement, à hauteur de 0,5 % de la valeur ajoutée, pour les sociétés industrielles consommant plus de 7 GWh d'électricité. Les modalités d'évaluation des coûts évités pour les distributeurs non nationalisés ont également été à nouveau modifiées : il n'est plus question pour ces distributeurs d'une référence aux prix de marché, mais aux tarifs de cession réglementés appliqués par EDF, à due proportion de l'électricité acquise dans ces conditions. Le mécanisme de fixation de la CSPE a aussi été simplifié et ses modalités de versement modifiées.

Enfin, la loi du 7 décembre 2006 a alourdi les charges financées par la CSPE : le budget du médiateur de l'énergie entre désormais dans son périmètre ; la CSPE peut aussi financer le nouveau tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM) institué par cette même loi. Un mécanisme complexe de compensation mixte fait supporter in fine le coût de ce tarif – appelé à disparaître fin 2010 - sur les principaux producteurs d'électricité d'origine nucléaire et hydraulique (EDF et GDF-SUEZ) et, dans une moindre mesure, sur les consommateurs d'électricité, via la CSPE et dans une certaine limite : 0,55 €/MWh, sans que le niveau de la CSPE puisse dépasser 4,5 €/MWh.

Les modalités de fonctionnement de la CSPE

Les opérateurs adressent à la CRE, avant le 31 mars de chaque année, une déclaration comportant toutes les données relatives aux quantités d'électricité produites ou achetées, ainsi que les éléments constitutifs des différents surcoûts, pour l'année précédente. La CRE évalue, de façon prévisionnelle, le montant des charges à compenser et le volume de kWh soumis à la contribution.

Le montant prévisionnel retenu par la CRE, sur la base des déclarations des opérateurs, résulte d'un calcul complexe : il est augmenté (ou diminué) de la différence entre le montant des charges effectivement constatées au cours des années antérieures et le montant des contributions recouvrées au titre des mêmes années ; s'y ajoutent les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au titre de l'année à venir ; est enfin déduit le montant des produits financiers que la CDC a réalisés dans sa gestion.

Avant le 15 octobre, la CRE adresse ses propositions au ministre, y compris pour le taux unitaire de la CSPE. Il revient alors au ministre d'arrêter les montants avant le 31 décembre. La CRE notifie ensuite à chaque opérateur les charges retenues le concernant pour l'année suivante.

Dans la pratique, cependant, le ministre chargé de l'énergie n'a pas pris l'arrêté nécessaire pour fixer le montant des charges de service public depuis l'exercice 2006. Pour maintenir le fonctionnement normal du mécanisme de compensation, la CRE a donc pris l'initiative de notifier directement aux opérateurs le montant des charges à compenser, se substituant, de fait, au ministre. Néanmoins, le Conseil d'État, saisi par Électricité de Strasbourg qui contestait le montant des charges prévisionnelles qui lui avaient été notifiées, a confirmé, dans un arrêt du 31 juillet 2009, que la CRE ne peut notifier que les charges qui ont été préalablement arrêtées par le ministre. Le ministre a, depuis lors, fixé par arrêté le montant prévisionnel des charges pour 2010, mais sans préciser le montant de la contribution unitaire, de sorte que la valeur de 4,5 €/MWh, appliquée depuis 2004 s'est trouvée de facto reconduite.

Les contributions des consommateurs qui ont choisi des offres de marché sont recouvrées par le gestionnaire du réseau, sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux; celles des consommateurs qui sont restés aux tarifs réglementés sont recouvrées par le fournisseur, sous la forme d'un prélèvement additionnel à ces tarifs. Les redevables qui supportent, par ailleurs, des charges de service public peuvent s'abstenir de tout versement tant que leur compte à la Caisse des dépôts et consignations est créditeur.

II - L'insuffisance de la CSPE, depuis 2009, par rapport aux charges à couvrir

A - Une progression des charges à couvrir supérieure à celle de l'assiette de la CSPE

Le total des charges de service public compensables est passé de 1 533,4 M€ en 2004 à 2 661,6 M€ en 2009. Pour les financer, l'assiette de la CSPE a certes progressé, mais beaucoup moins vite.

Sur l'ensemble de la période 2004-2009, la consommation électrique prévisionnelle s'est accrue de près de 6 %. Compte tenu de la croissance très rapide (près de 20 %), dans le même temps, des effets des plafonnements et des exonérations, l'augmentation de l'assiette de la CSPE a cependant été limitée à la moitié de ce taux, soit 3 %. Il en est résulté un manque de CSPE à encaisser substantiel, compris entre 260 M€ et 486 M€ par an selon les années. Les exonérations et plafonnements, qui ont été décidés selon une logique conforme à la directive du 27 octobre 2003 qui entend préserver la compétitivité des industries électro-intensives, peuvent ainsi s'analyser comme un transfert de charges depuis les entreprises, qui en sont les principales bénéficiaires, vers les autres contributeurs (PME, professionnels et particuliers).

Les projections pour 2010 confirment le maintien de cette tendance : l'assiette de la CSPE ne devrait représenter que 80 % de la consommation électrique nationale totale, correspondant à un manque à encaisser d'environ 416 M€.

Le total des charges prévisionnelles à compenser continuant d'augmenter plus rapidement (+ 29 %) que l'assiette de la consommation électrique soumise à contribution (+ 3 %), le montant de la contribution unitaire théorique devrait s'accroître fortement.

Ainsi, la contribution unitaire théorique par MWh, calculée par la CRE pour équilibrer les charges prévisionnelles à compenser, aurait dû s'élever à 5,72 € en 2009 et à 6,51 € en 2010. Or, le montant effectif de la CSPE a de fait été maintenu à 4,5 € tandis que la loi a fixé, pour cette contribution, un plafond, qui ressortait, depuis août 2010 à 5,58 €.

Pour 2011, la CRE estime les charges prévisionnelles cumulées à 4 816 M€, soit une progression de 2 579 M€ par rapport aux charges prévisionnelles pour 2009. Elle évalue à 12,90 €/MWh, la contribution qui serait nécessaire pour assurer l'équilibre avec les charges, dont 9,3 €/MWh pour couvrir les charges prévisionnelles au titre de 2011

(3 465 M€), et 3,6 €/MWh pour régulariser les déséquilibres de 2009 et des années antérieures s'élevant à 1 351 M€.

B - Un taux de CSPE resté pourtant inchangé depuis 2004

Bien que les charges du service public de l'électricité aient progressé beaucoup plus rapidement que l'assiette de la CSPE, le ministre chargé de l'énergie n'a pris aucun arrêté pour en modifier le niveau. Son taux, fixé en 2004 et 2005 à 4,5 €/MWh, a été automatiquement reconduit depuis 2006 jusqu'à 2010 inclus. Il était cependant très en deçà du plafond légal de la CSPE qui s'élevait à 5,58 €/MWh en août 2010.

De surcroît, les nouvelles charges financées par la CSPE ont sensiblement aggravé le déséquilibre du dispositif :

- le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM) a été financé à hauteur de 0,55 €/MWh en 2007 et de 0,23 €/MWh en 2008 ;

- en 2008 et 2009, le budget du médiateur de l'énergie l'a également été à hauteur de 0,01 €/MWh, et il devrait l'être pour 0,02 €/MWh en 2010 ;

- par voie de conséquence, la part effective de la contribution unitaire destinée à couvrir les charges imputables au service public de l'électricité n'a ainsi été que de 3,4 €/MWh en 2007, 4,26 €/MWh en 2008 et 4,49 €/MWh en 2009 ; elle devrait s'établir à 4,48 €/MWh en 2010.

Le taux de la contribution unitaire fixé par défaut à 4,5 €/MWh depuis 2004 n'a plus permis, depuis 2009, de couvrir intégralement les charges réellement supportées par les opérateurs. Selon les estimations de la CRE, réalisées avant l'augmentation intervenue au 1er janvier 2011, le déficit de recouvrement de la CSPE devrait atteindre 582 M€ en 2009 et 732 M€ en 2010, soit un montant prévisionnel cumulé de 1 314 M€ au titre de ces deux exercices Ce déficit cumulé équivaut à plus de la moitié du montant prévisionnel de la CSPE pour 2010.

C - Un déséquilibre de la compensation pesant sur EDF

La quasi-totalité de la CSPE (99 % en 2004, 96 % en 2008) bénéficie à l'opérateur historique EDF, qui supporte l'essentiel des charges de service public. Compte tenu des volumes financiers en jeu,

cette compensation des charges constitue un enjeu non négligeable dans l'équilibre financier et la stratégie de développement du groupe EDF.

Les autres bénéficiaires sont des distributeurs non nationalisés dont la part augmente, surtout Electricité de Mayotte (EDM).

A Mayotte, l'augmentation tient principalement à la péréquation tarifaire appliquée à partir de 2003 et devenue effective en 2007. L'alignement des tarifs de vente hors taxes d'EDM sur ceux de la métropole a généré un accroissement mécanique des surcoûts, à concurrence de la part des coûts de production non couverte par les recettes tarifaires (qui dépassait un facteur de 4 pour 1 en 2008) et un effet d'aubaine pour les consommateurs insulaires, qui trouvent un avantage comparatif à privilégier l'électricité, dans le contexte d'une croissance démographique très dynamique. Au total, le rythme d'accroissement de la consommation électrique est supérieur à 10 % par an à Mayotte.

Selon les estimations d'EDF, dorénavant société anonyme dont une partie du capital n'appartient plus à l'Etat, les charges de service public effectivement supportées par l'entreprise en 2009 et 2010 seraient très supérieures aux estimations prévisionnelles de la CRE. L'entreprise chiffre le déficit cumulé de recouvrement de CSPE à 1,6 Md€ à fin 2009 et à 2,6 Md€ à fin 2010. Elle estime, que, toutes choses égales par ailleurs, les charges de service public de l'électricité pourraient connaître une forte progression qui nécessiterait, hors effet report, une contribution unitaire de 7,1 €/MWh en 2010 et jusqu'à 16,5 €/MWh en 2020 pour couvrir les charges prévisionnelles des années considérées.

D - Des évolutions différenciées selon les grandes catégories de charges compensées

Les trois principales catégories de surcoûts compensables au titre de la CSPE ne présentent ni la même importance, ni les mêmes évolutions :

- les achats d'énergie occupent une place prépondérante, de presque les deux-tiers du montant de la CSPE : leur part relative a, toutefois, régressé entre 2004 et 2008, passant de 77 % à 60 %, et même 50 % en 2009, mais cette baisse est liée aux variations des prix de marché de l'électricité qui entrent dans le calcul des surcoûts, et non aux volumes d'achats d'énergie dont la tendance est croissante ;
- la péréquation tarifaire, dans les ZNI, génère un montant moindre, initialement de l'ordre du tiers de la CSPE totale,

mais en forte croissance : sa part est passée de 23 % en 2004 à près de 36 % en 2008 de la CSPE totale, et à plus de 45 % en 2009. Si l'on consolide la compensation des surcoûts liés à l'obligation d'achat et l'impact de la péréquation tarifaire dans les ZNI (EDM incluse), la compensation des charges, dans les zones insulaires, est devenue en 2008 le premier poste de la CSPE, avec près de la moitié du total des charges compensées. Elle a progressé de près de 33 % entre 2004 et 2005, et de plus de 15 % par an au cours des trois années suivantes. Cette tendance se confirme en 2009 avec un montant prévisionnel de charges à compenser au titre des ZNI de 60 % du montant total de la CSPE ;

– les tarifs sociaux, bien qu'affichant une croissance forte, n'occupent encore qu'une place marginale dans la CSPE (3,2 % en 2008). A cet égard, il faut noter que la tarification sociale n'est entrée en vigueur que le 1er Janvier 2005. De plus, les dispositions relatives au tarif de première nécessité (TPN) ne sont pas applicables à Mayotte.

III - Une progression incontrôlée des charges liées au soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération

Parmi les charges de service public liées aux achats d'énergie, celles liées à la cogénération (production simultanée d'électricité et de chaleur) représentent, depuis 2004, un poids relatif prépondérant et assez stable. Les prévisions indiquent cependant que les énergies renouvelables dépassent, dès 2010, la cogénération comme facteur générateur de CSPE au titre de l'électricité achetée, au cours des prochaines années.

En leur sein, les filières éolienne et photovoltaïque prennent une importance grandissante, même si la part du photovoltaïque est encore très modeste en volume. Rapportée au volume total de l'électricité achetée, cette filière ne passerait en effet, en France métropolitaine continentale, que de 0,07 % en 2008 à 0,8 % en 2010 et 4,8% en 2011, mais son poids relatif dans la CSPE augmenterait dans le même temps de 0,4 % en 2008 à 5,7 % en 2010 et 26,4 % en 2011. Cette dérive a conduit le gouvernement à instaurer le 9 décembre 2010 une suspension de trois mois de l'obligation d'achat de projets d'énergie d'origine photovoltaïque et à envisager de reconsidérer prochainement les modalités du soutien au développement de cette filière.

Dans les ZNI, les énergies renouvelables connaissent un développement relatif modeste, dans un contexte de croissance soutenue de la demande énergétique. Toutefois, là encore, la filière photovoltaïque se distingue par des volumes d'électricité très faibles, achetés à un prix élevé : près de quatre fois supérieur au prix d'achat des autres filières en 2008.

Cette disproportion entre le volume d'électricité « *solaire* » mise à disposition du réseau, en métropole comme dans les ZNI, et le coût qu'elle induit via la CSPE confirme la nécessité d'une évaluation périodique de l'efficience de la politique de soutien au développement du photovoltaïque.

Au cours des dernières années, l'évolution des charges liées au soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération s'est opérée via deux canaux principaux :

- l'augmentation des tarifs d'achat définis par l'Etat ;
- l'augmentation des volumes achetés au titre de l'obligation d'achat.

Compte tenu des modalités d'évaluation des charges de service public, ces deux paramètres interagissent avec l'évolution des prix de marché de l'électricité. Quand les prix de l'électricité sont bas sur le marché, les surcoûts à compenser sont plus élevés, pour combler l'écart qui existe avec le niveau des tarifs d'achat, et inversement.

A - Les tarifs d'achat par filière

La principale explication de l'accroissement des volumes d'électricité achetés sous obligation d'achat, et des coûts qui en résultent, réside dans les règles tarifaires fixées par les pouvoirs publics pour promouvoir le développement des énergies renouvelables.

En effet, en application de l'article 10 de la loi du 10 février 2000, EDF et les entreprises locales de distribution sont contraints à une obligation d'achat d'électricité d'origine renouvelable. Les producteurs bénéficient, en outre, de deux avantages : d'une part, un tarif, fixé par arrêté pour chaque filière, qui tient compte des coûts d'investissement et d'exploitation exposés par les producteurs, assorti le cas échéant d'une prime, et, d'autre part, la garantie que l'intégralité de la production sera rachetée à ce même tarif durant une période pouvant aller jusqu'à 20 ans, ce qui constitue une rente de situation.

Trois vagues successives d'arrêtés tarifaires concernant les énergies renouvelables sont intervenues depuis 2000 : entre 2001 et 2003

(en application de la loi de février 2000), puis en 2006-2007 et en 2009-2010.

Les conditions de rachat de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables, en particulier éolienne et photovoltaïque, introduites en juillet 2006, sont nettement plus attractives qu'auparavant pour ces filières, et traduisent la volonté des pouvoirs publics de soutenir le développement de ces dernières. Les effets en sont d'ailleurs sensibles, avec une très forte extension du parc des centrales installées, une augmentation du volume de l'électricité produite et achetée et, par voie de conséquence, des surcoûts à compenser par la CSPE.

La filière éolienne, industriellement mature, bénéficie d'un tarif de rachat de l'électricité adapté aux coûts de production, tout en intégrant une rémunération du porteur de projet. La forte augmentation des charges liées à la filière éolienne dans la CSPE est donc étroitement corrélée à la forte augmentation de la puissance installée sur le territoire.

Destinée à amorcer la constitution puis le développement de la filière photovoltaïque, la fixation de conditions tarifaires attractives a contribué à promouvoir l'électricité qui en est issue, dans des proportions telles, que l'effet d'aubaine en résultant pour les investisseurs de la filière (+ 1 500 % de contrats d'achat de 2004 à 2008) a provoqué un goulet d'étranglement dans les opérations de raccordement des installations au réseau public d'électricité.

Même si elle ne concerne encore que de faibles volumes d'achat, la « *bulle spéculative* », accompagnant le développement de la filière, très supérieur aux objectifs, a conduit le ministre chargé de l'énergie à réviser le dispositif, successivement en janvier et en août 2010, pour le rendre moins attractif. En cumulé, la baisse des tarifs atteint jusqu'à 38% pour certaines installations.

La cogénération bénéficie également d'un régime favorable.

Les surcoûts d'achat de l'électricité ainsi produite constituent, de très loin, le poste prépondérant de la CSPE au titre de l'obligation d'achat : ils ont évolué dans une fourchette comprise entre 676 M€ et 828 M€, selon les années, soit entre 83 % et 94 % des charges de service public liées à l'obligation d'achat. L'effet volume lié à la dynamique de la filière s'est combiné avec l'effet prix dû au tarif d'achat unitaire élevé, lui-même amplifié par le relèvement du plafond de la rémunération variable liée au prix du gaz.

B - Le nombre de contrats d'achat d'électricité par filière de production et les volumes achetés

La cogénération, filière aidée depuis de longues années, se développe désormais à un rythme moins soutenu, et le soutien apporté aux installations anciennes va progressivement se réduire en volume, au fur et à mesure de l'expiration, entre 2010 et 2014, de la majorité des contrats d'achats signés. En effet, plus de la moitié des contrats d'achat arrivant à expiration (de l'ordre de 2,4 GW sur un total de 4 GW) ne pourront être renouvelés, car ils excèdent le seuil de 12 MW de puissance installée au-delà duquel la possibilité de renouvellement du contrat n'est pas ouverte. Ces installations de plus de 12 MW pourront, soit cesser leur activité, soit vendre librement leur électricité sur le marché, soit enfin, le cas échéant, participer à un appel d'offres « *biomasse* » afin de bénéficier d'un nouveau contrat d'achat. Près de 2,3 GW d'installations de moins de 12 MW pourront être renouvelés, si des investissements de rénovation sont réalisés.

Dans le scénario central, élaboré par les « *cogénérateurs* » lors de la révision de la PPI, le taux de rénovation des installations était estimé à 50 %. Selon les estimations de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère chargé de l'énergie, les charges liées à la cogénération pourraient s'établir à environ 200 M€ à l'horizon 2015, contre 670 M€ actuellement.

Le nombre de contrats d'achat liés à la cogénération aurait pu décroître encore plus rapidement. En effet, la quasi-majorité des contrats conclus entre 1997 et 1999, pour une durée de douze ans, avaient vocation à expirer entre 2009 et 2011. La loi du 9 août 2004 a confirmé le caractère non reconductible des contrats relevant de l'obligation d'achat. Toutefois, le décret du 7 décembre 2005 relatif à la rénovation des installations de production d'électricité sous obligation d'achat, a autorisé le renouvellement des contrats d'achat, dès lors qu'une rénovation est mise en œuvre et que les investissements de rénovation représentent entre le tiers et la moitié de l'investissement initial.

Les avantages de la cogénération, en termes d'efficacité énergétique méritent, dès que possible, d'être réévalués et mis en rapport avec le coût, élevé, du soutien à la filière via la CSPE. Cette évaluation mérite d'être conduite dès que possible.

Si la part de la cogénération décroît, le nombre de contrats concernant les énergies renouvelables, en revanche, augmente très rapidement entre 2004 et 2008: +265 % pour la filière biogaz, +434 % pour la filière éolienne, sous obligation d'achat, malgré un encadrement

administratif strict du dispositif[173], et une explosion de la filière photovoltaïque, dont les installations sous obligation d'achat ont cru de plus de 1 500 %. Cette tendance s'est encore amplifiée en 2009 et 2010. Un tel accroissement, issu de la conjonction de facteurs économiques favorables (tarifs de rachat de l'électricité produite, fiscalité allégée, aides à l'installation, évolution très favorable du coût de production[174], etc.), justifie, là encore, une évaluation périodique des effets des mesures incitatives, mises en œuvre pour satisfaire les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les arrêtés tarifaires, pris fin 2009 et en août 2010, témoignent de la prise de conscience, par les autorités publiques chargées de l'énergie, du caractère non maîtrisé des dépenses de soutien à la filière photovoltaïque, qui requiert, de toute urgence un strict, encadrement.

Au-delà du nombre de contrats, il convient de prendre en considération les volumes achetés.

A cet égard, la dynamique de croissance des achats d'électricité au titre de l'obligation d'achat est sensiblement différente selon qu'il s'agit des filières traditionnelles ou des énergies renouvelables. Sur la période 2003-2008, les quantités livrées par la filière cogénération stagnent et tendent à régresser, alors que les volumes relevant de la filière hydraulique font plus que doubler pendant la même période. En revanche, les volumes d'électricité renouvelable achetée ont triplé au cours de la période, et pourraient quadrupler en 2010. Parmi ces énergies, les deux filières les plus dynamiques sont l'éolien, avec des quantités livrées non négligeables (près de 30 % des livraisons en 2010) et le photovoltaïque dont le parc des centrales installées croît à vive allure, même s'il ne produit qu'une fraction minime de l'électricité (0,07 % en 2008 mais déjà 0,8 % du total en 2010 selon les prévisions).

C - Perspectives d'évolution des charges d'ici 2020

En l'état actuel de la règlementation en vigueur, les prévisions d'évolution des charges par filière sont inquiétantes.

Selon des ordres de grandeur fournis par la DGEC fin septembre 2010, ces charges pourraient ainsi atteindre 5 Md€ à l'horizon 2020.

[173] En métropole continentale, les installations utilisant l'énergie mécanique du vent doivent être implantées dans des zones de développement de l'éolien (ZDE) et respecter la fourchette de puissance installée, fixée par l'arrêté préfectoral qui crée la ZDE considérée. Jusqu'au 15 juillet 2007, les parcs éoliens, établis en dehors d'une ZDE et dont la puissance installée était inférieure ou égale à 12 MW, bénéficiaient automatiquement de l'obligation d'achat.

[174] Le secteur photovoltaïque aurait ainsi connu une baisse de l'ordre de 30 % à 40 % de ses coûts de production en 2009.

Celles induites par la filière photovoltaïque devraient représenter entre 2,4 Md€ et 2,6 Md€ selon les hypothèses de marché. Pour au moins 60 %, elles sont inéluctables, car elles correspondent à des projets engagés. Les charges induites par la biomasse devraient représenter entre 1,5 Md€ et 1,8 Md€, selon les hypothèses de prix de marché. L'éolien en mer devrait occasionner des charges à hauteur de 0,5 Md€ à 0,7 Md€. La production éolienne à terre, source d'énergie renouvelable la plus sensible aux hypothèses de prix de marché compte tenu des volumes produits, pourrait générer une charge de 215 M€ dans un scénario central, ou, au contraire, contribuer positivement à hauteur de 450 M€.

Les charges résultant des tarifs sociaux devraient croître de 75 M€ aujourd'hui à 150 à 200 M€ en 2020.

Selon la DGEC, à moyen terme, les charges de cogénération pourraient décroître, jusqu'à 200 M€ d'ici quatre ans, après avoir connu leur pic historique en 2009, à 1 Md€. A l'inverse, les charges liées à la péréquation tarifaire pourraient croître d'environ 50 M€ par an, sous l'effet d'une augmentation de la demande d'environ 5 % l'an.

Ces ordres de grandeur sont toutefois indicatifs et dépendent très étroitement des hypothèses prises – notamment sur le développement du photovoltaïque et, dans une moindre mesure, sur les prix de marché : concernant les surcoûts liés à l'obligation d'achat, les charges de CSPE augmentent de 20 M€ lorsque les prix de marché baissent d'un euro par MWh sur l'année. Ainsi, si la DGEC a pu avancer le chiffre de 5 Md€ pour les charges de service public à l'horizon 2020, la CRE les évalue – hors régularisation des années antérieures-, à 4 300 M€ dès 2012. Et lorsqu' EDF évalue à 16,5 €/MWh le montant de CSPE nécessaire en 2020 à législation inchangée, cela correspond à un montant de charges de l'ordre de 6 500 M€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2009, le taux actuel, resté inchangé depuis 2004, de la CSPE ne permet plus de couvrir les charges de service public. Leur financement par la CSPE ne s'inscrit plus dans une trajectoire soutenable. Le déficit structurel de compensation, estimé à 1,6 Md€ en 2009, pourrait atteindre 2,6 Md€ en 2010. En l'état, il pèse sur le fonds de roulement d'EDF.

Dans sa délibération de l'automne 2010 relative aux charges de service public de l'électricité et à la contribution unitaire pour 2011, la CRE a recommandé de porter cette dernière à 12,90 €/MWh, dont 9,3 €/MWh pour couvrir les charges prévisionnelles de service public au

titre de 2011, et 3,6 €/MWh pour couvrir la régularisation des charges de 2009 et les reliquats antérieurs.

Cette situation appelle, en premier lieu, une action ferme de maîtrise des dépenses, notamment pour le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération. Toute formule d'obligation d'achat à « guichet ouvert » devrait être résolument écartée pour les filières peu matures où l'évolution des technologies conduira à une évolution rapide des coûts de production ; par ailleurs, les politiques de soutien aux filières devraient s'appuyer sur des stratégies industrielles de développement des filières mieux maîtrisées et plus contrôlées.

Au-delà, une réflexion et une action s'imposent, sur la nature de la CSPE, sur sa gouvernance, ainsi que sur son niveau.

Créée par la loi, la CSPE a été qualifiée par le Conseil d'Etat, dans deux décisions du 13 mars 2006, d'« imposition innommée » - c'est-à-dire une imposition non susceptible de se rattacher clairement à l'une des deux catégories d'impositions définies à l'article L. 199 du livre des procédures fiscales : impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires ou assimilées, d'une part, et droits d'enregistrement, droits de timbre, contributions indirectes et assimilées, d'autre part. Il s'agit bien d'un prélèvement assis sur la consommation électrique, payé par tous, quand bien même le grand public n'en a-t-il, le plus souvent, pas conscience. Dès lors, le taux, et au-delà les conditions de prélèvement, de ce quasi-impôt devraient faire l'objet d'une autorisation périodique et d'un contrôle du Parlement conformément au principe constitutionnel du consentement à l'impôt, et à l'obligation de transparence visant les prélèvements obligatoires posée par l'article 52 de la LOLF.

La loi de finances pour 2011 a, dans son article 37, modifié les modalités de fixation de la CSPE d'une part, en supprimant le plafond de 7% du prix de l'énergie du tarif 6kVA Base (soit 5,58 €/MWh actuellement) et, d'autre part, en prévoyant qu'en l'absence de décision du ministre avant le 31 décembre, la proposition de la CRE s'appliquerait par « délégation » du législateur. La loi prévoit également dans ce dernier cas que l'augmentation de la contribution d'une année sur l'autre n'excèdera pas 3 €/MWh, ce qui porte le taux de la contribution unitaire à 7,5 €/MWh. Enfin, le montant du plafond de la CSPE due par site est porté à 550 000 € (au lieu de 500 000 €) et fera désormais l'objet d'une actualisation annuelle.

Cette modification des procédures de fixation de la CSPE, qui a conduit à un relèvement significatif de cette contribution au 1er janvier et rendra le système plus robuste, n'empêchera pas le montant global des sommes dues à EDF de croître encore en 2011.Cela conduit le ministère

à affirmer que « le montant de la contribution unitaire devra être relevé au-delà de la hausse intervenue pour l'année 2011 ». En outre, cette réforme laisse la CSPE en dehors du droit commun de l'autorisation et du contrôle du Parlement en matière d'imposition.

Au-delà de l'évolution de la CSPE, la légitimité même de son mécanisme actuel mérite réflexion : même si la logique du système actuel permet l'internalisation du coût complet de production de l'électricité dans les prix de vente, est-il justifié de faire reposer une part essentielle du financement du soutien au développement des énergies renouvelables et des autres charges du service public de l'électricité sur le seul consommateur d'électricité ?

La Cour formule les recommandations suivantes :

- *maîtriser les facteurs de croissance des charges du service public de l'électricité, au premier rang desquelles figure le système de l'obligation d'achat, à des tarifs trop attractifs, fonctionnant « à guichet ouvert ». C'est le sens, pour ce qui concerne ce dernier sujet, de la concertation menée actuellement par MM. Charpin et Trink avec l'ensemble des parties prenantes de la filière photovoltaïque ;*
- *s'interroger sur l'opportunité de continuer à soutenir des filières qui ne figurent pas parmi les priorités gouvernementales en matière de politique énergétique, comme la cogénération ;*
- *remettre à plat le dispositif d'ensemble afin d'en rendre le fonctionnement plus lisible et d'en clarifier le statut fiscal ;*
- *réexaminer le financement du soutien au développement des énergies renouvelables, par le consommateur d'énergie.*

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Financement des charges du service public de l'électricité par les consommateurs d'électricité

Parmi les recommandations de la Cour figure le réexamen du financement du soutien au développement des énergies renouvelables, et des autres charges du service public de l'électricité, par les seuls consommateurs d'électricité.

Avant la réforme introduite par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, la compensation des charges du service public de l'électricité était financée par des contributions à la charge des producteurs, des fournisseurs d'électricité et des importateurs d'électricité livrant à des clients finals au prorata des kilowatts-heures d'électricité livrés, ainsi que par les producteurs produisant pour leur propre compte au-delà d'un certain seuil. Ce prélèvement reposait sur des données déclaratives concernant les kilowatts-heures livrés. Ainsi, les charges de service public de l'électricité étaient financées par le secteur électrique.

Depuis lors, le prélèvement direct auprès des consommateurs finals d'électricité au prorata de la quantité d'électricité consommée est une garantie d'automaticité, de lisibilité et de simplicité.

Le financement des charges de service public de l'électricité, notamment celui du développement des énergies renouvelables, par les consommateurs d'électricité, doit être préservé afin que l'ensemble des coûts complets de la production d'électricité soient internalisés dans les prix de vente.

Je souligne que le développement de l'électricité renouvelable en Allemagne est également financé par un prélèvement, comparable à la CSPE, payé par les consommateurs d'électricité et dont le montant s'élève à 35,30 €/MWh. Dans les pays ayant opté pour l'obligation d'incorporation de l'électricité produite par les énergies renouvelables dans le réseau de distribution, le surcoût est également supporté in fine par le consommateur d'électricité.

L'internalisation des coûts complets est un principe en vigueur pour les autres énergies. Ainsi, en matière de gaz naturel, l'obligation de fourniture au tarif spécial de solidarité est financée via une contribution acquittée par les consommateurs de gaz naturel et bientôt il en sera de même pour le soutien à l'injection de biogaz dans les réseaux. De même, l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants est

financée in fine par le consommateur de carburant au travers du surcoût dans les prix à la pompe.

Le principe du financement des charges de service public de l'électricité par les consommateurs d'électricité nous apparaît ainsi être le seul valable. Un financement budgétaire, donc par le contribuable, aurait moins de sens économique.

Perspectives d'évolution du montant des charges de service public

De manière générale, les prévisions en matière de CSPE sont très volatiles : les évolutions des prix de marché de l'électricité, du pétrole et du gaz pouvant soit se compenser, soit s'ajouter.

Les charges dues à la péréquation tarifaire sont fonction des prix de marché du pétrole pour lequel la sensibilité est de l'ordre de 12 M€ de CSPE en plus pour 1 € d'augmentation du baril.

Les surcoûts liés aux obligations d'achat sont très fortement dépendants des prix de marché de l'électricité qui sert de référence pour le calcul de la compensation de l'obligation d'achat : cette sensibilité est croissante avec le développement des énergies renouvelables. Les charges de CSPE augmentent de 20 M€ lorsque le prix de marché baisse de 1 €/MWh sur l'année.

La volatilité peut être illustrée par la forme augmentation des prix de marché de l'électricité entre 2004 et 2008 tandis que les cours ont fortement baissé en 2009.

Pour autant, il existe des tendances de fond qui feront croître les charges de façon sensible sur les dix prochaines années :

- les facteurs démographiques et l'accroissement tendanciel des investissements dans les zones non-interconnectées (ZNI). Des réflexions sont entreprises par une mission confiée à l'IGF et au CGIET pour juguler ces charges et les inscrire dans une démarche d'excellence environnementale ;

- le développement des énergies renouvelables, répondant aux objectifs du Grenelle de l'environnement. Ce facteur devrait représenter l'essentiel de l'augmentation de la CSPE.

Au-delà des actions de maîtrise des charges (nouveaux tarifs d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque suite à l'arrêté du 31 août 2010 et moratoire décidé en décembre 2010, création d'une mission d'expertise relative à l'excellence énergétique dans les ZNI), le montant de la contribution unitaire devra être relevé au-delà de la hausse intervenue pour l'année 2011.

REPONSE CONJOINTE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE CHARGE DE L'INDUSTRIE, DE L'ENERGIE ET DE L'ECONOMIE NUMERIQUE

En ce qui concerne les modalités de détermination de la CSPE, nous portons à votre attention la modification législative votée par la représentation nationale dans l'article 37 de la loi de finances pour 2011, mise en œuvre depuis. En vertu de cet article, dont le vote a été précédé d'un débat sur le financement des charges de service public, il est désormais prévu que la CSPE évolue en proportion de ces charges, de sorte de parvenir à un équilibre des recettes et des dépenses. Pour éviter des chocs préjudiciables au système et affectant le pouvoir d'achat des Français, le législateur a toutefois plafonné à 3 € par MWh l'évolution de la CSPE d'une année sur l'autre. La nouvelle disposition législative opère parallèlement un relèvement du plafond du montant de la CSPE acquitté par site de consommation de 500 000 € à 550 000 €, montant actualisé chaque année par indexation sur les taux prévisionnels de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Si cette mesure n'a pas d'effet direct sur l'évolution des charges, elle permet d'assurer une évolution cohérente des contributions des charges et améliore de ce fait la robustesse du système. Dans la pratique, la contribution unitaire a été relevée de 4,5 € / MWh à 7,5 € / MWh au 1er janvier 2011.

Parmi les recommandations de la Cour figure le réexamen du principe de financement des charges du service public de l'électricité par les consommateurs d'électricité. En premier lieu, le financement par le secteur électrique des charges du service public de l'électricité n'est pas nouveau : avant même la réforme introduite par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, la compensation des charges du service public de l'électricité reposait sur les producteurs, fournisseurs et importateurs d'électricité. Elle était établie sur des données déclaratives concernant les kilowatts-heures livrés.

Le prélèvement direct auprès des consommateurs finals d'électricité au prorata de la quantité d'électricité consommée désormais en vigueur, ne change donc pas l'équilibre du système mais garantit une plus grande automaticité, lisibilité et simplicité. De notre point de vue, il est vertueux et équitable que le coût complet de production d'électricité, y compris le coût lié au développement des énergies renouvelables, soit internalisé dans les prix de vente, et il est donc souhaitable de préserver le mode actuel de financement des charges de service public de l'électricité. Nous soulignons que d'autres pays ont fait le choix d'un financement de même nature, que ce soit l'Allemagne qui présente un dispositif comparable à la CSPE (mais d'un montant de 35,3 € / MWh, c'est-à-dire sensiblement plus élevé), ou les

pays qui ont opté pour l'obligation d'incorporation de l'électricité produite par les énergies renouvelables dans le réseau de distribution. Nous ajoutons enfin que l'internalisation des coûts complets est un principe en vigueur pour les autres énergies, telles que les carburants ou le gaz naturel.

Pour ce qui est des plafonnements de CSPE dont bénéficient les sites de grande consommation d'électricité et les entreprises électro-intensives, nous tenons à souligner qu'il relèvent d'une logique conforme à celle de la directive du Conseil de l'Union européenne du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Cette directive, notamment son article 17, pose le principe de réduction fiscale en permettant de plafonner, au regard de la valeur ajoutée, la contribution assumée par les entreprises grandes consommatrices d'énergie. Ces plafonnements ont été institués afin d'assurer la compétitivité de notre industrie et l'attractivité de notre territoire.

S'agissant du mode de soutien aux énergies renouvelables, nous tenons à être prudents sur la recommandation consistant à écarter toute formule d'achat à « guichet ouvert ». Il nous semble important en effet de distinguer les filières déjà matures et proches des prix de marché (éolien) des filières moins matures (photovoltaïque), pour lesquelles le guichet ouvert sans régulation dynamique n'est effectivement pas la solution la plus pertinente en raison du niveau élevé des tarifs et de l'évolution rapide des coûts de production, telle qu'en atteste la mission relative à la régulation et au développement de la filière photovoltaïque en France présidée par M. Charpin. La filière photovoltaïque a fait l'objet de mesure en 2010, puisque le niveau des tarifs a été revu à deux reprises au cours de l'année et que l'obligation d'achat a été suspendue par décret le 10 décembre 2010, à l'exception des projets de moins de 3 kWh ou des projets les plus avancés, en raison du développement à un rythme supérieur aux objectifs des installations photovoltaïques sans contrepartie industrielle suffisante. Dès l'entrée en vigueur du décret, une concertation a été engagée avec les acteurs concernés par le développement de la filière photovoltaïque française sur la mise en place d'un nouveau cadre de régulation. Cette concertation devra permettre d'aboutir d'ici mi-février à une proposition de nouveau cadre de régulation de la filière photovoltaïque ainsi qu'à l'élaboration d'un plan permettant de faire émerger les technologies photovoltaïques les plus innovantes et les plus performantes sur le plan environnemental.

Concernant les perspectives d'évolution du montant des charges de service public, il convient de rappeler que les prévisions sont volatiles et dépendent notamment des évolutions des prix de marché de l'électricité, du pétrole et du gaz, de façon cumulative parfois. En particulier, les coûts liés aux obligations d'achat sont très fortement dépendants du prix de marché de l'électricité, qui sert de référence pour le calcul de la compensation de

l'obligation d'achat. Pour autant, il existe des tendances de fond qui risquent d'entraîner une évolution à la hausse des charges dans les prochaines années, en particulier le développement des énergies renouvelables en conformité avec le Grenelle de l'Environnement, et les facteurs démographiques et l'accroissement tendanciel des investissements dans les zones non-interconnectées. S'agissant de ce dernier point, une mission confiée à l'IGF et au CGIET a pour objectif de formuler des recommandations permettant de juguler les charges correspondantes et de les inscrire dans une démarche d'excellence environnementale.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je tiens à saluer la qualité de ce rapport dont je partage les principaux constats. Ce travail appelle de ma part les remarques suivantes.

S'agissant de l'insuffisance de la contribution au service public de l'électricité, depuis 2009, par rapport aux charges à couvrir, la Cour souligne à juste titre la très forte progression des charges (+ 29 % entre 2004 et 2009), du fait notamment de la rapide montée en puissance des obligations d'achat de l'énergie photovoltaïque, à des tarifs avantageux pour les producteurs. Cette progression des charges à couvrir a été sans commune mesure avec la progression de la CSPE censée les financer et dont le taux est resté inchangé depuis 2004 à 4,5 €/MWh.

Cette insuffisance de CSPE a généré un déficit cumulé important fin 2010.

Comme le rappelle la Cour, la Commission de régulation de l'énergie évalue à 12,90 €/MWh la contribution qui serait nécessaire en 2011 pour rétablir l'équilibre du système, soit une augmentation de deux tiers du prélèvement sur les factures d'électricité.

Conscient du fort déséquilibre du dispositif de la CSPE, le Gouvernement a accueilli favorablement un amendement du député Michel Diefenbacher au projet de loi de finances pour 2011 modifiant les modalités de fixation de la CSPE. En vertu du texte adopté, le niveau de la CSPE est fixé au montant préconisé par la Commission de régulation de l'énergie, dans la limite d'une évolution annuelle de +3 € MWh. Ainsi en 2011, la contribution unitaire est relevée de 4,5 €/MWh à 7,5€/MWh.

Si la question de la recette se doit d'être posée, je tiens à indiquer que la priorité doit également être donnée à une maîtrise vigoureuse des dépenses à compenser.

Sur ce point, la Cour souligne les perspectives de très forte augmentation des charges à couvrir par la CSPE, notamment en matière de rachat d'énergies renouvelables et plus particulièrement d'énergie photovoltaïque.

Les tarifs de rachat proposés aux producteurs d'énergie photovoltaïque sont en effet quatre fois supérieurs au prix d'achat pratiqués pour les autres filières ; ils ont alimenté un important effet d'aubaine avec un effet de « bulle ». Ainsi, les objectifs de développement du photovoltaïque fixés à la suite du Grenelle de l'environnement (1,1 GW en 2012) devraient être très largement dépassés (on pourrait atteindre une capacité de 4,4 GW en 2012), sans que les objectifs de création d'emplois et de développement d'une filière industrielle française ne soient atteints.

Je ne peux donc que partager la recommandation de la Cour qui insiste sur la nécessité d'une évaluation périodique de l'efficience de la politique de soutien au développement du photovoltaïque. Le Gouvernement a ainsi diligenté en 2010 une mission de l'inspection générale des finances et du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies relative à la régulation et au développement de la filière photovoltaïque en France. Le moratoire instauré par le décret du 9 décembre 2010 et les travaux interministériels engagés à sa suite s'inscrivent également dans cette perspective.

La Cour indique par ailleurs « qu'en l'état actuel de la réglementation en vigueur, les prévisions d'évolution des charges par filière sont inquiétantes ». La charge de compensation pourrait en effet augmenter de plus de 5 Md€ à l'horizon 2020, dont plus de la moitié pour la filière photovoltaïque.

Je partage entièrement cette analyse qui permet de renforcer la prise de conscience des problématiques financières liées au dispositif de la CSPE. Il convient impérativement de maîtriser tout à la fois les tarifs de rachat, notamment pour le photovoltaïque, et les volumes concernés. A cet égard, un système d'appel d'offres sur des volumes prédéterminés devra être privilégié à un dispositif d'obligation d'achat à guichet ouvert qui devrait être réservé aux particuliers.

La Cour recommande enfin une réflexion et une action sur la nature et la gouvernance de la CSPE.

Selon la Cour « il s'agit bien d'un prélèvement assis sur la consommation électrique, payé par tous ». Dès lors, le taux de ce «quasi-impôt» devrait faire l'objet d'une autorisation périodique et d'un contrôle du Parlement.

Je partage également cette analyse : au vu des enjeux budgétaires et financiers, le Parlement devrait être en mesure de contrôler le dispositif et son équilibre.

La Cour s'interroge enfin sur l'opportunité de faire reposer sur le seul consommateur d'électricité le financement du développement des énergies renouvelables et les autres charges du service public de l'électricité. L'alternative serait un financement par l'impôt.

Je suis défavorable sur cette dernière recommandation.

Une étude de la direction générale du Trésor a en effet récemment montré qu'un financement par l'impôt était plus préjudiciable à l'économie et à l'emploi qu'un financement ciblé sur la consommation d'énergie.

Comme le souligne cette étude, la CSPE a « un impact moins négatif sur l'économie que la majorité des impôts car [elle] pèse sur un type de bien (…) pour lequel il existe des possibilités de substitution »[175]

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE

La présentation des charges réalisée par la Cour diffère de celle adoptée par la CRE : la Cour intègre les surcoûts liés aux contrats d'achat dans les ZNI dans les surcoûts d'achat liés à l'obligation d'achat ou aux appels d'offres, alors que la CRE les intègre dans les surcoûts liés à la péréquation tarifaire.

Outre le fait que ces contrats concernent pour beaucoup des centrales thermiques qui ne relèvent ni de l'obligation d'achat ni d'un appel d'offres, les surcoûts liés à ces contrats sont essentiellement dus à la péréquation tarifaire. Seuls les surcoûts liés au photovoltaïque sont également dus à des coûts de production beaucoup plus élevés que le coût des centrales thermiques dans ces zones.

La CRE considère donc qu'il serait préférable de considérer dans le rapport public la même répartition des charges que celle adoptée et rendue publique par la CRE.

[175] Cahiers, Document de travail de la DG Trésor, numéro 2010/06, Impacts macroéconomiques du Grenelle de l'environnement.

REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL D'EDF

EDF partage l'analyse de la Cour sur la dérive observée du mécanisme de financement des charges de service public de l'électricité relevant de la CSPE.

Le développement des énergies renouvelables, auquel EDF est favorable, ne peut se réaliser pour le moment sans mesures incitatives. Toutefois l'impact de ces mesures doit rester sous centrale, c'est pourquoi EDF soutient les préconisations de la Cour concernant la nécessité d'une action résolue de maîtrise de ces incitations, et plus généralement la recherche d'un meilleur pilotage de la politique de soutien aux filières, et notamment au photovoltaïque.

EDF adhère aux observations de la Cour sur la question du financement des charges de service public de l'électricité relevant de la CSPE. Le déséquilibre dans la compensation pour EDF des charges de service public exposées crée un déficit qui atteindra au moins 2,6 Md€ fin 2010 (sans même qu'il ne soit prévu une couverture des charges financières encourues). Ce déséquilibre est appelé à croître pendant plusieurs années sur les comptes de l'entreprise malgré les dispositions de relèvement annuel automatique de la CSPE jusqu'a 3 €/MWh instaurées par la loi de finances pour 2011.

Les hausses successives de taxes sur les consommations d'électricité imposées par le rattrapage de ce déficit se cumulent avec la croissance prévue des charges futures de service public liées au développement des énergies renouvelables.

L'ensemble de ces hausses qui sont extrinsèques au fonctionnement d'EDF devront s'ajouter aux hausses tarifaires nécessaires par ailleurs, pour permettre le financement du bon fonctionnement et de la pérennisation de l'outil industriel d'EDF.

Dans ces conditions, les augmentations finales de la facture d'électricité résultant de la situation décrite par la Cour ne pourront qu'avoir un effet préjudiciable à l'image d'EDF auprès du consommateur final.

Il serait équitable, comme le recommande la Cour, que le financement du soutien au développement des énergies renouvelables, en sus de l'effort de maîtrise souhaité par la Cour, fasse l'objet d'un réexamen, pour que l'effort soit pas supporté comme jusqu'à présent uniquement par les seuls consommateurs d'électricité, mais partagé par l'ensemble des consommateurs d'énergie.

Chapitre III

L'enseignement supérieur

et la recherche

Depuis les dernières publications de la Cour sur la recherche et l'enseignement supérieur, la mutation du paysage de la recherche et la recomposition de la carte universitaire se sont poursuivies, sous l'impulsion de diverses mesures législatives et d'engagements financiers.

C'est dans ce cadre renouvelé que s'inscrivent les deux insertions de ce chapitre consacré au premier bilan que l'on peut effectuer du fonctionnement de l'Agence nationale de la Recherche ainsi que de celui des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur. L'évolution du CNRS, examinée dans le tome 2 du présent rapport, doit être également replacée dans cet ensemble.

Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire

PRESENTATION

La recomposition en cours de la carte universitaire est un enjeu majeur pour l'efficience et l'efficacité de notre enseignement supérieur et de notre recherche, ainsi que pour son attractivité. Le constat est bien connu : le paysage est excessivement éclaté, entre de nombreuses universités et écoles, ainsi qu'entre enseignement et recherche. Pour autant, les formules de regroupement et de coopération se sont multipliées sans que leur cohérence et leur complémentarité aillent de soi.

Dans ce contexte, les juridictions financières ont mené une enquête[176] *centrée sur la constitution des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), ainsi que sur leur articulation avec les autres formes de regroupement.*

Aux termes de cette enquête, la situation apparaît en demi-teinte. Une réelle dynamique a certes été lancée depuis 2006, vingt-et-un PRES ont été créés et plusieurs projets sont susceptibles d'aboutir prochainement. L'opération Campus, lancée en 2008, a favorisé les mouvements de regroupement. La situation longtemps bloquée à Paris paraît désormais progresser.

Pour autant, les résultats restent modestes. Les PRES ont un impact encore faible en matière de formation et de recherche. Ils éprouvent des difficultés à développer des actions de mutualisation structurantes. La gouvernance de nombre d'entre eux repose sur des compromis peu satisfaisants.

[176] Cette enquête a été menée par la Cour des comptes et par huit chambres régionales des comptes (Alsace, Aquitaine, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes).

La bonne utilisation des fonds alloués, pour des montants très importants, à l'enseignement supérieur et à la recherche, que ce soit dans le cadre de l'opération Campus (5 milliards d'euros) ou dans celui des investissements d'avenir (21,9 milliards d'euros) impose qu'il soit remédié à cette situation préoccupante par une nouvelle étape de la politique de regroupement.

Les moyens financiers nouveaux accordés sont une opportunité à ne pas manquer pour orienter cette recomposition, à la condition que les diverses initiatives qui se sont succédé soient mises en cohérence. Pour impulser ce nécessaire second souffle, l'avenir des PRES, leur positionnement et leur évolution souhaitable doivent être précisés. Le pilotage et l'accompagnement de la démarche par l'Etat méritent aussi d'être renforcés.

I - Une politique de regroupement aux résultats modestes

A - Une nouvelle dynamique depuis 2006

1 - Un paysage éclaté

L'éclatement institutionnel, géographique et académique du système français de recherche et d'enseignement supérieur se traduit par une double coupure, entre universités et grandes écoles, d'une part, entre établissements d'enseignement supérieur et grands organismes publics de recherche, d'autre part.

Les réformes législatives de l'enseignement supérieur intervenues en 1968 et 1984, puis les politiques d'aménagement du territoire des années 80 et 90[177] ont conduit à disséminer des établissements sur un grand nombre de sites, tant principaux que secondaires, et à multiplier les formations.

On compte aujourd'hui, en France, 83 universités et 225 écoles. En Ile-de-France, les quatre facultés d'origine de l'Université de Paris ont donné naissance à 13 universités pluridisciplinaires, auxquelles se sont ajoutées, dans le cadre du plan « Université 2000 », 4 universités nouvelles.

[177] Dont le plan « Université 2000 » a été une des manifestations pour répondre au choc démographique : le nombre d'étudiants est passé de 1,3 million en 1985-1986 à 2,1 millions en 1997-1998.

Par ailleurs, avant l'intervention de la loi de 2006, de nombreux dispositifs de coopération entre établissements d'enseignement supérieur, parfois informels, se sont progressivement empilés, mais sans parvenir à compenser les effets de l'éclatement. A titre d'exemple, les dix pôles universitaires européens créés à partir de 1991 sous la forme de groupements d'intérêt public regroupant les établissements des sites concernés n'ont pas été à la source de collaborations fécondes en matière de formation et de recherche, et se sont contentés d'actions dans les domaines de l'animation et de la promotion internationale.

Dans un contexte de concurrence internationale renforcée et de stabilisation des effectifs étudiants, le constat des handicaps liés à cet éclatement du paysage de l'enseignement supérieur s'est progressivement imposé. L'idée de fédérer plus rigoureusement les établissements d'enseignement supérieur en faisant porter les coopérations sur un large spectre intégrant leurs missions fondamentales s'est manifestée de façon plus volontariste au début des années 2000. Après l'abandon du projet de loi de modernisation universitaire de 2003, qui prévoyait déjà la création d'établissements publics de coopération universitaire (EPCU), le concept de pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) est apparu dès 2004, notamment dans les travaux de la conférence des présidents d'université (CPU) et dans le rapport sur les états généraux de la recherche publié en novembre 2004.

Ces évolutions ont trouvé une traduction dans la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 qui vise, entre autres, à favoriser les regroupements et les synergies entre établissements. A cette fin, ce texte crée trois nouvelles entités : les PRES, les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et les centres thématiques de recherche et de soin (CTRS). [178]

2 - Une forte incitation à créer des PRES sous la forme de nouveaux établissements publics

Aux termes de la loi, les PRES constituent un outil de coopération volontairement souple, à l'objet très général, puisqu'il s'agit de « *conduire ensemble des projets d'intérêt commun* ». Tant pour le choix de la formule juridique – de la simple association sans personnalité

[178] Les RTRA, constitués obligatoirement sous forme de fondation de coopération scientifique, ont pour objet de conduire un projet scientifique d'excellence dans un champ disciplinaire défini, mené en commun par plusieurs établissements d'enseignement supérieur et/ou de recherche. Les CTRS visent un objectif similaire aux RTRA dans le domaine médical. Leur forme juridique est néanmoins plus libre, puisqu'ils peuvent être créés par une simple convention.

morale jusqu'à la création d'un établissement public de coopération scientifique (EPCS), en passant par la fondation de coopération scientifique (FCS) – que pour les missions retenues et l'intensité des coopérations mises en œuvre, le cadre législatif laisse place à une grande modularité et à la liberté d'initiative des acteurs locaux.

Toutefois, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) a pris soin d'encadrer et d'orienter la nature des futurs PRES. Il a, en particulier, nettement privilégié la formule juridiquement plus lourde de l'EPCS dès la phase de constitution des premiers PRES, en accordant des incitations, sous forme de dotations, dégressives dans le temps, et de moyens humains complémentaires, aux PRES constitués sous cette forme[179] : le coût global cumulé de ces mesures incitatives s'élève, sur la période 2007-2010, à 62 M€ et à 33 emplois.

Ce choix témoigne de la volonté du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de créer les conditions favorables à l'émergence d'une gouvernance forte, à même de développer des collaborations touchant au « cœur de métier » des établissements. Il privilégie également une logique de site dans une quinzaine de grandes métropoles, et traduit une conception très large du spectre d'activité potentielle des PRES, tant en matière de recherche qu'en matière de formation.

A ce jour, 18 PRES ont été constitués sous la forme d'un EPCS. Rares sont les projets qui se sont développés dans un cadre différent. [180]

3 - L'opération Campus : un levier manifeste pour l'émergence des regroupements

De nature immobilière, l'opération Campus, lancée en 2008, a pour objet de restructurer des campus anciens à forte ambition pédagogique et scientifique, et de créer des sites de formation et de recherche à visibilité internationale. Comme le révèle son cahier des charges, elle *« se conçoit largement dans le cadre d'une politique de rassemblement et de*

[179] A l'exception récente des PRES, constitués sous forme de fondation de coopération scientifique en 2010, et bénéficiaires chacun d'une dotation de 2 M€.

[180] Les PRES « Sorbonne Universités », « Paris Sciences et Lettres – Quartier latin » et « Bourgogne Franche-Comté » ont été créés en 2010 sous la forme d'une fondation de coopération scientifique.
Aux 21 PRES créés par décret s'ajoute le PRES « Cergy University » constitué en 2006 sous une forme associative.
Les trois universités strasbourgeoises ont fait le choix de la fusion directe, devenue effective au 1er janvier 2009.

mutualisation des forces de formation et de recherche déjà initiée ces dernières années à travers la création des PRES et des RTRA. A fortiori, l'opération Campus a vocation à accompagner les projets de rapprochement et les fusions d'universités ». L'opération a été dotée par l'Etat de 5 Md€ en capital. Les réalisations doivent prendre la forme d'un partenariat public-privé, et les loyers sont financés par les revenus tirés du placement des sommes allouées à chaque projet.

Dix projets ont été sélectionnés, auxquels se sont ajoutés, fin 2008, deux autres projets sélectionnés au titre du Plan de relance. Neuf autres projets bénéficient des labels « campus prometteurs » et « campus innovants ».

Cette opération aux financements prévisionnels puissamment incitatifs[181] a fortement contribué à structurer et formaliser les projets de PRES, à Bordeaux, à Aix-Marseille ou en Lorraine où elle a favorisé l'élargissement du PRES à l'Université de Metz. Par ailleurs, le ministère l'a utilisée comme levier pour faire émerger les PRES à Montpellier et à Grenoble.

Le résultat est éloquent : dans le cadre de cette opération, neuf des douze projets sélectionnés se sont appuyés sur des PRES. Ce précédent mérite d'être pris en compte, au moment où l'Etat est appelé à choisir les structures dédiées au portage des *investissements d'avenir*.

B - Un développement contrarié

1 - La mise en œuvre prioritaire de la loi LRU

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) réforme leur gouvernance et leur confie, dans un délai de cinq ans, de nouvelles responsabilités et des compétences élargies, notamment en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.

En insistant sur l'autonomie des établissements, et en les incitant à privilégier, sous contrainte calendaire, l'accès à des compétences et des responsabilités élargies, la loi a relégué au second plan, au moins temporairement, la logique coopérative qui sous-tendait la politique de

[181] Le cas du plateau de Saclay mis à part (850 M€ auxquels s'ajoutent 1 Md€ dans le cadre des *investissements d'avenir*), la dotation la plus élevée est celle de Lyon (575 M€), la plus faible celle de Lorraine (70 M€). La dotation moyenne par projet s'établit à 363 M€ hors Ile-de-France. A ces dotations s'ajoutent dans chaque cas des participations significatives des collectivités territoriales. Les projets doivent entrer en phase opérationnelle à compter de 2011.

regroupement des établissements et la création des PRES[182]. Dans des régions comme l'Aquitaine, le Nord-Pas-de-Calais, mais aussi Midi-Pyrénées, la Bretagne, l'Auvergne ou dans le cas d'UniverSud Paris, la dynamique de regroupement a été freinée par le passage progressif des universités aux responsabilités et compétences élargies prévues par la loi LRU.

D'une manière générale, l'absence d'articulation entre l'approfondissement de l'autonomie des établissements et la logique de regroupement a conduit les universités à privilégier leurs politiques propres au détriment des actions menées en commun au sein des PRES.

2 - Un manque de constance dans l'accompagnement ministériel

Contrairement aux 13 RTRA[183], le soutien apporté à la structuration et au développement des PRES, une fois passée la phase de leur création, a été faible :

- les responsables des PRES n'avaient, au moment de l'enquête de la Cour, été réunis qu'une seule fois ;
- le ministère n'avait pas apporté de réponse explicite à certaines questions précises, concernant par exemple, la capacité juridique des pôles à délivrer directement des diplômes ;
- la problématique des regroupements a occupé une place modeste dans les documents stratégiques sur les politiques nationales d'enseignement supérieur et de recherche ;
- l'administration centrale n'avait pas encore mis en place d'outils de pilotage et de suivi probants sur le développement des pôles.

Le ministère s'est surtout refusé, lors de la création des pôles, à signer avec eux des contrats d'objectifs. Envisagée dans l'exposé des motifs de la loi de 2006, ainsi que dans une circulaire du 10 juillet 2006 relative à la mise en place des PRES, cette contractualisation n'a finalement pas été mise en place au motif, discutable, que les PRES n'avaient pas vocation à concurrencer leurs membres ou à se substituer à eux.

---

[182] Depuis 2009, les établissements d'enseignement supérieur passent progressivement aux responsabilités et compétences élargies. Au 1er janvier 2011, 90 % des universités relèvent du nouveau régime.

[183] Créés en 2007, les RTRA ont fait l'objet de statuts-type et de conventions d'objectifs, et bénéficient d'un suivi à travers notamment un forum d'échanges et la production de rapports annuels d'activité. Ils ont par ailleurs reçu une dotation en capital de la part de l'Etat s'élevant au total à 201 M€.

Une telle position n'était pas de nature à leur conférer la légitimité nécessaire à la mise en œuvre des objectifs ambitieux qui leur étaient assignés. Dans cette logique, les PRES n'ont pas été intégrés au système d'allocation des moyens aux établissements, et n'ont aucune visibilité sur la pérennité de leur financement.

Tous ces éléments ont pu faire douter, au-delà de l'impulsion de départ, de la volonté réelle de l'Etat de faire des PRES les vecteurs de la reconfiguration de la carte universitaire et des décloisonnements entre établissements.

3 - De grands organismes de recherche restés à l'écart

Les grands établissements publics scientifiques et techniques (EPST), comme le CNRS, l'INSERM ou l'INRA, sont restés à l'écart de la création des PRES. Les organismes de recherche de taille plus modeste ou à la spécialité plus marquée en sont parfois devenus membres associés [184].

Dès l'origine, le CNRS a subordonné la signature d'une convention de partenariat avec un PRES à la condition que ce dernier bénéficie d'un transfert de compétence effectif de la part de ses membres. L'INRA, pour sa part, a signé, en juin 2009, un accord-cadre de coopération pour la recherche et l'enseignement, avec la conférence des présidents d'université, stipulant qu'il était favorable aux rapprochements d'universités et d'écoles ; tout en écartant l'idée d'être membre fondateur d'un PRES, il envisage, néanmoins, de développer avec certains d'entre eux une politique de partenariat en fonction des sujets d'intérêt commun.

Cette attitude reflète la prudence qu'inspiraient aux responsables des organismes de recherche les incertitudes sur le rôle effectif des PRES par rapport aux universités. Une telle position de retrait ou d'attente n'était pas de nature à crédibiliser les PRES. Elle explique, pour partie, les difficultés du PRES UniverSud Paris qui doit, aujourd'hui, composer avec le projet plus global du plateau de Saclay associant notamment les établissements publics scientifiques et techniques du site, ainsi que le CEA.

[184] Par exemple le CEMAGREF à Clermont-Ferrand et à UniverSud Paris, l'IRD à Montpellier et à UniverSud Paris, l'INRIA et l'IFREMER à Lille Nord de France et en Bretagne. A l'exception du Laboratoire central des ponts et chaussées à l'Université de Paris Est, aucun organisme de recherche n'était membre fondateur d'un PRES au moment de l'enquête.

4 - Des dispositifs multiples et non articulés

Une série de nouveaux instruments ont été mis en place dans un temps rapproché : PRES, RTRA, CTRS, auxquels s'ajoutent, pour leur objet particulier, les pôles de compétitivité et les Instituts Carnot. Or, les modalités de rationalisation et d'articulation de ces différentes structures n'ont pas été définies *a priori*. Cette situation est porteuse de risques : éparpillement et juxtaposition de structures additionnelles (à rebours de l'objectif de meilleure visibilité), concurrence entre les structures dans leurs activités et la captation des financements, recherche de l'effet d'aubaine dans les dotations.

L'insertion des PRES dans le jeu de ces multiples instruments de coopération en a été d'autant plus délicate. Les PRES et les RTRA répondent, certes, à des logiques différentes : les premiers s'inscrivent dans une logique de production scientifique d'excellence sur une thématique singulière, tandis que les seconds visent à structurer un territoire. Mais les deux entités ont en commun des enjeux aussi importants que la valorisation, la signature des publications scientifiques ou encore l'adossement des écoles doctorales. En l'état, les relations entre les PRES et les RTRA sont faibles et peu formalisées. Il conviendrait de veiller à leur bonne articulation, en tenant compte de ce que les RTRA sont des structures légères qui doivent, en principe, s'inscrire dans les stratégies des universités auxquelles ils sont rattachés.

De même, l'action des pôles de compétitivité et des PRES apparait, pour l'instant, peu coordonnée. Au moins pour les pôles mondiaux ou à vocation mondiale, les interactions avec la formation et la recherche mériteraient de s'inscrire dans une politique de site.

C - Des résultats décevants

La loi de 2006 définit le socle des missions que doivent exercer de droit les PRES constitués sous la forme d'un EPCS : mise en place et gestion des équipements partagés, coordination des activités des écoles doctorales, valorisation des activités de recherche menées en commun, promotion internationale du pôle.

L'enquête de la Cour a montré que les PRES ont un champ d'action statutaire plus large, mais qu'ils exercent de façon inégale les missions qu'ils se sont fixées. Quatre ans après la promulgation de la loi, le bilan des PRES reste modeste au regard des attentes suscitées.

1 - Un impact encore modeste en matière de formation

a) La grande majorité des statuts des PRES prévoit la labellisation commune du doctorat, et cinq d'entre eux y ont inscrit la possibilité de le délivrer. La Cour a cependant constaté que la pratique en matière de mutualisation des activités était très inégale :

- dans certains cas, les dispositions statutaires n'étaient pas encore mises en œuvre ;
- dans d'autres cas, la mutualisation était partielle, ou la prise en charge était partagée avec les établissements membres, comme en Bretagne, à Lyon ou à Toulouse.

Seul le PRES Université de Paris-Est avait bénéficié du transfert des écoles doctorales et assurait la délivrance du diplôme. Ce même transfert était acté à Bordeaux, mais, sans être encore effectif au moment de l'enquête.

b) Les PRES se sont, pour l'heure, peu impliqués dans la rationalisation de la carte des masters, enjeu stratégique pour l'attractivité des sites, et niveau de coopération privilégiée entre grandes écoles et universités. Quelques PRES ont entamé un travail de coordination et d'identification des redondances, comme les PRES UniverSud Paris et Lille Nord de France. D'autres PRES centrent leur action sur quelques masters, notamment internationaux, qu'ils ont vocation à labelliser ou à porter comme à Lyon ou à Toulouse ; en revanche, dans d'autres cas, comme à Aix-Marseille, le travail d'identification des formations susceptibles d'être mutualisées n'avait pas débuté.

c) La licence reste dans la grande majorité des cas l'affaire exclusive des membres. La coordination de l'offre de formation à ce niveau est explicitement mentionnée dans les statuts d'UniverSud Paris et du PRES Limousin Poitou-Charentes, sans que la Cour ait constaté une mise en œuvre tangible au moment de l'enquête. A Bordeaux, il est prévu qu'un modèle de licence unique soit mis en place dans le cadre du prochain contrat quadriennal.

Plus généralement, l'engagement des PRES sur la coordination et l'harmonisation de l'offre de formation de leurs membres a été limité. Il s'agit pourtant là d'un point essentiel pour la recomposition de la carte universitaire.

2 - Des politiques de site à peine ébauchées en matière de recherche

Malgré l'accent mis par le législateur sur la mutualisation de la recherche à l'occasion de la mise en place des PRES, les réalisations demeurent modestes.

Sept PRES ont pourtant inscrit dans leurs statuts, avec des formulations parfois différentes, la définition et la mise en œuvre d'une politique de recherche, et certains sont porteurs de projets de structuration de la recherche à l'échelle du site, comme à UniverSud Paris, à Bordeaux, ou en Lorraine. Les réorganisations projetées restent, toutefois, encore le plus souvent à traduire dans les faits.

Cette faiblesse de la mutualisation se manifeste même lorsque les mesures envisagées ne nécessitent pas de transferts de compétence ou de réorganisation. Ainsi, la signature commune des productions scientifiques par les chercheurs est largement admise dans son principe et contribue à la visibilité internationale des sites, mais elle rencontre des difficultés persistantes de mise en œuvre. Certains membres de PRES, comme à UniverSud Paris ou à Bordeaux, sont réticents à l'adopter ; l'Université de Paris Est, pourtant en pointe dans ce domaine, estime que la signature commune ne s'applique qu'à environ un quart des travaux intéressés.

La gestion de la valorisation de la recherche reste également trop souvent éclatée entre les services ou les filiales des membres fondateurs, ceux des EPST, les dispositifs de mutualisation issus de l'appel à projets de l'ANR lancé en 2005, que certains PRES ont repris (en Aquitaine, en Lorraine ou en Bretagne), et les RTRA.

Il est vrai que la loi de 2006 limite la mission obligatoire des PRES constitués sous la forme d'un EPCS à la valorisation des activités de recherche menées en commun. Cette restriction n'a pas favorisé l'élaboration d'une politique de valorisation à l'échelle des sites : ainsi plus de la moitié des PRES n'exercent pas ou peu d'activités de valorisation ; en outre, le risque est grand de voir la structure de valorisation constituée par le PRES se rajouter aux structures existantes, comme à Toulouse ou à Lyon. Une clarification des objectifs et des supports de la mutualisation, dans la chaîne de la valorisation, est donc impérative pour une meilleure efficience des politiques de sites en ce domaine.

3 - Une gouvernance faible et une mutualisation insuffisante des fonctions de soutien

Ces résultats modestes tiennent, pour partie, aux faiblesses de gouvernance et de gestion des PRES.

L'examen de leurs décrets statutaires montre que les contextes locaux, les intérêts et les réticences des membres ont conduit à des compromis inadaptés à leurs ambitions. C'est notamment le cas des « présidences tournantes d'un an non renouvelable », exercées tour à tour par les membres fondateurs, comme à Bordeaux. La même formule était appliquée à Clermont-Ferrand et à Aix-Marseille, en contradiction avec les dispositions statutaires.

Les modalités de décision au sein du conseil d'administration peuvent également témoigner de la méfiance des membres fondateurs, et mal augurer d'une volonté réelle de porter des projets en commun. Ainsi, à Grenoble et à Montpellier, les décisions du PRES requièrent l'unanimité des responsables des établissements fondateurs. A Toulouse, l'unanimité des membres fondateurs peut être requise sur un point précis de l'ordre du jour, et sur demande motivée transmise à l'avance. Certains PRES ont, dans les faits, très peu d'autonomie par rapport à leurs membres. Dans de nombreux cas, toutes les conséquences de la création d'un établissement public n'ont pas été tirées : les parties continuent à opter, en pratique, pour un fonctionnement qui s'apparente davantage à celui d'un groupement d'intérêt public.

Des carences de gestion au sein des PRES ont par ailleurs été relevées. Elles peuvent, certes, s'expliquer par la jeunesse des établissements concernés, mais demandent à être corrigées rapidement, que ce soit en matière de gestion budgétaire, comptable et financière, de commande publique, ou de gestion des ressources humaines.

Sur ce dernier point, l'article L. 344-9 du code de la recherche, résultant de la loi de 2006, prévoit la mise à disposition, au bénéfice du PRES, d'agents des membres fondateurs. Or, les réticences de ces derniers et les difficultés de gestion des carrières ont limité les mises à disposition effectives et conduit les PRES à créer des emplois occupés par des agents contractuels. Si certaines équipes sont restées légères, d'autres se sont rapidement étoffées pour faire face aux missions assurées par les PRES. A titre d'exemple, en 2009, 60 % des effectifs du PRES Université de Bordeaux, soit 59 personnes, étaient des agents contractuels de l'établissement ; ils représentaient jusqu'à 78 % des effectifs à Lyon (68 personnes). Alors que des économies d'échelle étaient attendues de la mise en place des PRES, la Cour ne peut que constater le résultat inverse, et la hausse des coûts de structures.

De la même manière, la mutualisation des fonctions transversales reste insuffisante. Certes, au moment de l'enquête, la plupart des pôles universitaires européens avaient été dissous et leurs activités reprises par les PRES. D'autres PRES ont également repris les missions des services interuniversitaires préexistants, comme à Grenoble, à Montpellier, à Bordeaux, ou étaient en passe de le faire, comme à Clermont-Ferrand. Toutefois, les synergies entre établissements pour les fonctions supports ou de soutien, que ce soit en matière de vie étudiante, de relations internationales, de documentation, de systèmes d'information et autres outils communs, restent encore peu développées et ne se sont pas traduites par des économies de gestion tangibles, faute d'une répartition claire et exclusive des compétences et d'un transfert simultané des services et moyens correspondants.

4 - Des situations encore instables

La création des PRES s'est inscrite dans un processus ouvert, qui a favorisé l'émergence de nombreux projets. La situation est toutefois encore très évolutive, et elle progresse lentement dans certaines régions où les acteurs éprouvent des difficultés à faire émerger des projets fédérateurs et structurants.

C'est notamment le cas de projets régionaux ou interrégionaux réunissant des universités de taille moyenne fragilisées par des regroupements opérés dans des régions limitrophes, et qui cherchent à s'adapter à cette nouvelle concurrence.

Ne pouvant s'appuyer sur des politiques de site, ces établissements visent plutôt à se mettre en réseau. Il en est ainsi pour les PRES « Limousin-Poitou-Charentes », « Centre - Val de Loire Université » et « Bourgogne Franche-Comté » récemment créés. Il en va de même pour le projet de rapprochement des établissements d'enseignement supérieur de Picardie et de Champagne-Ardenne ou pour celui des universités et écoles d'ingénieurs normandes. Des interrogations subsistent sur le contenu concret de ces PRES ou projets de PRES et sur leurs perspectives.

La situation est également difficile en Ile-de-France. Les regroupements ont, lorsqu'ils existent, des résultats modestes, et ils tardent à s'affirmer dans Paris intra-muros :

Si l'Est parisien paraît fortement structuré autour du PRES Université de Paris Est, l'Ouest reste multipolaire, entre le PRES Cergy University, centré sur un seul site, et les universités de Paris X Nanterre et de Paris Dauphine qui restent à l'écart de toute alliance. Des incertitudes subsistent au sud de l'Ile-de-France, la focalisation des pouvoirs publics

sur le futur campus du plateau de Saclay marginalisant le rôle des deux PRES qui en sont membres, ParisTech et surtout UniverSud Paris, dont les objectifs se recoupent avec ceux du campus. Enfin, au nord de Paris, l'opération Campus a conduit au regroupement de plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour créer le campus Condorcet, qui n'est pas structuré par un PRES, mais par une fondation de coopération scientifique à la vocation « sciences humaines et sociales » clairement affichée, mais sans objectif fédérateur. Le PRES « HESAM »[185], réunissant plusieurs membres fondateurs du campus Condorcet et d'autres grandes écoles et établissements d'enseignement supérieur, a été créé en décembre 2010 : l'articulation entre ces deux structures devra être précisée pour qu'en soit préservées la visibilité et la cohérence.

Dans Paris, la diversité de taille des établissements, la volonté de nombre d'entre eux de continuer à promouvoir leur identité propre, la volatilité des alliances, ont rendu la situation longtemps confuse. Elle a, toutefois, évolué en 2010 à la suite du rapport de la mission Larrouturou[186], avec, outre le PRES « HESAM » précédemment cité, la création des PRES « Université Paris Cité », « Sorbonne Universités » et « Paris Sciences et Lettres – Quartier latin ». Ces deux derniers regroupements sont, toutefois, constitués sous la forme d'une fondation de coopération scientifique et relèvent plus d'une alliance stratégique que d'un projet intégratif.

D'une manière générale, la volonté de faire émerger rapidement des structures de regroupement a pu parfois primer sur la réalité des projets à conduire en commun. Faute de s'être assurés d'un socle suffisamment consensuel, certains PRES éprouvent des difficultés à impulser des politiques nouvelles et structurantes, comme à Grenoble, à Toulouse, à Montpellier. En outre, certaines configurations restent atypiques, comme celle du PRES Paris Tech qui ne regroupe que des grandes écoles d'ingénieurs.

En définitive, la politique de recomposition de la carte universitaire reste encore largement à accomplir. Les PRES peuvent en constituer la préfiguration s'ils reçoivent l'accompagnement politique nécessaire.

---

[185] Hautes études – Sorbonne – Arts et Métiers.

[186] « *Pour rénover l'enseignement supérieur parisien* », rapport remis par M. Larrouturou à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, février 2010.

II - Une dynamique à relancer

Les PRES peuvent constituer un outil pertinent pour les recompositions en cours, à la double condition que leur rôle soit clarifié et que l'Etat accompagne cette démarche.

A - Les PRES, un outil pertinent pour les recompositions en cours

Les « *investissements d'avenir* » lancés dans le cadre du « grand emprunt » sont cohérents avec les démarches de mutualisation et de regroupement. Ils offrent l'occasion de conforter le rôle des PRES, mais ceux-ci ont une vocation plus large, qui mérite d'être réaffirmée.

1 - Les *investissements d'avenir* : une opportunité pour renforcer les regroupements

La mise en œuvre du « grand emprunt », avec les *investissements d'avenir*, est de nature à favoriser les démarches de regroupement ou leur consolidation.

L'enseignement supérieur et la recherche sont, avec 21,9 Md€ sur un total de 35 Md€, la première priorité de cet emprunt. Certaines des actions, plus particulièrement au sein du programme « pôles d'excellence » doté de 15,35 Md€, concernent directement les regroupements dans l'enseignement supérieur : 7,7 Md€ seront, par exemple, consacrés à la dotation en capital de cinq à dix « initiatives d'excellence ». Les pôles sélectionnés[187] doivent être organisés sous la forme de regroupements territorialement cohérents d'établissement d'enseignement supérieur, universités et écoles, impliquant les organismes de recherche et en partenariat avec des entreprises. Au sein du pôle, le périmètre d'excellence devra s'articuler avec les entités sélectionnées par les autres actions des *investissements d'avenir*, comme « les équipements d'excellence », « les laboratoires d'excellence », ou les instituts hospitalo-universitaires.

3,5 milliards d'euros seront par ailleurs destinés à la professionnalisation du dispositif français de valorisation. Ils doivent notamment permettre de doter en capital, à partir d'un fonds national de valorisation d'un milliard d'euros, un nombre restreint de filiales de

[187] Aux termes de la convention passée le 23 septembre 2010 entre l'Etat et l'ANR, le processus de sélection des lauréats de l' « initiative excellence » court pour la première vague jusqu'en juillet 2011.

groupements d'établissements et d'organismes de recherche, rassemblant les équipes de valorisation sur un même site : ces futures sociétés d'accélération du transfert de technologie (les SATT) devront remédier au morcellement des structures et accélérer la professionnalisation des compétences.

Cette nouvelle donne devrait avoir un impact direct sur les PRES qui couvrent désormais une part significative du territoire, et qui ont vocation à être les structures porteuses, ou *a minima* coordinatrices, de projets formés dans le cadre des *investissements d'avenir*. Si tel ne devait pas être le cas, c'est leur existence même qui serait en question.

2 - Une nécessaire mise en cohérence des initiatives successives

Les mesures liées aux *investissements d'avenir* comportent, toutefois, un risque d'empilement supplémentaire de nouvelles structures, et de complication des relations entre les acteurs.

Rien ne permet de dire, aujourd'hui, si les sites de l'opération Campus, centrée sur l'immobilier, et les « initiatives d'excellence », qui doivent permettre de financer une large palette de dispositifs touchant à l'enseignement et à la recherche, se recouperont, pas plus d'ailleurs que les RTRA et les « laboratoires d'excellence ». Certains projets se développent dans un environnement institutionnel particulièrement complexe, comme sur le plateau de Saclay[188].

C'est à l'Etat qu'il revient de fixer une ligne stratégique claire sur la politique de restructuration de la carte universitaire et les supports institutionnels qu'il entend privilégier, au terme d'une période transitoire qui ne devrait pas être trop longue.

Les réformes successivement engagées ont mis l'accent sur différents objectifs, sans forcément les articuler : incitation aux regroupements et aux coopérations avec la loi de 2006, élargissement des compétences et des responsabilités des établissements pris individuellement en 2007, immobilier universitaire avec l'opération Campus en 2008, promotion à l'instar d'autres pays européens[189] d'un

[188] L'opération Campus y a concerné dès l'origine 23 entités, dont 2 PRES, et est portée par une fondation de coopération scientifique commune à 2 RTRA. Elle a évolué dans le cadre plus vaste du projet de campus Paris-Saclay, ayant comme objectif la création d'un cluster scientifique de rang mondial, et dont la gouvernance doit reposer, d'une part, sur la fondation de coopération scientifique appelée à porter un projet d'initiative d'excellence, d'autre part sur l'établissement public de Paris-Saclay, chargé de l'aménagement et du développement économique du plateau.

[189] « Initiative excellence » en Allemagne, « stratégie université 2015 » en Espagne.

nombre limité de centres d'excellence d'envergure internationale avec les *investissements d'avenir* en 2010.

Comme pour l'opération Campus, les PRES constituent un cadre de coopération approprié et, à ce titre, devraient jouer un rôle précieux dans le cadre des « *investissements d'avenir* ». La loi de 2006 qui les a créés les a, de plus, investis d'une mission très large de recomposition du paysage français, visant l'ensemble des établissements et des territoires, notamment les plus fragiles d'entre eux. Tout ceci devrait contribuer à l'atteinte de l'objectif de 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur. A ce double titre, il serait regrettable de ne pas tirer parti de l'expérience accumulée depuis quatre ans, même si ses résultats sont maigres.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des montants financiers alloués et de la multiplication des canaux de financement (contrats d'établissements, opération Campus, *investissements d'avenir, etc.*) et des acteurs, la traçabilité des fonds et de leur emploi doit être garantie.

Un dispositif spécifique a été mis en place pour les *investissements d'avenir*, coordonné par le commissariat général à l'investissement. Un rapport annuel au Parlement, relatif aux investissements financés dans le cadre de l'emprunt national, doit être rendu jusqu'en 2020, et les moyens humains et financiers dont bénéficient les PRES doivent être retracés dans les documents budgétaires à compter de 2011. Cependant, la vision consolidée des politiques de regroupement en matière d'enseignement supérieur et de recherche, de leurs coûts et de leurs résultats reste encore à établir. Plus encore, il convient de créer les conditions pour que les PRES soient en mesure de gérer, avec la rigueur nécessaire, les projets considérables qui vont être lancés.

B - Clarifier l'avenir des PRES

La mise en place des PRES, dans leur grande majorité constitués sous la forme de nouveaux établissements publics, et qui couvrent maintenant la quasi-totalité du territoire répondait à une logique et a suscité une forte attente.

Leur efficience et leur efficacité restent encore à établir. La Cour estime qu'ils ne doivent pas devenir, dans un paysage déjà encombré, de nouveaux centres de coût sans valeur ajoutée. Il revient à l'Etat de confirmer leur rôle stratégique, à la hauteur des tâches qui leur sont confiées, d'encourager les évolutions statutaires nécessaires et de renforcer leur légitimité.

1 - Des évolutions nécessaires

La nouvelle étape du développement des PRES doit permettre à la fois la construction des campus d'excellence et la structuration des sites universitaires qui n'auront pas été retenus, à l'issue des appels d'offres liés à l'attribution des fonds de l'emprunt national.

Leur rôle dans le portage des *investissements d'avenir* dépendra de la volonté commune des porteurs de projets et de l'Etat, appelé à contracter avec les lauréats. Dans tous les cas, dans l'exercice de leur mission, comme dans leur gouvernance, les PRES doivent pouvoir évoluer rapidement au cours de la période probatoire qui leur sera laissée pour répondre aux exigences du cahier des charges.

Il est sage de ne pas figer par avance la structure juridique finale, d'autant plus que les réponses à apporter peuvent varier selon les sites. La fusion des établissements réunis dans un PRES sous la forme d'une nouvelle université ou d'un grand établissement est une première option. Certains PRES en Lorraine, à Aix-Marseille, ou encore à Montpellier se sont situés, avant même l'annonce des mesures liées à l'emprunt national dans une telle perspective dite « pré-fusionnelle ».

En revanche, la constitution de nouvelles grandes universités n'est pas adaptée à toutes les situations, notamment en raison du nombre d'acteurs concernés et de la taille des regroupements : c'est, par exemple, le cas du PRES de Lyon. Dans de telles configurations, il convient d'envisager la possibilité de constituer des ensembles de nature fédérale dont le noyau central est, par transfert de compétences des membres, investi d'une mission effective de coordination stratégique.

La réussite de l'une ou l'autre de ces options – fusion ou organisation fédérative - est subordonnée à plusieurs conditions qui n'ont pas été remplies jusqu'ici, notamment au renforcement des compétences des PRES.

2 - Une légitimité à conforter

Pour renforcer la légitimité des PRES, il est indispensable de les doter d'un noyau central de compétences dans des domaines formant leur « cœur de métier », où ils sont appelés à s'imposer comme l'échelon pertinent en termes d'attractivité et de visibilité internationale des sites concernés.

A cet égard, les PRES devraient obligatoirement prendre en charge une mission de coordination et d'harmonisation des offres de formation dans leur ressort. Jusqu'ici, la carte des formations est davantage issue de

la sédimentation des habilitations successives que d'une stratégie d'ensemble tenant compte des politiques de site. Dans ce contexte, les PRES devraient prendre en charge pleinement les doctorats et labelliser les masters internationaux, voire l'ensemble des diplômes. Un tel saut qualitatif exige que les PRES soient mis en mesure, si leurs membres y consentent, de délivrer directement des diplômes dans des conditions juridiques sécurisées. La loi du 13 décembre 2010[190] le rend désormais possible pour les PRES constitués sous la forme d'un EPCS.

Les PRES devraient, dans le domaine de la recherche, assumer deux responsabilités, afin de renforcer leur visibilité, de remédier à l'éclatement excessif des structures et de faciliter la coordination des partenariats : assurer la mise en œuvre effective et le suivi de la signature unique des publications scientifiques ; constituer les structures d'adossement des futures sociétés de valorisation de la recherche (SATT), comme des fondations de recherche partenariales ou universitaires[191].

D'une manière générale, les PRES devraient devenir l'élément fédérateur permettant l'élaboration d'une politique globale de site. Ils devraient s'imposer comme les interlocuteurs de référence du dialogue stratégique à mener avec l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de recherche.

Leur rôle devrait également être renforcé en matière de support ou de soutien, dans une double logique de mutualisation et de professionnalisation des compétences transversales. Deux champs méritent d'être plus particulièrement investis : celui de l'immobilier, dans la perspective de la réalisation de l'opération Campus et de la dévolution aux universités de leur patrimoine ; celui de la vie étudiante, où différents aspects (services, logement, notamment) gagneraient à faire l'objet de politiques de site structurées entre tous les acteurs locaux intéressés, et permettraient d'établir un lien, aujourd'hui totalement absent, entre les actions des PRES et les attentes des étudiants.

A cette clarification indispensable des compétences relevant obligatoirement du ressort des PRES devraient s'ajouter des règles de gouvernance de nature à permettre l'exercice de responsabilités politiques et managériales plus fortes. Il est également indispensable de compléter le

[190] Loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire.

[191] A la rentrée universitaire 2010, 32 fondations avaient été créées : 22 fondations universitaires et 10 fondations partenariales.

renforcement des champs d'intervention des PRES par le transfert des moyens correspondants de ses membres.

Ces orientations supposent, pour les sites retenus dans le cadre des initiatives d'excellence, comme pour les autres, des évolutions statutaires et juridiques, et appellent plus généralement un pilotage et un accompagnement renforcés de la part de l'Etat.

C - Renforcer le pilotage et l'accompagnement de l'Etat

Les démarches de regroupement et de mutualisation nécessitent un soutien plus fort et plus continu de la part de l'Etat, qu'il s'agisse de contribuer à la mise en place d'une stratégie partagée avec tous les acteurs locaux, ou de disposer des instruments permettant de suivre de manière efficace l'action des PRES et de leurs membres.

1 - Une stratégie territoriale à construire

Le ministère a entrepris en 2009 l'élaboration progressive, par région, de schémas stratégiques territoriaux de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette démarche positive doit s'inscrire dans la durée et regrouper les acteurs nationaux et locaux intéressés.

Les collectivités territoriales, et notamment les régions, sont devenues des acteurs importants des politiques de site en matière d'enseignement supérieur. Une dizaine de régions ont déjà élaboré des schémas régionaux sur le modèle initié par la région Rhône-Alpes en 2005 et certaines d'entre elles, à l'instar de Rhône-Alpes et du Grand Lyon, de Midi-Pyrénées, de la Bretagne, ont déjà conclu des contrats d'objectifs avec les PRES.

Les grandes villes accompagnent aussi les démarches de regroupements, comme en Aquitaine ou en Lorraine, où un « Pacte territorial pour une université lorraine » a été signé entre les principales collectivités en 2008. Dans le Nord-Pas-de-Calais, c'est la région qui a poussé à l'émergence d'un projet de regroupement à dimension régionale. Il paraît nécessaire que l'élaboration des schémas stratégiques donne une place explicite aux collectivités territoriales, pour permettre une bonne complémentarité des efforts et la mise en place d'opérations concertées.

Les organismes de recherche présents sur le territoire considéré doivent également prendre leur place dans la définition des politiques de site. A cet égard, une évolution favorable se dessine : en 2010, le CNRS [192] a indiqué qu'il était prêt à entrer dans les conseils d'administration des PRES, et a manifesté sa volonté, sans abandonner ses partenariats avec les établissements, de s'engager dans des conventions de site pour chaque grand site universitaire. C'est d'ores et déjà réalisé en Lorraine depuis septembre 2010. Cet objectif a été réaffirmé en novembre 2010 dans l'accord-cadre signé avec la Conférence des Présidents d'Université. Un accord-cadre du même type a également été passé entre la CPU et l'INSERM.

D'une manière générale, l'élaboration des schémas stratégiques territoriaux doit permettre à tous les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche de s'entendre sur des objectifs précis, de fixer un cadre pour la nouvelle étape du développement des PRES, et de se doter d'un suivi approprié.

2 - Un accompagnement de l'Etat à consolider

L'organisation plus stratégique et plus transversale du ministère, issue de la réforme de 2009, a conforté le rôle de pilotage des opérateurs dévolu aux directions générales[193].

L'organisation se veut également plus coordonnée : trois services communs à la DGESIP et à la DGRI ont été créés, dont le service de la coordination et des territoires.

Il reste à tirer les conséquences de cette réforme dans l'organisation des services déconcentrés : l'émergence de regroupements au ressort régional et parfois interrégional, l'élaboration de schémas stratégiques s'intégrant à de grandes zones interacadémiques, incitent à mettre en œuvre un pilotage territorial adapté à la nouvelle carte des regroupements.

Par ailleurs, l'Etat doit améliorer le suivi et l'évaluation des dispositifs dont il entend favoriser le développement. L'administration dispose, certes, de quelques outils comme une carte des regroupements créés ou en projet, mais elle ne s'est pas dotée de tableaux de bord permettant de suivre leurs activités, de mesurer leur impact ainsi que les coûts de structure engendrés par leur création.

---

[192] Voir par ailleurs, dans le tome 1 (2ème partie, chapitre I) « l'évolution du Centre national de la recherche scientifique depuis 2007 ».

[193] La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI).

Les PRES n'ont pas, non plus, développé d'instruments de contrôle de gestion et de pilotage, même si quelques projets existent, comme à Lyon. De nouveaux indicateurs devraient être mis en place au niveau national dans le cadre du programme « pôles d'excellence » des *investissements d'avenir*. Ils viseraient notamment à suivre la couverture des regroupements, la part des diplômes mutualisés, et les publications scientifiques relevant de ces démarches. Au-delà des seules initiatives d'excellence, ces indicateurs pourraient s'appliquer à l'ensemble des démarches de regroupement, au moins dans les tableaux de bord ministériels.

Enfin et surtout, la politique contractuelle doit être étendue aux regroupements. Certes, le ministère a procédé à une révision de la carte des « vagues contractuelles » pour la faire correspondre avec celle des regroupements ; il a indiqué que les contrats passés avec les universités de la vague D (2010-2013) ont pris en compte les dynamiques des PRES, comme dans le cas de l'Université Lille Nord de France. Mais cette négociation des contrats n'a, jusqu'à présent, pas spécifiquement établi de lien entre l'attribution de moyens et les démarches de regroupement.

La relance des PRES dans un cadre institutionnel et juridique plus ambitieux doit donc s'appuyer sur un nouveau mode de contractualisation. Les PRES doivent s'engager sur des objectifs stratégiques d'excellence ou de structuration et de visibilité des sites universitaires ainsi recomposés et proposer le projet de développement correspondant. L'Etat doit les accompagner à hauteur des objectifs qu'il aura validés. La démarche de contractualisation directe avec les PRES, et ce, avec les établissements volontaires dès la prochaine vague contractuelle sera une étape décisive. Dans une logique de subsidiarité, afin d'éviter tout double-financement, cette contractualisation avec les PRES devrait porter sur les champs de compétences qui leur sont pleinement délégués et pour lesquels l'Etat et les pôles fixeraient des objectifs spécifiques, assortis d'indicateurs de performance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les moyens financiers nouveaux significatifs qui ont été dégagés – croissance des crédits budgétaires, opération Campus, investissements d'avenir – constituent une opportunité à ne pas manquer pour réussir la recomposition de la carte universitaire française. Cependant, dans un contexte budgétaire général difficile, l'obligation d'efficience s'impose et passe par la simplification des dispositifs et une mutualisation des compétences et des ressources permettant de mieux maîtriser les coûts.

Dans cette perspective, il y a urgence à préciser clairement ce qui est attendu des PRES. Si, comme cela a été initialement été envisagé, ces

structures sont appelées à être des acteurs majeurs de la recomposition en cours, il convient d'en tirer toutes les conséquences en confortant leurs compétences pour en faire des lieux d'impulsion et de portage des politiques de site, ainsi que de réels éléments fédérateurs en matière de carte des formations, de politique de recherche et de valorisation. Pour ce faire, les PRES devraient être mis en capacité d'exercer l'ensemble des compétences des universités, et de développer la mutualisation des fonctions transversales, notamment en matière de vie étudiante.

En conséquence, La Cour formule les recommandations suivantes :

1- renforcer l'accompagnement de l'Etat par :

- *la contractualisation avec les PRES, de façon coordonnée et intégrée avec les établissements membres, l'objectif devant être à terme la signature d'un contrat unique de site ;*
- *la définition d'une vision partagée des politiques de site entre l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche ;*
- *la mise en place de tableaux de bord permettant d'obtenir une vision consolidée des démarches initiées, des financements attribués et de leur emploi.*

2- orienter le devenir des PRES dans deux directions :

- soutenir, dans les cas où l'intégration est la formule la plus adaptée, la création d'un nouvel établissement dans lequel fusionneraient leurs membres. Dans cette hypothèse, proposer à ceux des membres qui, comme certaines écoles, désireraient conserver une identité propre une association au titre de l'article L.719-10 du code de l'éducation ;

- quand la fusion ne semble pas pertinente, au regard par exemple du nombre d'acteurs, du projet stratégique de la politique de site et des gains d'efficience attendus, favoriser la constitution d'ensembles confédéraux pérennes à la forte identité et aux compétences et responsabilités renforcées.

Au regard de l'ambition poursuivie, il convient en tout état de cause, de ne pas accepter que perdurent des situations où les PRES constitueraient des centres de coûts sans aucune valeur ajoutée.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Comme 1'a noté la Cour dans son rapport, la mise en œuvre de la première phase de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), c'est-à-dire 1'accession des universités aux responsabilités et compétences élargies en matières budgétaire et de ressources humaines, a contribué à ralentir le processus de regroupement initié par la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche (LOPR). Les universités ont pu manifester des réticences à mettre en commun des compétences qui venaient juste de leur être attribuées. Cela a sans doute contribué à ce que les PRES conservent un périmètre restreint, proche du socle minimal prévu par la loi.

La dévolution du patrimoine, telle qu'elle est prévue, dans un second temps, par l'article 32 de la LRU, me semble faire peser un risque significatif sur un développement rapide de la compétence immobilière des PRES. Si ceux-ci peuvent se voir confier la gestion des biens construits dans le cadre des opérations Campus, comme à Bordeaux, cela ne dispensera pas les universités de mettre en place en leur sein une fonction immobilière efficace.

En effet, le rythme de la dévolution et la liste des universités expérimentatrices conduisent à laisser coexister au sein des PRES des universités dotées de leur patrimoine, aux côtés d'autres qui ne le géreront pas encore. Dans ces conditions, l'incitation à rationaliser les surfaces devient plus faible et il semble peu probable qu'une gestion commune de l'immobilier puisse se développer, les objectifs des différents partenaires pouvant diverger.

L'analyse des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des universités les plus avancées sur les questions patrimoniales et candidates à une dévolution rapide (comme Paris VI ou Clermont 1) montre bien que le cadre de réflexion est encore l'établissement, et non le PRES.

Par ailleurs, on peut constater que pour deux opérations immobilières structurantes, en Ile de France, les campus de Saclay et de Condorcet, les périmètres retenus ne correspondent pas à celui des PRES. Le calendrier de décision, les montants financiers en jeu et la diversité des partenaires l'expliquent assez simplement. Ces chevauchements font obstacle à court terme à un approfondissement des compétences mutualisées en leur sein. Cela ne préjuge toutefois en rien de l'intérêt

ultérieur, une fois que ces opérations auront avancé, d'adapter la carte des PRES, afin de retrouver une cohérence spatiale.

La stabilisation de la carte des PRES, si elle n'est pas une condition suffisante d'une plus grande mutualisation, est donc nécessaire notamment en explicitant davantage l'articulation des différents projets, qui ne s'appuient pas toujours sur les mêmes structures et ne s'inscrivent pas nécessairement dans les mêmes logiques.

Dans ces conditions, un suivi renforcé du ministère serait un facteur de confiance en l'avenir de ces structures

Enfin, les PRES n'étant pas des opérateurs de l'État, ils ne sont pas soumis au respect d un plafond d'emplois autre que celui voté par son conseil d'administration. L'enquête de la Cour montre bien que certains PRES ont recours à des personnels contractuels payés sur leurs ressources propres, qui proviennent notamment des contributions des membres, sans que cela corresponde à une diminution de l'emploi de ces établissements.

Rappelons que les PRES, parce qu'ils mutualisent des fonctions dévolues auparavant aux établissements, devraient pouvoir fonctionner uniquement grâce au personnel que les établissements peuvent ainsi mettre à leur disposition.

Afin notamment d'éviter une augmentation de l'emploi public, il est important que le ministère poursuive avec les PRES la mise en place de relations contractuelles car, même si le financement direct des PRES par l'Etat est faible, le financement indirect est prépondérant. Au-delà de ce nécessaire contrôle de la dépense publique, les relations à établir doivent contribuer à ce que les PRES deviennent des acteurs structurants de l''enseignement supérieur et de la recherche en France.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Si la Cour souligne qu'une réelle dynamique a été lancée depuis 2006, elle estime pour autant que les résultats restent modestes. Le ministère considère que le bilan établi par la Cour mérite d'être nuancé et les recommandations formulées appellent les observations suivantes.

I – Les PRES, quatre ans après

Le bilan des PRES, quatre ans après la loi, est plus contrasté que l'analyse de la Cour ne le décrit, les rythmes d'évolution de chaque PRES étant différents selon les sites. De plus, depuis le rapport, la structuration des PRES s'est accélérée, notamment sous l'effet des investissements d'avenir, de la décision de contractualiser avec eux, et des modifications législatives intervenues avec la loi du 13 décembre 2010.

1 – Un bilan contrasté

Les PRES existants sont une des traductions, y compris en région parisienne, de la réorganisation en cours du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cependant, certains constats établis par la Cour démontrent que le développement des PRES doit être accompagné par une volonté politique forte.

La coordination stratégique à l'échelle d'un site, quand elle est affichée comme une volonté du PRES, s'est heurtée à un double écueil : la propension des membres fondateurs à vouloir préserver leur politique propre et les réticences des organismes de recherche, à quelques exceptions près, à s'inscrire dans une telle démarche.

Ainsi, les PRES ne remplissent pas encore pleinement une des missions essentielles que leur avait confié le législateur, à savoir la coordination des politiques de recherche à l'échelle d'un territoire.

Néanmoins, le ministère considère que le PRES est la seule structure permettant un rapprochement effectif des universités et des écoles sur un territoire, tout en permettant aux acteurs de coopérer dans le respect de l'autonomie de chaque établissement.

Si un palier a effectivement été constaté dans le développement des PRES au moment du passage à l'autonomie des universités, la publication des appels à projets des investissements d'avenir et la mise en œuvre de l'opération Campus ont relancé la dynamique de coopération dans les territoires.

2 – L'évaluation conduite par l'IGAENR

Prenant la mesure d'un bilan contrasté et sans attendre le lancement des investissements d'avenir, j'ai pris l'initiative de confier une mission à l'IGAENR (lettre de mission du 30 novembre 2009). Il était notamment demandé à l'Inspection générale de « dégager des pistes d'une nouvelle phase de développement des PRES ».

C'est sur la base des conclusions de cette mission que mon ministère a engagé une nouvelle phase du développement des PRES : incitation au transfert de compétences dans le domaine de la formation, en particulier la formation doctorale, ouverture d'une expérimentation de transfert de

compétences sur la vie étudiante, mobilisation des PRES pour l'opération Campus.

3 – Un soutien constant de l'Etat

Une implication forte du ministère

Contrairement à l'assertion de la Cour, le ministère s'est montré actif dans le développement des PRES, tout en reconnaissant les limites de ses interventions dans le contexte du passage à l'autonomie des établissements.

Il a octroyé aux PRES des dotations d'amorçage pour un total de 62 M€ et 33 postes.

Il a ensuite conforté leur rôle dans le cadre de l'opération Campus pour la rénovation de l'immobilier universitaire, dotée de 5Md€ pour faire émerger 10 campus d'envergure mondiale. A l'exception des Campus de Saclay et de Condorcet, le ministère a confié la gestion de ces crédits de l'opération à des EPCS, consacrant ainsi leur rôle dans les territoires concernés.

Il a enfin encouragé les PRES à porter les réponses aux appels à projets des investissements d'avenir.

La contractualisation des EPCS

Des perspectives nouvelles s'ouvrent pour les PRES qui s'engagent dans une réelle délégation de compétences et de moyens dans les domaines prévus par leurs statuts. Cette possibilité avait d'ailleurs été évoquée expressément dans une lettre aux établissements en juillet 2009 pour leur préciser les évolutions et les étapes du dialogue contractuel.

Cette situation, combinée avec les perspectives ouvertes par la loi du 13 décembre 2010 devrait conduire à de réelles évolutions dans les prochaines vagues contractuelles. La formation doctorale, la vie étudiante, l'information scientifique et technique et la politique documentaire feront l'objet de transfert effectif de compétences dans certains PRES.

4- Des clarifications nécessaires apportées par le ministère

Les limites constatées par la Cour dans le développement de l'action des PRES proviennent pour l'essentiel de trois éléments que le ministère a pris en compte.

Un palier de consolidation

L'action des PRES repose sur la volonté de leurs membres fondateurs d'exercer en commun au sein de l'EPCS des prérogatives qu'ils exerçaient auparavant individuellement. Il convient de souligner que la création des

EPCS est récente et qu'il fallait laisser un minimum de temps d'installation à ces nouvelles structures.

De plus, cette faculté offerte aux établissements d'exercer au niveau fédératif certaines de leurs compétences a sans doute été décalée dans le temps en raison de la priorité donnée à la mise en œuvre de la loi LRU qui a mobilisé beaucoup d'énergie de la part des équipes dirigeantes des établissements. La mobilisation des PRES pour porter les réponses aux appels à projets des investissements d'avenir, notamment les initiatives d'excellence, confirme que la pause constatée par la Cour ne constituait qu'un palier de consolidation.

La capacité à délivrer des diplômes

La Cour a relevé que des incertitudes existaient sur certains points comme celui de la capacité des EPCS à délivrer des diplômes, notamment le doctorat.

II- La stratégie du MESR dans le cadre des investissements d'avenir

Le ministère considère que les investissements d'avenir fournissent une opportunité unique de transformation du système d'enseignement supérieur et de recherche français et de consolidation des réformes engagées depuis trois ans.

Les PRES, en tant que structures de mutualisation de certaines fonctions de leurs établissements membres, sont le point naturel de préparation et de coordination des réponses des établissements aux appels à projets des investissements d'avenir.

Une approche pragmatique de la gouvernance

La diversité des situations et des modes de gouvernance est une des caractéristiques fortes du paysage français de l'enseignement supérieur.

Le ministère encourage les acteurs à s'engager dans une gouvernance efficace, permettant aux regroupements d'élaborer leur projet scientifique et de formation, et de développer leur attractivité vis-à-vis de la sphère socio-économique et à l'international.

Ainsi, le ministère ne souhaite pas figer dès aujourd'hui la structure juridique privilégiée des initiatives d'excellence. Plusieurs possibilités existent : EPCS renforcé, grand établissement, ou établissement EPSCP fusionne unique.

Les exemples de l'Alsace et de la Lorraine sont éclairants à cet égard. Dans le cas de l'Alsace, les trois universités strasbourgeoises ont fait le choix de la fusion sans passer par la constitution d'un « PRES », tout en proposant à l'Université de Haute-Alsace et à des écoles d'ingénieurs qui ne font pas partie de la fusion la création d'un PRES « Alsace » pour conforter

la dynamique interuniversitaire en Alsace. En Lorraine, la fusion des universités a été envisagée avec l'étape du PRES, n'associant dans un premier temps que les universités nancéennes. Aujourd'hui le regroupement des établissements concerne les trois universités de la région et l'INPL.

Une fois les initiatives d'excellence sélectionnées, une phase probatoire de 4 ans s'ouvrira, leur permettant de franchir les étapes nécessaires pour consolider durablement leur gouvernance, avant qu'une dotation définitive ne leur soit versée.

2- La nécessaire implication des organismes de recherche

La politique engagée par le gouvernement, est de mettre les universités autonomes au centre du dispositif de recherche et d'innovation, les organismes étant appelés à devenir progressivement des agences de moyens.

Une implication grandissante

La réaffirmation de la place des universités comme opérateurs de recherche doit trouver sa traduction à l'échelle des sites dans une meilleure coordination des politiques de recherche sous l'égide des PRES. Cette coordination n'induit pas que les organismes de recherche soient obligatoirement membres fondateurs, mais plutôt par une présence dans les instances d'orientation stratégique du PRES et/ou des universités « fusionnées », et par la possibilité d'une convention de partenariat unique avec le PRES.

Le cas des RTRA- RTRS

S'agissant des RTRA et RTRS, leur évolution dépendra de la labellisation des laboratoires d'excellence et des initiatives d'excellence. L'articulation PRES/RTRA préfigure l'articulation laboratoires d'excellence/initiative d'excellence dans le cadre des investissements d'avenir.

Le ministère soutiendra également toutes les initiatives permettant une simplification du paysage institutionnel, les fondations de coopération scientifique porteuses des RTRA et CTRS pouvant héberger des structures abritées dans le cadre des investissements d'avenir. L'objectif, à terme, pourrait être d'avoir une fondation unique au niveau du site, se substituant aux fondations des membres, comme l'autorise désormais la loi du 13 décembre 2010.

4- Une gouvernance efficace

Une bonne gouvernance, telle qu'elle est en particulier souhaitée dans le cadre des initiatives d'excellence pourrait se définir par l'exercice de trois capacités : définir une stratégie de site, décider rapidement, mettre en œuvre dans la durée.

La fonction stratégique gagnerait en efficacité par la mise en place de comités d'orientation stratégique, composés de personnalités extérieures, qui pourraient éclairer les décisions prises par les conseils d'administration. Ces conseils eux-mêmes, tout en respectant le principe de démocratie, pourraient être davantage ouverts au monde extérieur, garantissant ainsi une meilleure insertion de l'université dans son environnement économique, social et culturel.

Il devrait en résulter une gouvernance équilibrée entre les instances de gouvernance de l'université : les organes centraux et les entités pédagogiques, les différentes instances collégiales de surveillance et de délibération, et les organes de direction exécutive.

III- La mise en place d'une stratégie territoriale partagée : STRATER

Les deux directions du ministère concernées (DGESIP et DGRI) ont rapidement pris conscience de la nécessité d'accélérer la mise en place des stratégies territoriales, en déclinant la stratégie nationale de recherche et d'innovation. Le calendrier de l'opération Strater a été modifié pour s'articuler au mieux avec le calendrier des investissements d'avenir.

Les diagnostics« strater » ont été enrichis par les operateurs de l'Etat en région et une concertation est engagée avec l'Association des Régions de France.

L'implication des collectivités territoriales dans cet exercice et les décisions prises par l'Etat permettront de formaliser une vision partagée pour le développement de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation dans chaque région.

Le projet Strater confirme la volonté de l'Etat et en particulier du ministère de décliner la stratégie nationale de recherche et d'innovation, et d'en faire un cadre de référence pour les stratégies territoriales des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives

PRESENTATION

Créée en 2005, l'Agence nationale de la recherche (ANR) a pour principales missions de financer et promouvoir le développement des recherches fondamentales, appliquées et finalisées, l'innovation et le transfert technologiques ainsi que le partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Elle lance, pour ce faire, des appels à projets auprès des équipes de recherche et sélectionne les projets retenus sur la base de critères d'excellence scientifique. L'agence dispose, depuis 2006, d'un budget d'intervention annuel d'environ 800 M€.

La Cour a dressé, en 2009-2010, un premier bilan de l'action de l'ANR. Son enquête est intervenue à un tournant dans la vie de l'agence, à l'issue de sa phase de montée en puissance et au moment où de nouvelles missions lui ont été confiées.

En juin 2009, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a en effet annoncé le passage de 25 % à 50 % de la part des crédits de l'agence consacrée à des appels à projets non-thématiques, et la prise en charge par l'ANR de la totalité des missions jusqu'alors assurées pour son compte par des « unités supports » abritées par différents établissements de recherche et d'enseignement supérieur. Par ailleurs, l'ANR s'est vue confier la gestion d'une enveloppe de 18,9 Md€ au titre des « investissements d'avenir », décidés dans le cadre du grand emprunt et mis en œuvre par la loi de finances rectificative pour 2010.

Ces décisions sont appelées à changer fondamentalement la nature de l'agence, initialement conçue par le législateur comme une structure légère.

Dans ce contexte, la Cour a examiné les conditions de création de l'ANR, ses modes d'intervention, la qualité de sa gestion, et son positionnement stratégique dans le paysage de la recherche française.

I - Une montée en puissance réussie

Constituée en février 2005 sous forme d'un groupement d'intérêt public majoritairement contrôlé par l'Etat et regroupant huit autres membres (le CEA, le CNRS, l'INRA, l'INRIA, l'INSERM, l'ANVAR,

l'ANRT et l'ACPUR[194]), l'Agence nationale de la recherche a été transformée en établissement public administratif par la loi de programme pour la recherche d'avril 2006. Les opérateurs de recherche ne sont plus représentés à son conseil d'administration, dont l'Etat nomme directement la majorité des membres.

La création de l'ANR s'inscrit dans la mutation du paysage de la recherche publique, déjà décrite par la Cour dans ses précédentes publications[195]. Cette évolution s'est traduite par le renforcement du rôle des universités, la mise en place de nouvelles structures de coopération au niveau disciplinaire et territorial, et la création de deux agences, l'agence pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et l'ANR.

L'ANR avait reçu pour mission, lors de sa création, de se substituer à l'activité de différents fonds ministériels[196] (qui avaient connu, pendant la période 1999-2002, une expansion notable) en vue d'accroître, en cohérence avec les priorités gouvernementales, le financement de la recherche sur projets et d'assurer une gestion conforme aux pratiques des grandes agences étrangères.

Dans le cadre de la politique de recherche définie par les pouvoirs publics, l'ANR alloue des aides à des projets de recherche sélectionnés dans le cadre d'appels à projets émis auprès de laboratoires publics et d'entreprises privées. L'agence finance donc aussi bien la recherche académique réalisée dans les structures publiques que la recherche dite partenariale, faisant intervenir laboratoires privés et publics.

Les appels à projets peuvent être thématiques et porter sur un champ de recherche défini ; ils peuvent également s'adresser à l'ensemble des chercheurs, en particulier dans le cadre d'un programme dit « blanc ».

---

[194] ANRT : association nationale recherche technologie ; ACPUR : association de la CPU pour la recherche ; CPU : conférence des présidents d'université.

[195] Rapport public thématique sur *la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant*, mars 2007; insertion au rapport public annuel 2008 sur *le rôle et la stratégie du CNRS.*

[196] Ces fonds représentaient un volume supérieur à 400 M€ en 2005, principalement au sein du ministère chargé de la recherche, avec le fonds de la recherche technologique (FRT) et le fonds national de la science (FNS), et au sein du ministère chargé de l'industrie, avec une partie du fonds pour la compétitivité des entreprises (FCE).

L'agence opère une sélection parmi les projets reçus selon une procédure mettant en avant les critères d'excellence scientifique. Les projets sont généralement financés sur une durée de trois ans.

Les agences de financement de la recherche à l'étranger

Le paysage institutionnel dans le domaine de la recherche est très différent d'un pays à l'autre ; néanmoins, une étude comparative montre que la plupart des pays disposent d'instruments de financement de la recherche par appels à projets, fonctionnant sur le principe de l'évaluation de l'excellence scientifique par les pairs. La part de ces financements dans le total des dépenses publiques de recherche est très variable, mais elle est généralement plus élevée qu'en France.

Les grands pays industrialisés ont, notamment, choisi de se doter d'agences de financement sur projets, généralement spécialisées par thématiques ou par types de recherche :

- au Royaume-Uni, sept *Research Councils* couvrent l'ensemble des disciplines scientifiques ;

- aux Etats-Unis, une agence généraliste, la *National Science Fondation*, coexiste avec des agences spécialisées animées par certains départements ministériels (par exemple, les NIH pour le ministère de la santé) ;

- en Allemagne, la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* finance la recherche universitaire, les autres modes de recherche étant confis à quatre organisations (*Helmholtz, Fraunhofer, Max-Planck et Leibniz*) ;

- le Japon s'est doté d'une agence généraliste intervenant sur programme « blanc » (*JSPS*), d'une agence spécialisée dans la recherche partenariale dans les nouvelles technologies énergétiques et industrielles (*NEDO*), et d'une agence soutenant un nombre restreint de projets de technologies émergentes (*JST*).

Dans la quasi-totalité des pays, une part importante des financements est réservée à des programmes non rattachés à des thématiques prédéfinies, afin de favoriser des « ruptures » scientifiques, ce que ne permettrait pas un financement strictement cloisonné par champs disciplinaires.

Le lien entre les orientations de la politique nationale de recherche et la programmation des appels à projets peut passer par plusieurs canaux : une répartition en amont des financements entre les différentes agences (Etats-Unis, Royaume-Uni, Japon, Allemagne) ; des instances de conseil, placées auprès des plus hautes autorités de l'Etat, peuvent également orienter les décisions ; enfin, comme aux Etats-Unis, les assemblées parlementaires peuvent s'impliquer dans la définition des priorités assignées aux agences de financement.

Source : Cour des comptes, à partir des données recueillies auprès des postes diplomatiques

Destinataire d'environ 25 000 projets de recherche entre 2005 et 2009, l'ANR en a retenu et financé 5 800 pour un montant total de plus de 3Md€, soit un taux de sélection moyen de 23 %. Chaque projet financé associe en moyenne près de trois partenaires publics ou privés ; le montant moyen de l'aide versée par projet s'élevait, en 2009, à 487 000 euros.

Entre 2005 et 2008, l'aide versée par l'ANR a principalement bénéficié aux universités (24,5 % des crédits), au CNRS (24,1 %) et aux autres établissements publics de recherche (17,8 %). Les entreprises ont obtenu 15,4 % du montant des aides[197].

L'agence est très vite montée en puissance. Elle a, dès l'année de sa création, lancé une trentaine d'appels à projets, sélectionné 1 462 dossiers et engagé près de 540 M€ de crédits.

Un tel résultat n'aurait pas pu être atteint sans le soutien des « unités support »[198]. Ces équipes, hébergées par les organismes publics de recherche, étaient chargées de l'organisation matérielle des appels à projets, de la gestion des financements et du suivi des projets sélectionnés. Prévu dès la phase de conception de l'ANR, ce dispositif a permis à l'agence de conserver, jusqu'à mi-2009, une structure légère composée de moins de 80 personnes, dont plus de 50 % de personnels scientifiques.

L'agence a pris appui, à ses débuts, sur les méthodes de conventionnement des fonds ministériels dont elle prenait le relais, et sur les 16 réseaux de recherche et d'innovation technologiques (RRIT) développés à partir de 1997.

Par delà les débats parfois vifs qui ont entouré sa création, la communauté des chercheurs s'est largement mobilisée pour répondre aux appels à projets de l'ANR : dès 2005, l'agence a reçu 5 500 projets. En définitive, l'intégration rapide de l'ANR dans le paysage de la recherche a permis à la France de se doter d'une agence de financement de la recherche comparable à celles de ses principaux partenaires mondiaux.

II - Des modes d'intervention à consolider

L'action de l'ANR repose, pour l'essentiel, sur des appels à projets (650 M€ engagés en 2009) et sur certains outils d'incitation à la coopération entre recherche publique et privée, tels que les pôles de compétitivité et les Instituts Carnot (69 M€).

[197] Le complément est constitué de 8,2 % pour les autres établissements publics d'enseignement supérieur et 10 % divers (dont fondations, associations, hôpitaux, etc.)

[198] Les unités supports ont géré 33 des 35 appels à projets de l'agence en 2005.

A - Les appels à projets, cœur de métier de l'agence

1 - Une plus grande transparence

Les programmes thématiques de l'agence se déclinent en appels à projets annuels : sur la période 2005-2008, les thématiques liées à la biologie-santé (28 % des crédits correspondant), aux sciences et techniques de l'information et de la communication et aux nanotechnologies (28 %), à l'énergie durable et à l'environnement (23 %) représentent plus des trois quarts des engagements. Les thématiques liées à l'écosystème et au développement durable (12 %), aux matériaux et à la chimie durable (4 %), aux sciences humaines et sociales (3 %), et à la sécurité globale (2 %) portent sur des volumes nettement moins élevés.

Les programmes non-thématiques de l'agence représentent entre un quart et un tiers environ des engagements de l'agence : 30 % en 2005, 25 % en 2006 et 2007, 26 % en 2008 et 33 % en 2009. Le programme « blanc », auquel toute la communauté scientifique peut répondre pour proposer des sujets de recherche, occupe, dans cet ensemble, une place prépondérante (75 % des programmes non-thématiques en 2009). A côté de ce programme « blanc », des programmes spécifiques sont destinés aux jeunes chercheurs, au financement de chaires d'excellence et, depuis 2009, à des actions en faveur du retour de post-doctorants partis à l'étranger. L'appel à projets « jeunes chercheuses et jeunes chercheurs » mobilise chaque année entre 20 M€ et 30 M€, soit 15 % des programmes non thématiques.

La crédibilité d'une agence de financement de la recherche se joue sur les modalités de sélection des projets, qui doivent être aussi impartiales que légitimes.

L'ANR a formalisé son processus de sélection ; chaque projet fait l'objet d'une expertise initiale par deux experts extérieurs, suivie d'un examen par deux comités (comité d'évaluation de l'appel à projets ; comité de pilotage du programme)[199]. La transparence du processus est accrue par la publication *a posteriori* de la composition des comités et par la motivation systématique des décisions de rejet. Enfin, l'agence a fait procéder à une évaluation du respect de ses procédures : le processus de

[199] L'agence est conduite, dans certains cas, à demander aux porteurs de projets de déposer leurs documents en anglais, en invoquant l'intérêt d'associer des scientifiques étrangers aux comités d'évaluation de l'agence. Pour autant, il serait nécessaire que les projets puissent toujours être déposés en français, l'agence pouvant en financer la traduction en cas de besoin.

sélection a été certifié ISO9001 en 2008 ; les processus de programmation et de suivi-bilan ont été certifiés à leur tour en 2010.

Dans le contexte d'internalisation des activités des unités supports, de recrutements accélérés et de mutation de l'agence, l'effort en matière de politique de qualité de l'agence devra être activement poursuivi.

2 - Des mécanismes perfectibles

a) La durée et la nature des projets soutenus

Compte tenu du succès des appels à projets et de la diminution des crédits disponibles, le taux de sélection des projets - compris entre 20 % et 25 % selon les appels à projets – a tendance à se durcir.

Dans ce contexte, un comité de sélection peut avoir la tentation, pour des projets d'intérêt scientifique égal, de privilégier la sécurité : il n'est, dès lors, pas exclu que les projets les plus innovants aient tendance à être écartés. Consciente de cette difficulté, l'ANR envisage de définir pour ceux-ci des modalités particulières d'appel à projets.

La question se pose également de savoir si la durée de 3 ans généralement retenue pour les aides de l'ANR est suffisante pour les domaines de recherche les plus éloignés des débouchés industriels et/ou à maturation plus lente, comme par exemple les sciences humaines et sociales, et les mathématiques. Pour ces domaines, l'allongement des financements sur des durées de quatre à cinq ans mériterait d'être étudié.

Enfin, l'agence s'est surtout appliquée à élaborer des bilans par appel à projets ou par programme. Elle ne dispose pas d'une vision d'ensemble sur son impact sur la communauté scientifique. Il est urgent que l'agence conduise de telles analyses, en prenant appui sur son nouveau système d'information, afin d'adapter, en tant que de besoin, son activité et ses procédures.

b) Le traitement différencié des laboratoires publics et privés

L'ANR a repris, lors de sa création, les modalités d'aides aux laboratoires privés et publics préexistant dans les fonds ministériels (fonds national de la science et fonds de la recherche technologique).

1/ Pour les laboratoires privés, l'ANR finance une part du coût complet du projet. Les taux d'aide, qui ont varié dans le temps, diffèrent selon les catégories d'entreprises et le type de recherche menée : initialement fixés à 50 % pour les PME et à 35 % pour les grandes

entreprises, ils se sont élevés à respectivement 60 % et 50 % en 2006 et 2007, 75 % et 50 % en 2008, puis 45 % et 30 % en 2009.

Le coût complet inclut toutes les dépenses directement liées au projet, y compris les dépenses de personnel permanent, auxquelles s'ajoutent des frais de structure évalués de manière forfaitaire à hauteur de 68 % des dépenses de personnel et 7 % des autres dépenses.

2/ Dans le cas des laboratoires publics, l'agence finance 100% du « coût marginal » du projet, c'est à dire les coûts supplémentaires auxquels s'expose une équipe de recherche pour la réalisation du projet. Ce coût exclut donc les dépenses de personnel permanent, déjà financées par l'Etat par d'autres voies[200], et n'inclut que les dépenses de fonctionnement et d'investissement directement liées au projet, y compris les charges de personnel occasionnel.

S'y ajoutent 4 % de frais généraux calculés forfaitairement, ainsi qu'un mécanisme particulier créé par la loi de 2006, et intitulé « préciput ». Le taux applicable au calcul du préciput, fixé en 2007 à 5 % du montant total de l'aide versée par l'ANR, s'élève à 11 % depuis 2008 ; Il sera porté à 16 % en 2011 à la condition, difficile à satisfaire dans la pratique, que le calcul des coûts complets de l'établissement bénéficiaire repose sur une comptabilité analytique.

La loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 dispose explicitement que le préciput doit, dans le cas d'une équipe de projet dite « mixte », associant des enseignants-chercheurs d'une université et des chercheurs d'un ou de plusieurs organismes publics de recherche, être affecté à l'ensemble des établissements, au prorata de leur engagement financier. Ces équipes mixtes sont, le plus souvent, hébergées dans les locaux de l'université.

La Cour a constaté que, dans le cas de ces équipes mixtes et depuis 2008, le bénéfice du préciput était réservé, en contradiction avec la loi, à l'établissement hébergeant le porteur du projet. Cette décision répond au souhait du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de renforcer la place des universités dans le domaine de la recherche, à la suite de la loi d'août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. La Cour rappelle que la loi de programme doit être appliquée

[200] Dans le cadre des subventions pour charges de service public aux établissements, ou directement sur le budget de l'Etat pour les enseignants chercheurs des universités n'ayant pas encore bénéficié du transfert de la gestion de leurs emplois et de la maitrise de leur crédits de personnel dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies institué par la loi de 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

ou, si ses dispositions sont jugées obsolètes, qu'elle doit être mise en cohérence sur ce point avec la loi d'août 2007.

Par ailleurs, la Cour souligne que le dispositif du préciput est loin d'être aussi souple et avantageux que le dispositif applicable aux entreprises. La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable de financer les projets des équipes publiques, à enveloppe constante, en intégrant des frais généraux plus élevés, conformément aux pratiques en usage à l'étranger.

3/ L'ANR allègue, sans toutefois pouvoir l'étayer par des données chiffrées, que les deux modes de calcul aboutissent, pour les laboratoires publics et les laboratoires privés, à des taux de concours équivalents.

Le contrôle réalisé par la Cour sur un échantillon de données, comprenant notamment les coûts complets que les laboratoires publics ou privés devaient présenter à l'appui de leur demande de subvention, a, au contraire, montré que ces taux de concours étaient nettement différenciés : ils s'élevaient à 25 % environ du coût total du projet pour les laboratoires publics, contre 50 % pour les laboratoires privés des grandes entreprises et de 60% à 75% pour ceux des petites et moyennes entreprises entre 2006 et 2008, taux abaissés depuis par les pouvoirs publics. Dans sa réponse, l'ANR fournit de nouveaux chiffres.

L'écart observé entre les taux de concours pour les laboratoires publics et privés s'explique par les assiettes différentes retenues en matière de dépenses de personnel, mais aussi par un financement nettement plus généreux des « frais généraux » pour les laboratoires privés. Le mécanisme du préciput, dont seuls les laboratoires publics sont bénéficiaires, modifie les ordres de grandeur, mais ne remet pas en cause ce diagnostic.

Sur ce sujet, la Cour recommande au ministère de s'assurer que l'ANR mesure ses taux de concours effectifs de façon régulière et transparente : s'il apparaît des écarts de traitement entre bénéficiaires, l'agence doit pouvoir, soit les justifier sur le fondement d'objectifs transparents et connus *ex ante*, soit les corriger et rétablir ainsi une égalité du taux d'aide.

c) Le financement des dépenses de personnel en CDD

Comme précisé, la différence principale entre les aides aux laboratoires publics et privés tient au fait que les rémunérations des chercheurs et personnels de recherche sont exclues de l'assiette des dépenses éligibles pour les organismes de recherche et les universités. L'ANR et ses tutelles justifient ce choix par le fait que les dépenses de personnel permanent de ces établissements sont déjà financées par l'Etat.

Par conséquent, à l'exception des programmes « chaires d'excellence » et « jeunes chercheurs », les seules dépenses de personnel que finance l'ANR dans la recherche publique sont celles liées au personnel occasionnel.

De tels critères d'éligibilité sont porteurs de risques de précarité. Le contrôle de la Cour a révélé que l'ANR finançait, en 2008, plus de 15 000 contrats à durée déterminée (CDD). Les statistiques produites en 2009 par l'ANR sur la trajectoire des personnes recrutées en CDD dans le cadre des appels à projet de 2005 montrent que, si 35 % d'entre elles ont depuis lors trouvé un emploi permanent, 43 % sont restées en CDD.

Consciente de ces risques, l'ANR a encadré en 2010 le recours aux CDD dans le programme « blanc », en le limitant à la moitié du personnel affecté au projet et en le plafonnant à deux emplois en équivalent temps plein.

La Cour recommande que l'ANR procède à un suivi plus régulier de ces personnels, afin que les effets des CDD sur les carrières des jeunes chercheurs soient précisément évalués et que leur avenir soit, à l'issue du projet auquel ils ont contribué, mieux préparé.

En outre, l'assiette des dépenses éligibles aux aides de l'agence pourrait, sous réserve de l'accord préalable des établissements concernés, être élargie sous deux formes :

- le financement de décharges partielles de services pour certains enseignants-chercheurs impliqués dans les projets de l'ANR[201] ;
- la mise en place d'un système indemnitaire pour les chercheurs porteurs de projet.

De telles évolutions – auxquelles le ministère s'est déclaré favorable dans sa réponse à la Cour - favoriseraient l'orientation des chercheurs vers les projets d'excellence.

[201] Sur le modèle de ce qui est déjà pratiqué pour l'appel à projets « jeunes chercheuses, jeunes chercheurs »

B - Les dispositifs particuliers de soutien à la recherche partenariale

L'ANR soutient la recherche dite « partenariale », qui associe laboratoires privés et publics. Ses appels à projets sont, pour la plupart, ouverts aux entreprises, qui ont bénéficié de 15,4 % du montant des aides sur la période 2005-2008. L'agence s'appuie également sur les pôles de compétitivité et sur les Instituts Carnot.

a) Le bonus pôle de compétitivité

A travers ses appels à projets, l'ANR est, après Oséo-FUI[202], le deuxième financeur des pôles de compétitivité. En 2008, 234 projets de recherche qui présentaient ce label ont été sélectionnés par l'ANR pour un montant d'aides total de 177 M€. 32 % des bénéficiaires étaient des entreprises.

L'agence peut également attribuer un complément de financement aux partenaires situés dans la zone géographique du pôle : c'est le bonus pôle de compétitivité, qui vise à *« encourager le dialogue et la collaboration entre partenaires académiques et industriels au sein des pôles de compétitivité »*.

L'efficacité de ce mécanisme - d'un montant de 4 à 7 M€ selon les années - paraît incertain, et le ministère a fait connaître son intention de l'évaluer. Il serait, en outre, nécessaire que l'ANR et Oséo-FUI harmonisent leurs zones respectives d'éligibilité au bonus, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

b) Les Instituts Carnot

Les Instituts Carnot

Le dispositif des « Instituts Carnot » a été inscrit dans le Pacte pour la recherche en 2005. Il a pour objectif de favoriser, sous la forme de « contrats de recherche », le transfert de technologie entre laboratoires publics et entreprises. Il vise à :

- attribuer un label, le « label Carnot », aux structures de recherche effectuant des missions d'intérêt général et collaborant efficacement avec des partenaires socio-économiques, notamment avec des entreprises. Le label est attribué pour une durée de 4 ans par le ministère chargé de la recherche sur proposition de l'ANR, dans le cadre d'appels à candidatures après avis d'un jury de sélection ;

[202] FUI : fonds unique interministériel.

- renforcer la visibilité de ces structures en les regroupant sous forme d' « Instituts Carnot », non nécessairement dotés de la personnalité juridique ;

- accorder à ces structures, via l'établissement « porteur » de l'institut, des moyens financiers supplémentaires par rapport à leur dotation budgétaire. Cet abondement financier, qui doit permettre d'assurer le maintien des compétences de pointe au sein des équipes et de professionnaliser les relations partenariales, est calculé en fonction du volume des recettes tirées des contrats de recherche avec les entreprises.

A titre d'exemple, l'Institut Carnot « Ingénierie@Lyon » regroupe 11 laboratoires de l'institut national des sciences appliquées (INSA) de Lyon, de l'Université Claude Bernard Lyon I, de l'Ecole Centrale de Lyon et du CNRS. Il concentre une expertise en mécanique, matériaux et génie énergétique et noue des partenariats industriels dans les domaines de la réduction des nuisances acoustiques et atmosphériques associées aux transports aériens et terrestres, de l'optimisation énergétique des moyens de transport et de l'optimisation des systèmes de production d'énergie et des procédés de fabrication.

Les Instituts Carnot sont l'un des vecteurs utilisés par l'ANR pour encourager la recherche partenariale. Lors de deux appels à candidatures, 33 regroupements d'équipes publiques ont ainsi été labellisés sur leur capacité à effectuer des prestations de recherche-développement pour les entreprises : ils reçoivent de l'ANR un abondement annuel pour un montant total d'environ 60M€ par an[203].

Ce dispositif souffre de plusieurs défauts :

- il couvre incomplètement le potentiel de recherche français : d'importants organismes de recherche finalisée, comme l'INRA et l'INRIA[204], n'ont notamment pas été sélectionnés ;
- les aides dispensées sont très concentrées : deux instituts, le LETI et l'ONERA[205], représentent plus de 40% des financements. Cinq instituts absorbent plus de 58% des financements ;

[203] Le ministère et l'ANR se sont engagés, à l'issue du contrôle de la Cour, à supprimer pour les bénéficiaires des abondements l'obligation, actuellement prévue par les conventions de l'ANR, de cotiser à l'association des Instituts Carnot.
[204] INRA : institut national de recherche agronomique ; INRIA : institut national de recherche en informatique et automatique.
[205] Le LETI (1600 personnes) est le laboratoire du CEA spécialisé en microélectronique et technologies de l'information et de la santé ; l'ONERA (EPIC de 2000 salariés) est le centre français de la recherche aéronautique. Tous deux sont essentiellement engagés dans des recherches finalisées en coopération industrielle.

– le mode de calcul de l'abondement est complexe et peu contrôlable. Le dispositif devrait être prochainement évalué et relancé à travers l'une des actions du programme des « *investissements d'avenir* » qui lui est consacrée. Un nouvel appel à concurrence est en cours.

Il conviendra, dans ce cadre, de déterminer si les Instituts Carnot ont pour vocation d'accélérer le développement de structures de recherche partenariale déjà bien implantées, ou bien d'accroître le nombre et le professionnalisme d'équipes publiques effectuant des prestations technologiques.

Il sera également nécessaire de préciser comment l'action de l'ANR s'articulera avec l'intervention des « *investissements d'avenir* », qu'il s'agisse de soutenir les Instituts Carnot ou d'encourager la création d'instituts de recherche technologique de niveau mondial.

III - Des fragilités en matière financière et de gestion

A - L'expérience des unités supports

En 2009, les unités supports, chargées de la gestion des appels à projets et du financement des projets sélectionnés, géraient 80 % du montant des appels à projets de l'ANR.

Au nombre de 16, elles étaient abritées par une douzaine d'établissements d'enseignement et de recherche, dont principalement le CNRS, le CEA, l'INSERM, l'INRA et l'ADEME[206]. Il a été décidé de mettre un terme à cette organisation d'ici 2012, l'ANR reprenant désormais la totalité de la charge de gestion, ce qui constitue pour elle un changement important et un pari.

1 - Un dispositif efficace, mais peu encadré

Le dispositif des unités supports a été mis en œuvre sur le fondement de conventions de mandat entre l'ANR et les établissements hébergeurs. L'enquête de la Cour a permis de constater l'implication des équipes et la qualité de la tenue des dossiers : les unités supports rendent

[206] Egalement l'ENS-LSH, l'INSU, l'IFP, trois universités (Compiègne, Toulouse III, Versailles-Saint-Quentin), l'INRIA, Oséo, et deux associations (ANRT, ECRIN).

compte de façon détaillée de leurs activités et des moyens qu'elles mettent en œuvre, qui font l'objet d'un remboursement par l'agence.

L'ANR ne s'est, en revanche, que tardivement et incomplètement mise en mesure de piloter le réseau de ses unités support sur plusieurs points clé, comme le suivi précis des flux financiers. En l'absence de cadre harmonisé et fiable de collecte, de consolidation et d'exploitation des données au sein de l'ANR, les informations relatives au déroulement des projets, notamment les versements aux bénéficiaires, ont longtemps été peu exploitées. Les unités support ont fini par accumuler une trésorerie pléthorique, avant que l'ANR ne reprenne la main et assure, à compter de mi-2008, une consolidation trimestrielle.

Les défaillances dans le pilotage du réseau contribuent également à expliquer le retard sensible dans la clôture des projets et la quasi-absence de contrôles menés auprès des bénéficiaires.

Enfin, à défaut de disposition législative particulière, les modalités de reddition des comptes des unités support auraient dû être précisées. L'agence ne s'est pas mise en situation de contrôler les pièces justificatives de ces comptes lors de la clôture des dossiers d'aide. De telles lacunes sont critiquables, tant sur le plan juridique que comptable.

2 - Le pari de la reprise par l'ANR de la gestion des aides

Ces différents problèmes étaient connus lorsque la décision a été prise, à l'été 2009, de supprimer d'ici 2012 le recours aux unités supports.

Pour justifier cette décision, l'ANR a mis en avant le fait que « *certaines unités supports ne respectent pas le principe d'indépendance vis-à-vis de la structure dont elles relèvent administrativement* », fait état de « *la confusion des informations scientifiques propres à l'organisme et celles issues des projets ANR* », et évoqué les hésitations que pouvaient avoir des entreprises à déposer des projets lorsque l'établissement hébergeant l'unité support était en relation avec un concurrent.

Toutefois, les conventions de mandat donnaient à l'ANR les moyens de veiller à la neutralité des unités supports. Par ailleurs, c'est bien la direction de l'ANR, et non les unités supports, qui décide *in fine* de retenir les projets, sur proposition des comités d'évaluation et de pilotage des programmes.

L'ANR a considéré qu'un dispositif de gestion intégré à l'agence serait plus efficient, ce qui reste à démontrer. Les prévisions de l'agence, fondées sur des ratios d'activité pour le moins volontaristes, paraissent

optimistes : en tenant compte de la réintégration des unités supports, l'agence a prévu de contenir son effectif à 200 emplois[207] seulement, en sachant qu'à la mi-2009, 230 personnes[208] au total travaillaient pour l'ANR (dont 80 au sein de l'agence et 153 dans les unités supports) et 20 recrutements étaient en cours, soit un total de 250 personnes.

En outre, les personnels concernés par la réintégration des unités supports n'ont pas de perspectives claires. 24 agents seulement sur les 153 agents employés par les unités supports ont été repris à ce jour par l'ANR ; l'agence procède simultanément à des recrutements pour pourvoir aux fonctions qu'ils exerçaient. L'ANR estime qu'elle portera à terme ce chiffre à 30 personnes, soit 20 % des effectifs ; 80 % des effectifs des unités supports verront donc leurs contrats non renouvelés ou devront faire l'objet, au cours des trois années d'extinction du dispositif, de mesures de reclassement par les établissements de rattachement.

Au total, l'ANR met en œuvre un processus de recrutement d'une ampleur exceptionnelle en réponse à un transfert d'activité au sein de la sphère publique, ce qui est contestable.

La Cour déplore que la méthode retenue et les résultats n'optimisent pas l'affectation des personnes et ne prennent pas en compte les compétences déjà disponibles, comme ce fut déjà le cas pour la création du GIP ANR, très marginalement constitué à partir des équipes préexistantes du ministère chargé de la recherche.

Enfin, cette décision écarte l'ANR des orientations tracées par le législateur qui en faisait une structure légère. Même si la décision de réintégration des unités supports place l'ANR dans une situation proche de celle de la plupart de ses homologues[209], la taille et la nature de l'agence en sortent radicalement changées : l'ANR regroupait majoritairement, jusqu'en 2010, des compétences scientifiques, avec un service de gestion des aides ne comptant que 7,9 personnes (ETP) à la mi-2009. Elle va donc devoir renforcer significativement ses services d'appui et se trouvera ainsi majoritairement constituée de personnels administratifs et financiers. Il ne serait, en outre, pas souhaitable que l'ANR recoure à des recrutements à durée déterminée lorsque les missions à assurer sont pérennes.

---

[207] En dehors de la gestion des investissements d'avenir.

[208] En équivalents temps plein (ETP).

[209] Seul le dispositif allemand s'appuie sur des structures de gestion de projets externes, les *Projektträger*, le plus souvent rattachées à des centres de recherche. Certaines agences sont également des opérateurs de recherche disposant de laboratoires propres : c'est le cas de trois *Research councils* au Royaume-Uni (biologie et biotechnologie, biomédical, environnement).

Au moment où les *investissements d'avenir* vont augmenter le montant des aides gérées par l'ANR dans des proportions considérables, la décision d'internaliser l'activité des unités supports n'est pas sans risques.

B - La charge nouvelle de la gestion des *investissements d'avenir*

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a lancé, dans le cadre du « grand emprunt », un programme exceptionnel « *d'investissements d'avenir* » pour un montant total de 35 Md€, dont la première priorité est l'enseignement supérieur et la recherche, financée à hauteur de 22 Md€.

La gestion de ces opérations est confiée par voie de convention à des opérateurs de l'Etat, sous la responsabilité du Commissaire aux *investissements d'avenir* et des responsables des nouveaux programmes budgétaires correspondants. L'ANR est le premier opérateur de l'Etat concerné par cette opération, puisqu'elle s'est vue confier l'essentiel du volet enseignement supérieur et recherche, pour un montant de 18,9 Md€.

Les actions confiées à l'ANR au titre des *investissements d'avenir*

Campus d'excellence : 7,7 Md€

Opération Campus : 1,3 Md€

Opération du plateau de Saclay : 1 Md€

Valorisation avec la création d'un fonds national de valorisation (1 Md€), le renforcement des Instituts Carnot (500 M€) et la constitution d'instituts de recherche technologique de dimension mondiale (2 Md€)

Laboratoires d'excellence : 1 Md€

Création d'instituts hospitalo-universitaires par financement de leur fondation d'adossement : 850 M€

Equipement d'excellence : 1 Md€

Santé-biotechnologies avec le financement de cohortes (200 M€) et de programmes de recherche et de plateformes technologiques (1,350 Md€)

Création d'instituts d'innovation technologique d'excellence en matière d'énergies renouvelables : 1 Md€

L'ANR doit répondre au triple défi que représentent le caractère exceptionnel de ces montants, la nouveauté des champs d'intervention couverts par le programme, et l'obligation, inédite pour l'agence, d'assurer un mode de gestion pour compte de tiers.

L'agence pourra, certes, s'appuyer sur son expérience des appels à projets, mais elle devra l'utiliser dans des domaines parfois fort éloignés de ses compétences actuelles, comme par exemple la gestion de programmes immobiliers.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé l'ampleur du changement pour l'ANR, qui devra organiser des appels à projets spécifiques, assurer la traçabilité des versements de fonds aux bénéficiaires et procéder à l'évaluation des actions pour le compte de l'Etat. L'ANR sera également chargée de préparer les rapports d'information destinés au Parlement et au comité de surveillance des *investissements d'avenir*. Cette nouvelle activité implique des moyens supplémentaires : 25 recrutements sont prévus pour 2010, dont 19 pour le nouveau département « *investissements d'avenir* » et 6 pour les fonctions supports.

Cette nouvelle activité devra être mise en cohérence avec les actions menées en propre par l'agence. A titre d'exemple, un fonds de 1,35 Md€ doit être consacré au sein des « *investissements d'avenir* » à des projets de recherche en bio-technologie, bio-ressources, bio-informatique, nanotechnologies et plateformes technologiques associées. Or, la convention correspondante entre l'Etat et l'ANR ne distingue cette action des appels d'offres habituels de l'agence dans le domaine « santé et biotechnologies » que par le seul critère de la « *taille critique* » des projets soutenus. Afin d'éviter tout risque de confusion, ce critère devra être précisé.

Au final, la gestion de ces opérations implique que l'agence renforce significativement la qualité de ses processus financiers, budgétaires et comptables.

C - La gestion financière des aides

Jusqu'à une période récente, le suivi des aides accordées par l'ANR était essentiellement scientifique.

Ainsi, par exemple, les modalités de vérification de la conformité aux règles communautaires des aides à la recherche n'ont été adoptées qu'à la fin 2007. De même, l'agence ne s'est dotée qu'en 2009 d'une procédure de clôture des dossiers d'aides. C'est à la suite du contrôle de la Cour que les départements scientifiques de l'ANR ont eu accès à

l'ensemble des informations financières portant sur les projets dont ils doivent assurer le suivi.

Par ailleurs, les aides aux laboratoires publics prennent la forme de trois avances forfaitaires de 30 % chacune, versées tous les 12 mois. Seul le solde de 10 % est soumis à la production d'un relevé récapitulatif de dépenses portant sur la totalité du projet. Ce mécanisme de versement, indépendant ou presque du degré de réalisation du projet, conduit à repousser la vérification des dépenses effectuées à un moment où l'agence a déjà versé 90 % de son aide.

Conséquence directe, la clôture des projets enregistre des retards importants : 53 % des dossiers directement gérés par l'ANR ne disposaient pas, au 1er novembre 2009, de pièces justificatives produites dans les délais ; aucun audit de dépenses n'avait été effectué pour ces mêmes dossiers au début de 2010.

L'échelonnement des versements tous les 12 mois génère une forte saisonnalité dans l'activité de l'ANR et limite sa capacité à effectuer des contrôles. En outre, pour les premières générations d'appels à projets, les versements s'effectuaient en fin d'exercice : les établissements bénéficiaires ne pouvaient engager les crédits correspondants au titre de l'exercice en cours, ce qui donnait lieu à des reports massifs.

Le dispositif de versement et de contrôle des aides pourrait être amélioré sans surcharge administrative excessive. Nombre d'organismes de recherche demandent en effet déjà à leurs équipes de produire un décompte annuel des dépenses liées aux projets bénéficiant d'aides. Par conséquent, la charge administrative nouvelle que représenterait, pour les laboratoires publics, un alignement sur le dispositif déjà pratiqué pour les entreprises, c'est-à-dire un paiement sur factures après une première avance forfaitaire, serait assez limitée.

A tout le moins, des solutions intermédiaires pourraient être recherchées, telles qu'un versement en début d'exercice et la production de justificatifs de dépenses pour les aides les plus élevées et à mi-parcours pour les autres.

D - La gestion budgétaire et comptable de l'agence

1 - Une insuffisante connaissance des coûts de gestion

Jusqu'en 2007, l'efficience de l'ANR a été appréciée dans les projets annuels de performance par un indicateur mesurant le coût de gestion moyen d'un dossier d'aide, évalué en 2007 à 8 610 € pour un objectif-cible de 4 000 €. L'agence préfère désormais suivre un indicateur

mesurant la part de ses coûts de gestion dans son budget global (2,70 % en 2008, 3,29 % en 2009), et s'est fixée pour objectif de maintenir ce ratio à un niveau inférieur à 5 %. L'agence a fait valoir dans son rapport d'activité pour 2008 que « *les charges d'exploitation de l'ANR et de ses structures supports sont restées à un niveau modéré, très inférieur aux standards internationaux* ».

Néanmoins, l'ANR ne dispose pas d'une comptabilité analytique qui lui permettrait de justifier ses coûts complets. Ne figurent pas dans ses frais de gestion certaines dépenses de locaux et de matériels des unités supports, mais également des frais d'animation scientifique, qui émargent aux dépenses d'intervention.

Les données doivent, de plus, être utilisées avec prudence dans les comparaisons internationales : l'ANR ne rémunère pas les experts nationaux, à la différence de nombreuses agences étrangères, et indemnise les experts internationaux et les membres de ses comités à des niveaux peu élevés au regard des standards internationaux[210].

Dans ces conditions, la Cour ne peut, au vu des données présentées aujourd'hui par l'ANR, faire sienne l'affirmation selon laquelle les coûts de gestion de l'agence sont moins élevés que ceux de ses principaux homologues étrangers.

2 - Des dotations en crédits de paiement sans lien avec les besoins

Depuis 2007, les lois de finances allouent à l'ANR des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'un montant identique, ce qui parait peu cohérent avec le fait que l'agence était en phase de croissance, et qu'elle accorde des aides sur une période de trois ans. Les crédits de paiement auraient dû être déterminés à partir d'un échéancier précis des besoins.

Cette situation a conduit la Cour à observer qu'en 2008 les dotations en crédits de paiement excédaient de 400 M€ les besoins de l'agence. Les éléments recueillis pour l'exercice 2009 ne conduisent pas à modifier cet ordre de grandeur.

[210] Le recrutement d'experts par l'ANR suppose ainsi une prise en compte adéquate de cette activité dans l'évaluation individuelle des chercheurs et enseignants chercheurs.

En outre, l'abondance des crédits de paiement alimente une trésorerie considérable. L'ensemble constitué par l'ANR et ses établissements supports disposait, au 31 décembre 2008, de 537 M€ de disponibilités, dont 80 M€ au niveau de l'agence et 457 M€ dans les établissements supports. Cette situation de trésorerie excédentaire s'est reproduite tout au long de l'exercice 2009.

Même si les unités supports doivent disposer d'un volant de crédits de paiement libres d'emploi, un tel niveau de disponibilités n'est pas justifié, et le versement de ces fonds pèse directement sur le déficit budgétaire de l'Etat ; il doit être mis un terme à cette situation.

3 - Une comptabilisation des engagements défaillante jusqu'en 2009

Jusqu'en 2009, les comptes de l'ANR ne reflétaient pas les engagements pluriannuels contractés vis-à-vis des bénéficiaires après signature de la convention d'aide. L'ANR a remédié à cette insuffisance, en passant dans les comptes de 2009 une provision pour engagements pluriannuels d'un montant de 1,092 Md€.

L'agence ne dispose pas à ce jour d'un logiciel comptable et financier d'une qualité suffisante pour garantir la bonne exécution de ses opérations[211]. Elle n'a prévu de se doter d'un nouvel outil que début 2012, horizon qui apparaît tardif. En effet, les actes de gestion ont été jusqu'à présent majoritairement réalisés par les établissements supports, qui utilisaient des outils de comptabilisation qui leurs étaient propres, sans que l'ANR soit en mesure d'assurer la traçabilité de ces opérations.

Il apparaît donc indispensable que l'ANR se dote pour l'avenir d'un environnement de contrôle qui permette une certification de ses comptes – à laquelle l'agence s'est engagée -, notamment lorsque ceux-ci intègreront les opérations liées aux « *investissements d'avenir* ».

Au total, l'agence doit conduire un effort important pour améliorer sa gestion budgétaire et comptable, et assurer un meilleur suivi financier des aides qu'elle octroie. Ceci conditionnera la réussite de ses nouvelles missions.

[211] Le logiciel comptable de l'ANR présente des fonctionnalités insuffisantes : le compte financier est ainsi réalisé manuellement sur un fichier Excel.

IV - Un positionnement stratégique à clarifier

Contrairement aux dispositions de la loi de programme pour la recherche, la stratégie de l'agence ne fait pas l'objet d'un contrat d'objectifs pluriannuel conclu avec l'Etat et assorti d'une évaluation au moins tous les quatre ans.

Les responsables de l'ANR avaient présenté au conseil d'administration un projet pour la période 2008-2011, mais le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'y a pas donné suite. Cette situation peut expliquer l'insuffisante articulation entre l'action de l'ANR et les priorités stratégiques de l'Etat, le manque de mesure de ses résultats et, plus généralement, la place incertaine du financement sur appels à projets dans la politique française de la recherche.

A - L'absence de contrat d'objectifs

Au moment où l'ANR conduit une réorganisation d'ampleur de la gestion de ses appels à projets et se prépare à gérer un montant considérable de fonds dans le cadre des « *investissements d'avenir* », la négociation d'un contrat d'objectifs avec l'Etat apparaît urgente.

1 - Des objectifs à hiérarchiser

L'ANR occupe une place limitée dans la gestion par objectifs du budget de l'Etat. Deux indicateurs seulement concernent l'agence : le premier a porté successivement sur les subventions supérieures à 1 M€, sur le coût de gestion des aides, sur la part des financements de l'agence dans le budget des établissements de recherche, et désormais sur l'importance relative des financements sur projets et des financements récurrents des laboratoires.

Le second indicateur concernait initialement les moyens de l'ANR relevant de domaines prioritaires : après avoir disparu, il a été réintroduit en 2011 sous la forme d'un ratio, dont l'intérêt n'est pas apparent, mesurant la part des crédits du programme « blanc » affectés aux thématiques prioritaires de la stratégie nationale de recherche et d'innovation arrêtée en 2009.

L'ANR n'est pas mentionnée dans les indicateurs associés à l'objectif de production de connaissances scientifiques au meilleur niveau international, ou bien à celui du soutien à l'innovation.

Pour sa part, au-delà de la promotion de l'excellence scientifique, l'ANR cite de nombreux objectifs pour son action : favoriser des innovations industrielles, faire émerger des ruptures en matière de connaissances, apporter des réponses aux questions sociétales posées par les pouvoirs publics, préparer les structures de la recherche aux programmes communautaires, soutenir la plus large proportion possible des équipes de recherche publiques et privées, accélérer le renouvellement des thématiques de recherche dans les laboratoires. Pour autant, aucun document ne vient préciser la hiérarchie ou la cohérence de ces objectifs, et il n'y a pas d'indicateurs d'impact pour les étayer.

2 - Une articulation à affiner avec les priorités stratégiques de l'Etat

Le décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ANR dispose que l'agence *« met en œuvre la programmation définie par sa tutelle après avis des ministères qui exercent la tutelle d'organismes ou d'établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, en s'appuyant notamment sur les propositions de comités sectoriels créés à cet effet* ».

Le contrat d'objectifs devra, en conséquence, définir clairement les grands axes de la programmation des appels à projets, ainsi que les modalités selon lesquelles celle-ci doit être arrêtée chaque année.

A cet égard, la répartition entre programmes thématiques et non-thématiques revêt une importance stratégique particulière. En juillet 2009, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a décidé, en cohérence avec la loi de programme de 2006 qui réclamait qu'une « part significative » des crédits soit allouée à des programmes non thématiques, que ces derniers représenteraient 50 % des crédits à partir de 2010.

La mise en œuvre de cette décision suppose des ajustements qui devront faire l'objet d'orientations précises : elle rend en effet plus sélectif le choix des sujets de recherche sur lesquels porteront les programmes thématiques ; elle pose la question du type d'appels à projets pour lesquels les entreprises sont conduites à concourir, et elle peut conduire à repenser l'articulation des différentes composantes du programme non-thématique (programme blanc, programme jeunes chercheurs, chaires d'excellence notamment).

Or, l'ANR et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'ont pas une vision totalement convergente sur les modalités selon lesquelles ces choix devront s'opérer :

- l'agence fait valoir que son processus de programmation repose sur une activité propre de prospective scientifique, sur une consultation large de ses partenaires et sur les travaux de ses sept comités scientifiques sectoriels[212], et qu'il a pour objectif « *de faire apparaître les besoins de recherche et les thématiques prioritaires face aux attentes de la société et des entreprises* » ainsi que « *de faire émerger les idées de rupture scientifique ou technologique* » ;
- le ministère insiste, quant à lui, sur le rôle prioritaire que devraient jouer les cinq regroupements disciplinaires récemment constitués sous forme d'alliances[213]. Il les place au cœur des instances de concertation chargées de décliner les orientations de la stratégie nationale de recherche et d'innovation en actions programmatiques opérationnelles, et donc en feuilles de route, pour l'ANR comme pour les autres opérateurs de la politique de recherche.

Au-delà des conventions désormais signées entre l'ANR et les cinq alliances, le contrat pluriannuel avec l'Etat devra impérativement préciser l'articulation de ces différents points de vue. Au travers de ces questions, c'est le positionnement de l'ANR au sein de la politique publique de la recherche qui est en jeu.

B - L'insuffisance de la mesure des résultats

Le dispositif d'évaluation de l'action de l'ANR pâtit de deux limites majeures : l'absence de mesure de la performance de l'ANR en tant qu'agence de financement, et le défaut de mise en œuvre de la mesure législative destinée à favoriser la valorisation des résultats de la recherche publique aidée par l'ANR.

1/ En l'absence de contrat d'objectifs, qui devrait les définir, il n'y a pas d'indicateurs permettant de mesurer de façon précise la valeur ajoutée de l'ANR en tant qu'instrument de financement au service de la

[212] Qui sont constitués au total de plus de 200 scientifiques du public ou du privé, ainsi que de représentants des ministères concernés.

[213] Ces alliances, créées depuis 2009, rassemblent notamment les organismes publics de recherche et la conférence des présidents d'université dans les domaines des sciences de la vie et de la santé (AVIESAN), de l'énergie (ANCRE), des sciences et technologies numériques (ALLISTENE), et de l'environnement (ALLENVIE), et des sciences humaines et sociales (ATHENA).

politique de la recherche. L'ANR analyse les résultats de son action à partir d'un recensement désormais systématique des publications, communications, et titres de propriété intellectuelle associés aux projets qu'elle soutient.

Bilan de quelques appels à projets de l'ANR

I – Programmes thématiques

L'agence met en avant pour ses réussites :

- le programme *Calcul intensif et simulation*
- le programme *Matetpro* sur les nouveaux procédés et matériaux
- le programme *Architectures du futur* sur les processeurs informatiques
- le programme *Systèmes interactifs et robotique*s
- le programme *Nanosciences et nanotechnologies*

II – Programmes non-thématiques

- programme « *blanc* » pour 2005 : 3 000 publications et 73 dépôts de brevets pour les 1 046 projets financés dans des domaines très variés (utilisation du squalène dans les médicaments, déclenchement de foudre par impulsions laser, fluidique des gouttelettes, évolution du climat en périodes chaudes, partenariats publics-privés, …)

- programme « *jeunes chercheuses, jeunes chercheurs* » pour 2005: 1 000 publications et 20 dépôts de brevets pour les 245 projets financés.

Mais ces éléments de bilan ne constituent pas, à eux seuls, un indicateur d'impact pertinent de l'action de l'ANR : ils font ressortir les résultats des équipes de recherche aidées, mais non son efficacité spécifique en tant qu'agence de financement. Cinq ans après sa création, l'ANR se contente, sur ce point, de faire état de la complexité méthodologique de cette question, ainsi que de réflexions en cours au niveau communautaire.

Sans méconnaître les difficultés qui s'attachent à la construction de ce type d'indicateurs, un certain nombre de pistes concrètes peuvent être néanmoins esquissées :

- la comparaison du niveau de publications des équipes avant et après l'aide de l'ANR ;
- les résultats comparés des équipes soutenues par l'ANR et des autres équipes dans les réponses aux appels à projets européens ;
- la capacité des bénéficiaires à publier seuls ou en tant que premier rédacteur à l'issue des appels « jeunes chercheurs » ;

- la poursuite de l'association entre les équipes concernées après l'achèvement des projets ;
- la proportion des CDD financés par l'agence bénéficiant après trois ans d'un emploi stable, etc.

Maintenant que l'on dispose d'un recul suffisant sur l'action de l'ANR, la mesure de son impact devrait se traduire par des indicateurs associés à des objectifs inscrits dans le contrat pluriannuel conclu avec l'Etat.

2/ Par ailleurs, l'article L.329-7 du code de la recherche qui prévoit un dispositif spécifique de valorisation des résultats des recherches publiques subventionnées par l'ANR n'est pas appliqué.

Inspiré du *Bayh-Dole Act* en vigueur aux Etats-Unis, cet article de loi instaure diverses obligations visant à favoriser le passage entre découverte scientifique et application industrielle : déclaration des fonctionnaires sur les inventions réalisées et financés par l'ANR auprès de leur établissement de rattachement ; dépôt par ces derniers d'un titre de propriété intellectuelle lorsque l'invention s'y prête ; valorisation de ce titre en en confiant de préférence l'exploitation à une PME communautaire ; information de l'AERES et du ministère de tutelle sur la mise en œuvre de ces dispositions.

Cet article de loi semble avoir été perdu de vue par l'ANR, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'ensemble des acteurs de la recherche publique. Son existence n'est pas portée à la connaissance des porteurs de projets ou des établissements concernés, et sa mise en application ne fait l'objet d'aucun suivi.

La Cour juge préoccupante une telle défaillance dans le respect de dispositions législatives. Pour exigeantes qu'elles soient, de telles obligations sont liées à la nature publique du financement de l'ANR et au souci légitime de mieux mesurer et de renforcer l'impact des aides de l'agence sur le tissu économique.

C - La place du financement sur appel à projets dans la politique de la recherche

Le contrat d'objectifs devrait, enfin, donner des indications sur les moyens financiers réservés dans la politique de la recherche au financement sur appels à projets.

1 - L'évolution des différentes sources de financement de la recherche

La loi de programme pour la recherche de 2006 comportait en son article 1er des indications de programmation financière, aux termes desquelles les crédits de l'Etat en faveur de la recherche devaient atteindre 24 Md€ en 2010, soit un effort cumulé additionnel de 19,4 Md€ entre 2004 et 2010. 30 % de ces moyens supplémentaires devaient concerner le développement des agences ANR et Oséo.

La trajectoire de financement des agences, conforme aux orientations de la loi de programme jusqu'en 2007 inclus, a connu depuis une nette inflexion.

Tableau n° 1 : Crédits des agences prévus par la loi de programme pour la recherche et exécutés (M€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programmation loi 2006	*350*	*630*	*910*	*1 100*	*1 295*	*1 500*
Exécution	*350*	*630*	*910*	*1 051*	*1 023*	*1 023*

Source : direction du budget

Cette situation se reflète dans les dotations dont a bénéficié l'ANR, d'abord financées sur un compte d'affectation spéciale, puis par des ressources fiscales affectées, et qui n'ont pris la forme d'une subvention pour charges de service public que depuis 2008.

Tableau n° 2 : Dotations budgétaires de l'ANR (M€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	700,0	808,7	834,0	850,0	829,4	825,3	771,9
Crédits de paiement	350,0	596,1	834,0	850,0	829,4	825,3	771,9
Plan de relance (CP)					*21,6*	*2,4*	

Source : budgets ANR exécuté jusqu'en 2008, après gel en 2009 et 2010 et loi de finances initiale 2011

Les crédits de l'agence ont cessé d'augmenter à partir de 2009 et apparaissent en baisse sensible - hors *investissements d'avenir* - dans le projet de loi de finances pour 2011. Cette tendance devrait se prolonger sur la durée du budget triennal de l'Etat.

De fait, si des moyens financiers importants (et même plus élevés que ceux prévus par la loi de programme) ont été consacrés à la recherche, ils ont été notamment affectés à une très forte augmentation des dépenses fiscales associées à la réforme du crédit impôt recherche ; alors que la loi de 2006 prévoyait des dépenses fiscales à hauteur de 1,7 Md€ en 2010, celles-ci s'élèvent à 4,5 Md€ dans le projet annuel de

performance pour 2011. Au total, la répartition des moyens financiers entre les différents instruments de la politique de la recherche a évolué dans un sens différent de celui prévu par la loi de programme.

2 - Une efficacité d'ensemble à mesurer

Ces choix doivent être évalués par rapport aux objectifs de la politique publique de la recherche.

L'Etat doit, à cet égard, se doter des outils lui permettant de mesurer l'efficacité d'ensemble des différents instruments de sa politique de recherche et des dispositifs de financement qui s'y rattachent.

Les aides accordées aux entreprises en matière de recherche et développement sont multiples et d'un volume croissant (financements sur projets versés par l'ANR, aides d'Oséo-Innovation, crédit d'impôt recherche, statut de la jeune entreprise innovante). Il est nécessaire de vérifier que des financements cumulés n'aboutissent pas à des situations pour lesquelles le taux de concours public global pourrait être considéré comme excessif.

En ce qui concerne les laboratoires publics, la recherche d'une bonne articulation entre financement sur projets et programmation des crédits récurrents des établissements est déterminante pour la cohérence du système public de recherche.

Selon un indicateur associé aux lois de finances, les unités de recherche perçoivent de l'ANR et des programmes communautaires l'équivalent de 12 % des dotations récurrentes que leur octroient leurs établissements, et ce pourcentage est porté à 115 % si l'on exclut de ces dotations le financement des personnels permanents. Toutefois, ce chiffre repose sur les données fournies par les seuls organismes de recherche et n'est pas établi pour les universités. Surtout, cet indicateur n'est pas suffisamment précis pour déterminer s'il existe des effets de substitution entre crédits incitatifs et crédits récurrents, ainsi qu'une étude commandée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche tendrait à le montrer. Or, une telle information est nécessaire pour pouvoir apprécier globalement l'efficience du système de financement de la recherche.

Enfin, alors que l'enseignement supérieur et la recherche sont présentés comme la première priorité budgétaire de l'Etat et se voient dotés de moyens importants avec les « *investissements d'avenir* », l'objectif visé par la politique de la recherche quant au niveau de dépenses intérieures de recherche et de développement (DIRD) parait simultanément revu à la baisse.

En effet, il avait été prévu en 2002, dans le cadre de la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, dite « stratégie de Lisbonne », d'atteindre en 2010 un volume de dépenses de recherche et développement de 3 % du produit intérieur brut (PIB)[214]. En janvier 2008, cet objectif a été réaffirmé pour la France à l'horizon 2012[215]. Or, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué, dans sa réponse à la Cour, que, comme la dépense intérieure de recherche et développement était aujourd'hui encore très éloignée de l'objectif de Lisbonne, de l'ordre de 2,08 % au lieu de 3 %, il estimait désormais à 2,46% le ratio DIRD/PIB que la France pourrait atteindre à l'horizon de 2018, tous impacts de la politique publique de recherche confondus.

Ces éléments justifient qu'un réexamen approfondi des objectifs, des procédures et de l'impact de l'ANR soit entrepris, au moment où cette agence s'engage dans une nouvelle phase de son histoire. Cette analyse, qui doit trouver une traduction précise dans le prochain contrat d'objectifs, doit s'accompagner d'une réflexion sur les instruments d'intervention de l'ANR, la mise à niveau de sa gestion et la définition d'indicateurs de performance s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie claire arrêtée avec l'Etat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Créée en 2005, l'Agence nationale de la recherche a su très rapidement trouver sa place dans la politique publique de la recherche. Son action, tournée vers le financement de projets, consacre une évolution importante du paysage français de la recherche, convergente avec les pratiques de nos principaux partenaires étrangers.

Les règles qui gouvernent l'attribution de ses aides sont toutefois héritées de dispositifs anciens et exercent des effets qu'il convient de corriger, s'agissant en particulier du financement croissant des dépenses de personnel en contrat à durée déterminée et de la différence de traitement entre laboratoires publics et privés.

[214] Dont 1 % pour les acteurs publics et 2 % pour les entreprises.

[215] La dépense intérieure de recherche et développement a baissé continûment depuis 1993 en pourcentage du PIB, à l'exception de la période 1999-2002, pour se situer en 2007 à 2,07 %, loin derrière l'Allemagne (2,63 %), les Etats-Unis (2,76 %) et le Japon (3,44 %), des données provisoires laissant toutefois penser que ce déclin serait désormais enrayé (2,08 % en 2008).

Six ans après sa création, le positionnement des aides de l'agence et les résultats obtenus méritent de faire l'objet d'une évaluation, à partir de la mise au point d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience spécifiques de l'agence.

En matière de gestion financière, budgétaire et comptable, le contrôle de la Cour a mis en évidence des faiblesses qui devront être surmontées avant que l'ANR ne mette en œuvre les 18,9Md€ d'investissements d'avenir qu'il est prévu de lui confier. La décision d'arrêter de façon concomitante l'activité des unités supports représente un pari d'autant plus risqué que cette décision n'est pas mise en application dans des conditions satisfaisantes.

Enfin, plusieurs dispositifs prévus par la loi ne sont pas appliqués. Il en va ainsi en particulier, du contrat pluriannuel avec l'Etat. La négociation et la conclusion d'un tel contrat apparaissent aujourd'hui nécessaires et urgentes. Il est d'autant plus important de placer l'action de l'ANR dans une cadre pluriannuel que le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de lui accorder des dotations en baisse, posant la question de la place finalement réservée aux financements sur projets dans la politique publique de la recherche.

Dans cette période clé qui s'ouvre pour l'ANR, la Cour formule sept recommandations principales qui s'adressent à l'établissement mais aussi à ses tutelles :

S'agissant de la stratégie :

1. *établir et signer rapidement le contrat pluriannuel prévu par la loi entre l'Etat et l'ANR qui devra en particulier clarifier les objectifs assignés à l'agence et l'articulation entre les priorités stratégiques de l'Etat et le choix des programmes donnant lieu à appel à projets ;*
2. *construire des indicateurs d'impact de l'action de l'agence permettant de mesurer sa valeur ajoutée.*

S'agissant de la gestion :

1. *maîtriser la croissance des effectifs de l'agence, en prévoyant un encadrement de gestion d'un niveau suffisant ;*
2. *établir les dotations annuelles de l'ANR en crédits de paiement à partir d'un calendrier précis des besoins liés aux engagements.*

S'agissant des aides délivrées par l'agence :

1. *mesurer les taux d'aide effectifs pour les laboratoires publics et privés de sorte à justifier les écarts constatés ou à les résorber ;*
2. *préciser les frontières entre certaines actions des investissements d'avenir et la programmation propre de l'ANR ;*
3. *veiller à la mise en œuvre du dispositif spécifique de valorisation des résultats des recherches publiques aidées par l'ANR.*

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Comme la Cour le souligne, l'Agence nationale de la recherche, créée en 2005, s'est très rapidement imposée comme un acteur incontournable de la politique publique de la recherche et a pleinement participé à la modernisation du paysage français de la recherche.

Par ailleurs, malgré les progrès indéniables qui ont été effectués, notamment sur la comptabilisation des engagements pluriannuels, la Cour note la persistance de fragilités en matière financière et de gestion qui devront être traitées d'autant plus rapidement que l'Agence s'est vue confier la gestion d'une partie importante des investissements d'avenir.

A ce titre, je partage pleinement les observations relatives à la nécessité pour l'Agence de poursuivre les efforts déjà entrepris pour sécuriser ses procédures, fiabiliser et simplifier les restitutions comptables. Je suis également favorable à l'établissement de dotations annuelles de l'Agence en crédits de paiement en fonction d'un calendrier précis des besoins liés aux engagements.

En revanche, les observations de la Cour relatives à la stratégie de l'établissement, la reprise par l'ANR de la gestion des aides au travers de l'internalisation des unités supports et les modalités d'aide aux laboratoires privés et publics appellent de ma part les observations suivantes.

S'agissant de la stratégie de l'établissement, la Cour pointe, à juste titre, la nécessité d'établir et de signer rapidement le contrat pluriannuel prévu par la loi entre l'Etat et l'Agence nationale de la recherche. Elle demande également que le positionnement des aides de l'Agence et des résultats obtenus fassent l'objet d'une évaluation, notamment à partir de la mise au point d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience spécifiques de celles-ci.

La forte évolution des missions de l'Agence et de la politique de financement sur projets ainsi que la mise en place parallèle de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) n'avaient pas permis de finaliser les travaux qui s'étaient engagés en 2007 entre l'établissement et ses tutelles.

Même si les programmes d'investissements d'avenir représentent une nouvelle modification en profondeur du champ d'action de l'Agence, je considère qu'il devrait être possible, si l'Agence et le ministère chargé de la recherche le souhaitaient, de relancer rapidement des échanges

dans la perspective de la conclusion d'un contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANR, dès lors que son périmètre aura été stabilisé.

La reprise des discussions relatives à la finalisation d'un contrat d'objectifs devrait être l'occasion d'une refonte du dispositif d'évaluation de l'action de l'Agence. Les propositions esquissées par la Cour dans son projet d'insertion sont autant de pistes qui mériteront une analyse approfondie.

La Cour plaide également pour une maîtrise de la croissance des effectifs de l'Agence, en prévoyant un encadrement de gestion d'un niveau suffisant. Je ne peux que partager pleinement cet objectif.

Dans ce contexte, la Cour souligne toutefois que la reprise par l'ANR de la gestion des aides au travers de l'internalisation des unités supports représente un pari qui n'est pas sans risques. Elle considère plus particulièrement que les gains de productivité attendus de cette internalisation (schéma cible de 200 emplois contre 250 aujourd'hui) sont optimistes et que cette internalisation ne s'appuie pas nécessairement sur les compétences déjà existantes au sein des unités ayant vocation à être rattachées.

S'il apparaît indéniable que l'internalisation des unités supports doit s'accompagner d'un plan efficace de reclassement des personnels concernés et reposer, dans la mesure du possible, sur l'utilisation des compétences déjà existantes, elle permettra avant tout la mutualisation des bonnes pratiques pour l'organisation et le suivi des appels à projets. Cette mutualisation générera des gains de productivité appréciables qui iront de pair avec un renforcement de la qualité et de la fiabilité des procédures mises en place. Par conséquent, cette réorganisation, qui a débuté en 2009, me paraît aller dans le bon sens et doit donc être mise en œuvre rapidement.

Enfin, la Cour note que les modalités d'aide aux laboratoires privés et publics conduisent à un traitement nettement différencié, de l'ordre de 25 % environ du coût total du projet pour les laboratoires publics contre près de 50 % pour les laboratoires privés. Elle recommande à l'Agence de mesurer ses taux de concours effectifs afin que, s'il apparaissait des écarts de traitement entre bénéficiaires, elle puisse, soit les justifier sur le fondement d'objectifs transparents et connus, soit les corriger et rétablir ainsi une égalité du taux d'aide.

Si je partage la recommandation faite à l'Agence de mesurer ses taux de concours effectifs, l'écart s'explique en partie par le fait que les dépenses de personnels permanents des établissements publics ne sont pas éligibles au financement de l'ANR dans la mesure où ils sont financés par ailleurs par une subvention pour charges de service public versée par l'Etat.

Toutefois, ce calcul devra reposer sur un échantillon représentatif des porteurs de projets mis en œuvre dans des établissements publics et suppose par ailleurs que les établissements présentent leurs projets en coûts complets sur la base d'une méthodologie solide et partagée, afin de permettre une comparaison efficace, d'une part, entre les établissements publics mais aussi, d'autre part, avec les structures privées.

Si les calculs de l'Agence devaient confirmer les analyses de la Cour, il conviendrait effectivement d'en tirer les conclusions nécessaires.

La production de coûts complets fiables prendra du temps compte tenu de la qualité très hétérogène de la comptabilité analytique tenue par les établissements publics. Elle doit être généralisée et ce n'est qu'à cette condition que pourra être envisagé le financement des projets des équipes publiques, à enveloppe constante, en intégrant des frais généraux plus élevés.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Les trois points soulevés par la Cour relatifs au positionnement stratégique de l'Agence nationale de la recherche (ANR), à ses modes d'intervention et à son fonctionnement appellent les observations suivantes de la part du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

En préambule, je tiens à affirmer ma grande satisfaction de voir 1'ANR prendre toute sa place dans la recomposition du paysage français de la recherche depuis la promulgation de la loi programme pour la recherche en 2006. C'est sur le fondement de ce bilan que l'Etat a décidé de confier à 1'ANR la gestion de près de la moitié des crédits du programme des investissements d'avenir.

Si le ministère rejoint la Cour sur les progrès à réaliser, il constate néanmoins que cette Agence de création récente s'est déjà imposée comme une des principales agences de financement sur projets de la recherche au niveau européen.

1- Le positionnement stratégique de l'agence

La stratégie nationale de la recherche et de l'innovation (SNRI)

Pour garantir la cohérence de la programmation de l'Agence avec la stratégie nationale de recherche et d'innovation, le ministère a mis en place des instances de concertation entre les ministères concernés et les représentants des Alliances thématiques de recherche.

Ces instances ont vocation à définir les orientations de la programmation que l'ANR doit mettre en œuvre en s'appuyant sur ses comités sectoriels prévus à l'article 2 du décret portant organisation et fonctionnement de 1'ANR.

L'absence de contrat d'objectifs conclu avec l'ANR

La Cour s'interroge sur l'absence de contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANR en dépit de son inscription à l'article 16 de la loi de programme pour la recherche dès avril 2006.

Le ministère considère que cette contractualisation était prématurée tant que la réforme du paysage institutionnel de la recherche n'était pas suffisamment engagée.

Comme pour tous les opérateurs de recherche, cette contractualisation sera précédée d'une évaluation par l'AERES qui engagera ses travaux début 2011. C'est sur la base des résultats de cette évaluation que s'engagera le dialogue contractuel avec l'ANR. Le futur contrat clarifiera les objectifs assignés à l'Agence, notamment l'articulation entre les priorités stratégiques de 1'Etat et les choix de programmation de 1'Agence. Le ministère attachera une grande attention aux indicateurs d'impact de l'action de 1'Agence et à la mesure de la performance de cet établissement. Dans l'attente de cette contractualisation, le ministère a mis en place une programmation financière pluriannuelle calée sur la durée du budget triennal de l'Etat.

II- Les modes d'intervention

Les outils de mesure d'impact

La gestion des appels à a projets de l'ANR bénéficie depuis 2010 d'un nouveau système d'information métier (SIM) qui améliore les performances de chacune des étapes de décision, depuis le dépôt des projets, leur évaluation et sélection jusqu'à leur suivi et bilan. Grâce à cet outil, l'ANR pourra mieux exploiter les informations dont elle dispose, et 1'Etat pourra mieux mesurer la performance de 1'Agence.

Les modalités de sélection

Dès sa création, l'ANR a fondé son action sur des modalités de sélection des projets transparentes et conformes aux meilleurs standards internationaux. Le ministère l'a incitée à mettre en place un mode de sélection favorisant non seulement les projets innovants mais aussi les projets à risque. Il s'agit aujourd'hui de repérer et d'encourager le risque pris par les chercheurs pour s'engager dans une voie, source de retombées en termes de recherche et d'innovation.

La mise en œuvre du préciput

Le caractère législatif de l'introduction d'un mécanisme de préciput a été introduit par amendement parlementaire dans la loi de 2006. Un principe d'équirépartition, dans le cas d'un projet mené en commun par des chercheurs issus de plusieurs établissements ou fondations est inscrit dans son article 16 et a prévalu dans les premières années de mise en place de cet abondement.

La nouvelle régie d'attribution du préciput fixée par le ministère favorise désormais l'hébergeur, c'est-a-dire l'université dans la majorité des cas. Cette attribution est cohérente avec le fait que le préciput a vocation à couvrir, au moins partiellement, les frais fixés induits par les projets retenus.

Comptabilité analytique et coûts complets

La mise en place d'une comptabilité analytique est nécessaire pour que les laboratoires publics porteurs de projets soient en mesure de présenter leur demande en coûts complets. Ce chantier donne lieu à des travaux conduits dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Par ailleurs, comme le recommande la Cour, le ministère a engagé une analyse des éventuelles différences que les règlements financiers successifs de l'agence auraient pu introduire dans le traitement des laboratoires publics et des laboratoires privés.

Extension des durées de financement des projets

Comme le relève la Cour, le ministère considère qu'une durée de financement de trois ans est parfois insuffisante pour certains projets de recherche. C'est pourquoi l'ANR autorise désormais le porteur de projet à demander un financement jusqu'à quatre ans et à présenter une nouvelle demande permettant de financer la suite d'un projet.

Suivi des personnels recrutés pour une durée déterminée

Le ministère partage les préoccupations de la Cour au sujet de l'avenir du personnel occasionnel participant à des projets soutenus par l'ANR, et des risques de fragilisation des équipes de recherche qui peuvent en découler.

Il a demandé à l'ANR fin 2010 de mettre en place une procédure de suivi de ces emplois et de faire des enquêtes régulières sur le devenir des personnels. De plus, l'ANR a prévu d'insérer des tableaux de synthèse dédiés à cette question dans les formulaires de suivi et de bilan de ses programmes.

Bonus associé à la labellisation des projets par les pôles de compétitivité

L'ANR est devenu un acteur essentiel dans le financement de la recherche associée aux pôles de compétitivité, et la labellisation des projets de recherche par les pôles a permis de renforcer la recherche partenariale dans les régions. Comme le recommande la Cour, le ministère évaluera la pertinence des actions qui ont pu être menées à ce titre et étudiera une éventuelle modification dans la mise en œuvre de ce bonus.

Le programme Carnot II

Le MESR a intégré les remarques de la Cour sur le programme Carnot pour le nouvel appel à projets prévu dans le cadre des investissements d'avenir.

Sur un point plus particulier relevé par la Cour, le ministère a prévu que le droit de sortie de l'association des Instituts Carnot soit aménagé pour assurer la conformité du dispositif avec le principe de liberté d'association.

La valorisation de la recherche conduite dans le cadre des financements ANR

La Cour recommande de veiller à la mise en œuvre du dispositif spécifique de valorisation des résultats des recherches publiques aidées par l'ANR, en application de l'article L. 329-7 du code de la recherche.

Pour ce faire, le futur contrat avec l'ANR définira les obligations d'information du ministère, qui portent à la fois sur les données quantitatives (nombre de déclarations d'inventions, brevets ou autres droits de propriété intellectuelle) et sur les modalités de valorisation (mise en place d'un droit de premier refus ou toute autre forme d'avantage concédée aux PME communautaires de moins de 250 personnes).

Les investissements d'avenir dans la programmation de l'ANR

La Cour note que la prise en charge des investissements d'avenir aura un impact significatif sur les activités de l'ANR et demande que soient précisées les frontières entre certaines actions de ces investissements et la programmation propre de l'établissement.

Les appels à projets que l'Agence finance dans le cadre des investissements d'avenir portent sur deux types d'actions :

- certaines sont éloignées des modes de programmation classiques de l'ANR : Instituts Hospitalo-Universitaires (IHU), Instituts de recherche technologique (IRT), Initiatives d'excellence ;

- d'autres se rapprochent de ses modes de financement classiques même si les moyens prévus pour les investissements d'avenir sont très

supérieurs aux moyens actuels de l'ANR. Dans ce cas, la gestion des investissements d'avenir pourra s'appuyer sur l'expertise existante, dans les conditions prévues par la convention de gestion entre l'Etat et l'ANR publiée début 2011.

III- Le fonctionnement de l'agence

L'intégration des unités support

Si la notion d'unité support a été retenue dans les premières années de fonctionnement de l'ANR, cette gestion a engendré de nombreuses difficultés liées à l'absence de cadre administratif, comptable et financier unique.

La décision de réintégrer ces unités au sein de l'ANR est indispensable pour fiabiliser la gestion des engagements et améliorer les délais de paiement. Comme le recommande la Cour, le ministère portera une attention particulière à la situation des personnels et aux mouvements les concernant (reclassement, nouveau recrutement, type de contrat COD ou CDI …).

La gestion financière des aides

La Cour note que les aides aux laboratoires publics prennent la forme de trois avances forfaitaires de 30 % chacune, versées tous les 12 mois, et que seul le solde de 10 % est soumis à la production d'un relevé récapitulatif de dépenses portant sur la totalité du projet. Les conséquences en sont un retard important dans la clôture des projets, une forte saisonnalité générée dans l'activité de l'ANR, et des reports massifs pour les établissements bénéficiaires recevant les crédits en fin d'année.

En réalité, le premier versement est lié au calendrier de sélection des projets. Pour les autres versements, le ministère prend bonne note de la recommandation de versement aux bénéficiaires en début d'exercice afin de ne pas retarder inutilement la mise en œuvre des programmes financés et de contribuer efficacement à la diminution de la trésorerie des établissements bénéficiaires en fin d'année. La réinternalisation de la gestion au sein de l'ANR devrait faciliter l'atteinte de cet objectif.

La gestion budgétaire et comptable de l'agence

La Cour considère que la comptabilisation des engagements s'est révélée « défaillante » jusqu'en 2009. Elle conclut que « l'agence doit conduire un effort important pour améliorer sa gestion budgétaire et comptable, et assurer un meilleur suivi financier des aides qu'elle octroie ».

S'il est incontestable que les comptes des exercices 2005 à 2008 présentaient des lacunes notamment pour la comptabilisation des engagements pluriannuels, le ministère rappelle que le compte financier

2009 a enregistré, pour la première fois, les engagements n'ayant pas encore donné lieu à inscription de charges ou charges à payer sous forme de provisions. Si la comptabilisation des provisions avec répartition analytique n'avait pu être totalement réalisée pour la clôture de l'exercice 2009, elle a en revanche constitué une piste d'amélioration essentielle pour la production des comptes 2010.

S'agissant des dotations en crédits de paiement, la Cour considère que les dotations sont « sans lien avec les besoins». Je souhaite rappeler que ces dotations ont été calibrées en tenant compte des paiements à effectuer en règlement et apurement de dossiers d'aides ouverts dans le cadre des anciens fonds incitatifs ministériels (FNS, FRT, RRIT), soit environ 405 M€ au total, sur des engagements antérieurs à 2005. Par ailleurs, les mesures de régulation opérées en CP (hors réserve de précaution) sur le seul exercice 2010 (annulations respectives de 40 M€, de 95 M€ et de 53 M€ prises par la loi de finances rectificative du 9 mars, le décret d'avance du 29 septembre et celui du 30 novembre) mettent un terme à des dotations de CP pouvant paraître excédentaires.

La couverture intégrale des appels à projets a, par ailleurs, toujours vocation à s'apprécier sur une durée comprise entre cinq ou six exercices, la programmation 2011 prévoyant le solde des appels à projet lancés lors de l'édition 2005.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DE LA DIRECTRICE GENERALE DE L'ANR

L'insertion de la Cour appelle de notre part les observations suivantes.

Sur la durée des projets soutenus :

La durée des projets n'est pas limitée à trois ans, mais peut aller jusqu'à quatre ans voire au-delà lorsque 1'ambition du projet le justifie. De plus, pour pallier 1a difficulté pour les porteurs à concevoir un projet sur une durée plus longue, des projets peuvent être déposés comme suites de projets antérieurement financés par 1'ANR et parvenus à leur terme, sous réserve que le bilan de ces derniers soit explicite dans la proposition et que la nouveauté du projet «suite» soit clairement définie.

Sur le traitement différencié des laboratoires publics et privés :

La comparaison des taux de concours accordés aux structures publiques et privées est complexe, car elle dépend de la structure de

chaque projet. En effet, le « cout complet » déclaré par les laboratoires publics servant de base à la comparaison faite par la Cour n'est pas calculé de la même façon que pour les entreprises. Il comprend des frais d'environnement forfaitaires égaux à un pourcentage compris entre 80 % et 100 % des dépenses de personnels consacrées au projet. Le taux de concours moyen pour les laboratoires publics pour l'ensemble de l'édition 2009, est égal à 27,6 % du coût complet déclaré, soit de l'ordre de 30 % ramené à une assiette comparable à celle des laboratoires privés. Ce taux est porté a 41 % si 1'on prend en compte le préciput, à comparer au taux de 30 % accordé aux entreprises (45 % pour les PME).

Le mode de financement adopté pour les laboratoires publics est principalement lié à la difficulté pour ceux-ci d'évaluer leurs coûts complets. Les progrès en cours dans ce domaine devraient permettre dans 1'avenir de passer à un financement en coûts comp1ets basé sur la comptabilité analytique des établissements.

Sur le financement des dépenses de personnel en CDD :

Le recours aux contrats à durée déterminée a été encadré dans les appels à projets à partir de 2006 (et non 2010 comme l'indique la Cour). Ainsi, dès 2006, l'appel à projets du programme « blanc » précisait que le financement de contrats à durée déterminée ne devait pas dépasser 2 ETP (72 h/mois sur la durée du projet). Parallèlement, l'implication des personnels permanents devait être d'au moins 2 ETP, et l'implication du coordinateur d'au moins 30 % de son temps de travail.

En outre, le financement d'allocations de thèse est exclu depuis 1'origine pour les projets en biologie-santé et en sciences humaines et sociales, pour tenir compte des difficultés d'emploi des docteurs dans ces domaines.

L'ANR assure un suivi du devenir professionnel des personnels employés en CDD dans les comptes rendus de fin de projet et par une enquête annuelle auprès des porteurs de projets terminés. L'enquête menée sur les programmes des éditions 2005 et 2006 a montré que les personnels employés sur des contrats à durée déterminée financés par 1'agence avaient un taux d'emploi à l'issue du projet supérieur à 95 % en moyenne, y compris dans les secteurs particulièrement difficiles que sont la biologie et les sciences humaines et sociales. Les emplois occupés se partagent de façon équilibrée entre emplois permanents (emplois de titulaires de la fonction publique ou contrats à durée indéterminée) et contrats à durée déterminée. Les retours qualitatifs de l'enquête montrent que les emplois trouvés le sont très majoritairement dans la suite du projet et/ou grâce à la formation acquise pendant le projet. Ceci montre 1'effet positif sur leur carrière professionnelle de la participation des jeunes chercheurs à un projet ANR.

Sur le bonus pôles de compétitivité :

Les équipes dirigeantes des pôles de compétitivité soulignent l'importance du bonus accordé par 1'ANR pour développer dans le cadre du pôle le socle de connaissances fondamentales qui seront nécessaires dans le futur pour assurer le développement technologique des partenaires industriels du pôle. II a un effet fort en matière de rapprochement des préoccupations des équipes de recherche publiques et privées.

Une enquête menée sur les actions engagées à l'aide de ce bonus montre que la ventilation des actions sur les différents objectifs fixés au départ est la suivante : 40 % des sommes sont affectées à de la communication scientifique dans le cadre de séminaires, colloques ou revues ; 20 % à des équipements mutualises sur le territoire du pôle ; 7% ont été dédiés à des réflexions stratégiques pour le pôle; 12 % ont contribué à de l'ingénierie collaborative entre pôles et à l'international ; 7 % ont été dédiés au montage de nouveaux projets ; 14 % ont été dédiés à des actions de valorisation.

La participation des projets de pôles aux appels ANR a été maintenue à un très haut niveau depuis 5 ans. Elle atteint un chiffre record en 2010 puisque plus de 1 811 labels ont été décernés sur 1 372 projets. En regard des objectifs initiaux, les indicateurs quantitatifs actuels sont donc un signe de 1'efficience du dispositif.

Sur le dispositif des unités support et la mise en œuvre de l'internalisation :

Le dispositif des unités support, qui n'a pas d'équivalent dans les autres agences européennes et internationales, s'il a permis à l'ANR de mettre en place très rapidement les premières éditions des programmes, a montré cependant ses limites sur la durée. Celles-ci sont notamment liées à la dispersion des structures, génératrice de coûts supplémentaires et de lourdeurs dans la centralisation des informations. Elles sont dues également au conflit d'intérêt potentiel né du fait que ces structures sont partie intégrante d'organismes de recherche qui présentent des projets aux appels à projets de l'ANR, en concurrence avec d'autres établissements de recherche. Ces raisons ont conduit la ministre de la recherche à décider en juin 2009 l'internalisation au sein de l'ANR des fonctions assurées pendant les premières années de 1'agence par les unités support.

A titre d'exemple, la procédure de clôture des projets a été mise en vigueur le 31 octobre 2008. Elle prévoyait précisément les modalités de reddition des comptes des unités support et le contrôle par 1'ANR des pièces justificatives lors de la clôture des projets. Elle n'a cependant été mise en œuvre par les établissements support que tardivement, entraînant un certain retard, justement noté par la Cour, dans la clôture de l'édition 2005. Ainsi, en septembre 2010, le taux de clôture

financière des projets de l'édition 2005 était de 26 % pour les dossiers gérés par les unités support contre 65 % pour les dossiers gérés en interne à l'ANR.

Par ailleurs, le « pari » de la reprise par 1'ANR de la gestion des aides est à présent presqu'entièrement réalisé, puisque la quasi-totalité de 1'édition 2010 a été mise en place en interne à 1'ANR.

Un schéma de recrutement précis a été mis au point grâce aux programmes déjà gérés en interne dès l'origine (représentant 16 % des engagements). Cette expérience antérieure a permis de calibrer les effectifs nécessaires à environ 200 emplois en équivalent temps plein pour l'ensemble de l'agence (hors investissements d'avenir). Les effectifs fin 2010 étaient de 194 ETP. Ceci représente un gain d'environ 60 ETP par rapport au dispositif précédent, grâce à des économies d'échelle et à la suppression de doubles emplois. Les recrutements se répartissent à parts égales entre personnels administratifs et personnels scientifiques.

L'ensemble des personnels employés dans les unités support s'est vu proposer un emploi à 1'ANR. La plupart ont cependant préféré rester dans leur établissement d'origine, où ils se sont vus proposer une nouvelle affectation, ou ont trouvé immédiatement un poste à 1'extérieur. Au total, environ 35 agents provenant des unités support (13 personnes de l'USAR, dont le directeur adjoint de la structure, 4 de l'INSEM, 3 de l'INRA, 3 de l'IFP, 2 de I'INRIA, etc..) sont venus ou vont venir apporter leur expérience dans un poste à l'ANR.

Sur la gestion des investissements d'avenir :

Le montant des crédits qui ont été versés à 1'ANR au titre des investissements d'avenir s'élève a 22,5 Md€.

Comme le souligne la Cour, la gestion confiée à 1'agence dans ce cadre relève déjà en partie de ses métiers de base (lancement d'appels à projets, financement de projets de recherche en biotechnologies, bio-ressources, bio-informatique...) et comprend également des aspects nouveaux. Ces derniers sont en premier lieu le montant exceptionnel des financements mobilisés, mais aussi la nature des projets, qui vont pour les plus importants concerner le financement de structures nouvelles de recherche, et non de projets de recherche. En ce sens, ils sont plus proches du dispositif de sélection des Instituts Carnot qui a été mis en œuvre par 1'agence.

En revanche, les opérations venant en complément du Plan Campus et finançant de l'immobilier ne sont pas gérées par 1'ANR, qui aura alors seulement un rôle de caisse.

Une autre différence fondamentale est le rôle de 1'agence dans ces processus. En effet, celui-ci va être un rôle de mise en œuvre des processus

de sélection, puis de suivi des projets financés, sans pouvoir de décision, et très encadré par le mandat et les directives données par le commissariat général à l'investissement et le ministère de la recherche.

La gestion en compte de tiers n'est pas inédite à 1'agence, dont une des missions a consisté dans le passé à financer des fondations de recherche sur des fonds gérés en comptes de tiers. Elle place la gestion financière des investissements d'avenir sous le contrôle direct de l'Etat ordonnateur, sans impact sur les processus budgétaires de 1'agence. Le suivi financier est quant à lui organisé et normé par le commissariat général à 1'investissement pour 1'ensemble des opérateurs des investissements d'avenir.

Sur la gestion financière des aides :

Le versement de 90 % de l'aide aux laboratoires publics sans justification préalable relève du choix d'une gestion légère du dispositif, visant à éviter une charge administrative pénalisante pour les chercheurs.

Sur l'insuffisante connaissance des coûts de gestion :

L'ANR compte dans le ratio des coûts de gestion sur le budget global l'ensemble constitué par les coûts de 1'ANR et des unités support. Si 1'on ajoute le montant des dépenses d'animation scientifique, le ratio passe en 2009 de 3 % à 3,1 %.

S'agissant de la rémunération des experts, la plupart des agences étrangères, et notamment la DFG allemande, ne les rémunèrent pas.

L'internalisation des unités support permettra de mesurer les «coûts complets », au sens de la Cour, du fonctionnement de l'agence. Ceux-ci sont en baisse dans le budget 2011, après internalisation, par rapport aux deux années précédentes.

La mise en place d'une comptabilité analytique est prévue dans le futur système d'information budgétaire et comptable en cours d'élaboration. Elle permettra notamment d'isoler le coût de la gestion des investissements d'avenir par rapport aux autres activités de l'agence.

Sur les dotations en crédits de paiement sans lien avec les besoins :

Les dotations en AE = CP avaient précisément pour objectif de couvrir les besoins de l'ANR sur la durée des projets. Malheureusement, cette régie n'a pas toujours été respectée, que le montant des crédits de paiement ait été réduit par rapport aux autorisations d'engagement ou que des paiements supplémentaires aient été demandé à l'ANR sur les fonds ministériels sans qu'elle dispose des autorisations d'engagement correspondantes. La trésorerie détenue par l'ANR et ses unités support

est donc aujourd'hui très inférieure aux engagements pluriannuels de l'agence. Compte tenu des prévisions de versement, elle sera entièrement consommée en 2012, et le besoin en crédits de paiement sera supérieur aux autorisations d'engagement dans le budget 2012. En tout état de cause, cette trésorerie est entièrement déposée au Trésor.

Sur la comptabilisation des engagements :

Les engagements pluriannuels de l'agence ont été provisionnés pour la première fois dans le compte financier 2009, mais figuraient déjà en annexe des comptes financiers précédents depuis le premier compte financier de l'établissement public en 2007.

Si le progiciel de gestion intégrée Agresso déployé à l'ANR ne répond pas à la totalité des besoins en matière d'ergonomie, de mise en forme du compte financier et de comptes rendus, il assure en revanche parfaitement la sécurité de l'enregistrement comptable des opérations. Le marché pour la mise en place d'un nouvel outil a été lancé à l'été 2010.

Sur la nécessaire mesure de la valeur ajoutée de l'agence :

La mesure de l'impact des financements accordés sur la communauté scientifique est une préoccupation constante de l'agence. Pour cela, elle collecte tout d'abord dans le cadre de son processus de suivi des projets des indicateurs d'impact propres à chaque projet, qui sont ensuite analysés et synthétisés dans le cadre des bilans de programme pour chaque édition. L'agence a procédé en 2010 au bilan de l'édition 2006, après celui de l'édition 2005.

L'ANR mesure ensuite son impact sur la communauté et la structuration de la recherche publique à travers le nombre de projets soumis à ses appels à projets, en hausse chaque année, qui est représentatif de l'acculturation du mode de financement de la recherche sur projets sélectionnés de manière compétitive. Elle est également en mesure d'évaluer l'amélioration de la qualité des projets déposés, représentative d'une meilleure maîtrise par les chercheurs des techniques de travail en mode projet.

L'impact de l'ANR est aussi mesuré par les résultats obtenus par les chercheurs français aux appels à projets de l'European Research Council, ou le taux de réussite des équipes françaises est aujourd'hui parmi les meilleurs, sinon le meilleur parmi les pays européens. 80 % des projets accordés par l'ERC à des chercheurs français concernent des scientifiques déjà financés par l'ANR. En 2010, les candidats français ont eu un taux de succès de 27 % aux appels à projets « Starting Grants » de l'ERC, se classant au 3ème rang derrière Israël et la Suisse et loin devant nos voisins allemands et britanniques. A titre de comparaison, le taux de succès à l'appel Jeunes Chercheurs de l'ANR est de 23 %.

L'ANR effectue tous les deux ans une enquête externe de retour d'expérience des participants aux appels à projets auprès de 800 chercheurs. Le questionnaire, qui comprend environ 50 questions, permet de cerner de façon évolutive dans le temps la satisfaction de la communauté sur les différents aspects de l'action de l'ANR. Elle permet notamment de mesurer le degré et l'évolution de la capacité des chercheurs à soumettre leurs projets de façon autonome, à la fois dans leurs aspects scientifiques et administratifs et financiers, leur degré de compréhension des documents et formats demandés, et les difficultés qu'ils rencontrent. Elle mesure également l'impact de l'ANR au regard de ses principaux objectifs, comme la constitution de partenariats dans les projets de recherche, à travers la facilité à trouver des partenaires, et le mode de formation des partenariats. Cette enquête permet d'identifier des axes de progrès pour l'action de l'ANR, qui font l'objet de plans d'action dans les deux années qui suivent l'enquête.

Une enquête interne est également menée par l'agence depuis 2009 sur le devenir des personnels non permanents financés sur les projets ANR. Cette enquête a montré que l'impact des financements ANR sur la carrière des jeunes chercheurs, outre l'emploi directement apporté pendant la durée du projet, est aussi un meilleur accès à l'emploi à l'issue du projet.

En conclusion, après 5 ans d'existence de l'ANR, on constate une croissance des recherches organisées en projets dans toutes les disciplines des sciences dures aux sciences humaines et sociales et le développement de la recherche partenariale dans tous les domaines ou l'ANR a lancé des appels à projets thématiques, avec un impact très positif sur les PME.

Des indicateurs à plus long terme, comme la poursuite des partenariats entre les équipes concernées après l'achèvement des projets, ou le devenir des jeunes chercheurs après trois ans, pourront être mesurés dans les années qui viennent, dans la mesure où les premiers projets clôturés l'ont été fin 2009 et en 2010.

Chapitre IV

Les politiques de l'Etat dans les départements d'outre-mer

Le présent chapitre est consacré à trois politiques de l'État spécifiques aux quatre départements actuels d'outre-mer (DOM ; trois situés en Amérique – La Guyane et les deux départements antillais : La Guadeloupe et La Martinique ; un dans l'océan Indien : La Réunion) ainsi qu'à Mayotte, qui deviendra le cinquième département d'outre-mer, le 1er mars 2011. Le cas de la collectivité de Saint-Martin y est adjoint en raison de la similitude des problèmes en matière d'immigration irrégulière.

La population totale de l'ensemble s'élève à un peu plus de deux millions de personnes.

Dans ces régions monodépartementales que sont les DOM, l'organisation administrative est proche de celle de la métropole. Les textes législatifs et réglementaires nationaux y sont, en règle générale, applicables, moyennant les mesures d'adaptation "nécessitées par leur situation particulière", selon l'article 73 de la Constitution.

Ce sont trois compétences principalement exercées par l'État qui sont ici examinées : le contrôle des flux migratoires et la politique de reconduite à la frontière, la gestion des risques naturels et le soutien à l'agriculture.

Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin

PRESENTATION

La Cour des comptes a abordé la politique de reconduite à la frontière dans son rapport public annuel 2007, en limitant ses investigations à la métropole. Elle a depuis examiné le contrôle des flux migratoires irréguliers dans les départements et collectivités d'outre-mer[216]. Les observations qui s'ensuivent portent avant tout sur les trois territoires où la maîtrise de ces flux présente des difficultés particulièrement importantes : la Guyane, Mayotte et Saint-Martin.

Pour ces trois territoires, comme en métropole, le ministre chargé de l'immigration est responsable de la politique de reconduite à la frontière ; à cet effet, il a autorité sur les services de la direction générale de la police nationale. Les préfets d'outre-mer se voient chacun assigner des objectifs quantitatifs distincts de ceux fixés pour la métropole. Ils y disposent de pouvoirs supplémentaires vis-à-vis des forces de sécurité, notamment pour répartir les dotations de fonctionnement et les effectifs.

L'importance du nombre de reconduites est un phénomène majeur en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin. Leur augmentation y traduit des difficultés persistantes à maîtriser les entrées irrégulières sur le territoire plus que l'efficacité de la politique menée ; celle-ci, essentiellement fondée sur le renforcement des moyens des forces de sécurité, finit par atteindre ses limites.

I - La spécificité des territoires

A - Une situation favorisant les flux migratoires

Les flux migratoires outre-mer sont particulièrement difficiles à surveiller du fait de l'insularité ou, pour la Guyane, d'une forêt amazonienne immense et peu peuplée, ainsi que d'une attractivité d'autant plus grande que le niveau de vie des habitants des pays voisins, culturellement et linguistiquement proches, est souvent très inférieur.

[216] Les départements de La Guadeloupe, de La Guyane, de La Martinique et de La Réunion, ainsi que les collectivités de Mayotte, de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin.

Dans les trois territoires, la proportion des ressortissants étrangers dans la population totale est beaucoup plus forte qu'en métropole. En Guyane, où un tiers de l'accroissement démographique est d'origine migratoire, elle atteint près de 30 %, soit plus de 60 000 personnes. Elle est supérieure à 40 % à Mayotte et à Saint-Martin où la majorité de la population étrangère est en situation irrégulière.

B - L'importance numérique des reconduites

Le nombre de reconduites à la frontière dans les quatre départements d'outre-mer et dans les trois collectivités de Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (hors ceux liés à l'aide au retour) n'a cessé de croître entre 2002 et 2009, quoique moins rapidement en fin de période, passant de 9 252 à 30 820, alors qu'en métropole, il s'est stabilisé puis a commencé à diminuer. En 2009, il est même devenu supérieur au total enregistré en métropole. Outre-mer, 95% des reconduites ont été effectuées à partir de Mayotte (près des deux tiers), de la Guyane (environ un tiers) et de Saint-Martin.

De même, pour la première fois en 2009, le nombre de personnes retenues dans les centres de rétention d'outre-mer a approché celui de la métropole (27 244 contre 30 270), alors qu'il en représentait moins du tiers en 2005 (8 726 contre 29 257). L'essentiel concerne Mayotte et la Guyane.

C - Des particularités juridiques

Le régime applicable dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin est le droit commun prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), mais avec des particularités que deux lois[217] de 2006 et 2007 ont renforcées. Notamment, les droits de recours des personnes retenues y sont plus limités qu'en métropole et les échecs à l'éloignement y sont bien moindres.

Pour la Guyane, des dispositions spécifiques facilitent l'interpellation (article 78-2 alinéa 9 du code de procédure pénale) et la visite sommaire des véhicules sans autorisation du procureur. De plus, un arrêté de reconduite à la frontière peut y être exécuté immédiatement,

[217] La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

sans le délai de 48 heures fixé par le droit commun, et le recours contre les obligations de quitter le territoire n'est pas suspensif de plein droit[218].

A Saint-Martin, la loi précitée de 2006 a instauré une expérimentation de cinq ans de ces mêmes dispositions[219]. Le projet de loi « immigration, intégration et nationalité », actuellement en cours d'examen par le Parlement[220], propose de pérenniser celles concernant l'interpellation et la visite des véhicules, et de proroger, pour une nouvelle durée de cinq ans, celles applicables à la reconduite.

A Mayotte, la prochaine transformation de ce territoire en département - la départementalisation -, soulève la question de l'avenir du régime juridique actuellement applicable, qui n'est pas fixé par le CESEDA mais par une ordonnance du 26 avril 2000 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers. Le Conseil d'Etat a estimé, dans un avis du 20 mai 2010, que l'application du régime de l'identité législative n'exclut pas le maintien des textes spécifiques antérieurs tant qu'ils ne sont pas abrogés, et ne rendra donc pas obligatoire l'application du CESEDA à Mayotte. Le rapprochement progressif avec les normes applicables dans les départements d'outre-mer n'en est pas moins possible.

Ces dérogations au droit commun, motivées par les caractéristiques des territoires concernés, rendent plus difficile le contrôle par le juge de la régularité des procédures de reconduite. A fortiori si elles sont prorogées par la loi, une évaluation périodique des avantages et inconvénients de ces dérogations apparaît indispensable.

II - Une organisation peu satisfaisante

A - La Guyane

Alors que la population de la Guyane est d'environ 230 000 habitants, près de 11 500 personnes supposées étrangères en situation irrégulière y ont été interpellées en 2009 (contre 12 400 en 2007 et 9 600 en 2008). Plus des deux tiers des interpellations ont été faites par la police aux frontières (PAF), les autres essentiellement par la gendarmerie nationale.

[218] Article L. 514 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[219] De même que pour la Guadeloupe.
[220] Ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, en octobre 2010.

Le taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière a été élevé en 2009, supérieur à 97 % pour les deux principales nationalités concernées, brésilienne et surinamaise, mais variable pour les autres. Le nombre des reconduites a fortement augmenté en 2009 avec plus de 9 000 personnes reconduites contre 7 120 en 2008.

1 - Les orpailleurs illégaux

Des plans d'action (Anaconda en 2007, Harpie 1 et 2 en 2008 et 2009) ont été mis en œuvre pour interpeller les orpailleurs clandestins au nombre estimé entre 3 500 et 5 000. Ils n'ont pas eu l'effet attendu en matière de reconduite du fait des difficultés d'accès aux sites concernés dans la forêt amazonienne : en l'absence de moyens aériens adaptés, les gendarmes ont dû, dans la plupart des cas, relâcher les orpailleurs interpellés et se limiter à détruire leurs installations et équipements, et à confisquer leur approvisionnement. En outre, la mobilisation des forces de sécurité sur ces opérations s'est faite au détriment d'autres contrôles.

Les carences dans la reconduite à la frontière des orpailleurs se sont atténuées depuis 2009 en raison notamment de la mise à disposition de la PAF de moyens aériens, hélicoptères et avion.

2 - La frontière orientale avec le Brésil

La PAF n'est pas en mesure d'assurer une surveillance directe des entrées des étrangers dans l'est guyanais car ses locaux sont situés à quelques centaines de mètres du fleuve Oyapock qui constitue la frontière avec le Brésil. Comme elle ne dispose que d'une embarcation, de surcroît trop petite et instable, pour procéder aux reconduites, elle est contrainte de louer les services de piroguiers.

En l'absence d'un point de passage officiel sur le fleuve, les étrangers le traversent où ils veulent, et seuls ceux en situation régulière viennent faire valider leur entrée au poste de la PAF. Ces difficultés devraient diminuer avec de la mise en service prochaine d'un pont, le premier sur ce fleuve.

3 - La frontière occidentale avec le Surinam

A l'ouest, l'objectif officiel est moins d'empêcher que de limiter les entrées irrégulières en provenance du Surinam, pays pauvre et instable, relativement peuplé dans sa région frontalière avec la Guyane. Il en est séparé par le fleuve Maroni qui est plus un lien qu'un obstacle entre des populations de mêmes origines.

Au seul point de passage officiel, l'arrivée du bac international à Saint-Laurent-du-Maroni, le poste de contrôle de la PAF se résume à un bungalow en rénovation depuis plusieurs mois. Il est installé près de l'embarcadère où les entrées et sorties sont contrôlées pendant la journée.

La PAF doit louer des embarcations pour procéder aux reconduites, et elle ne dispose pas de ponton devant son local, un bâtiment en mauvais état, situé à un kilomètre et demi sur la rive du fleuve. Elle effectue, de jour, des patrouilles sur le Maroni, mais les interpellations s'effectuent à terre, le fleuve étant zone internationale. De nuit, il n'y a pas de contrôle à terre en raison de l'absence de local de rétention et du refus des autorités du Surinam de recevoir les reconduites nocturnes sur leur territoire. Des patrouilles conjointes avec la police du Surinam sont organisées, mais en nombre limité et dans des bateaux différents.

B - Mayotte

Nombre d'étrangers venant des autres îles de l'archipel des Comores tentent d'accéder irrégulièrement à Mayotte dans des embarcations précaires pilotées par des passeurs. Quatre naufrages par an en moyenne depuis 2007 sont à déplorer. Les disparitions et décès en mer sont élevés quoique en diminution (64 en 2007, 47 en 2008, 35 en 2009). Cette forte pression migratoire risque de s'accroître encore sous l'effet de la départementalisation.

Alors que la population de Mayotte est de 186 000 personnes, le nombre de personnes reconduites depuis cette île est devenu très important, atteignant près de 20 000 en 2009, dont plus de 3 000 mineurs, après avoir été multiplié par 2,5 en quatre ans.

Cette croissance des reconduites a été obtenue au prix d'un important renforcement des moyens des forces de sécurité. Les effectifs présents, en particulier des services de sécurité publique et de gendarmerie, ont été augmentés de 274 hommes entre 2003 et 2009 ; le nombre d'embarcations a également été accru (neuf en 2010). Un troisième radar a été installé pour surveiller les approches maritimes, et un quatrième le sera bientôt.

La réponse judiciaire, en particulier vis-à-vis des passeurs, se heurte à deux limites. D'une part, les délais de jugement sont de plusieurs années en raison de la faiblesse des effectifs de magistrats (treize au total). D'autre part, tout durcissement du régime d'incarcération est rendu difficile par la surpopulation de la maison d'arrêt de Majicavo.

C - Saint-Martin

Les étrangers en situation irrégulière, qui entrent majoritairement sur le territoire français via l'aéroport international de Sint Marteen, sont nombreux par rapport à la population du territoire, tant du côté français (entre 5 000 et 8 000 personnes sur 40 000 habitants) que du côté hollandais (entre 15 et 20 000 personnes sur 55 000). Paradoxalement, les interpellations ont légèrement diminué en 2009, bien que les effectifs du service de la PAF ont été portés à 58 agents contre 33 en 2007.

L'action de ce service pâtit de nombreuses incohérences :

- sa dispersion dans cinq locaux différents, au surplus peu adaptés à son activité ;

- la concentration du contrôle transfrontalier à l'aéroport de Grand Case, qui n'assure pourtant que des liaisons aériennes régionales, et à la gare maritime de Marigot, alors que les entrées clandestines de nuit par la mer ne sont pas arraisonnées, faute de moyens nautiques suffisants ;

- l'absence de tout contrôle à la frontière terrestre qui n'est d'ailleurs pas matérialisée ; les étrangers se trouvant dans la partie hollandaise de l'île, après avoir y été reconduits, peuvent donc revenir sans difficulté dans la partie française.

En outre, le délai de rétention est très bref, parfois de quelques minutes, ce qui n'a aucune utilité pratique, sinon l'effet de majorer artificiellement l'activité du local de rétention.

III - Un dispositif de rétention encore critiquable

Parmi les quatre centres de rétention administrative (CRA)[221] outre-mer, il en existe un à Mayotte et un autre en Guyane. Ils sont tous les deux situés dans des bâtiments dédiés près d'un aéroport. Parmi les six locaux de rétention administrative (LRA) outre-mer, il y en a un en Guyane, dans les locaux de la PAF de Saint-Georges, et un autre à Saint-Martin. Ces équipements sont gérés par la PAF.

[221] Un centre de rétention administratif (CRA), créé par arrêté ministériel, doit, dans le cadre du CESEDA, respecter des normes strictes d'équipement et de fonctionnement. Un local de rétention administrative (LRA), créé par arrêté préfectoral, a moins d'obligations à respecter, mais les personnes retenues ne peuvent y rester que pour des durées plus courtes.

A - Des situations juridiques contestables

La création à Mayotte d'un centre de rétention administrative a été prévue par un décret de 2001[222]. Cependant, il a fallu attendre un arrêté ministériel du 19 janvier 2004 pour que le LRA temporaire, créé par arrêté préfectoral en 2002 mais existant depuis au moins 1996, devienne officiellement un CRA, pour qu'un règlement intérieur soit édicté et qu'un registre de rétention soit ouvert.

Tandis que tous les CRA devaient être mis aux normes avant le 31 décembre 2006 en application d'un décret de mai 2005[223], celui de Cayenne, en Guyane, où les travaux n'avaient pas encore commencé, a continué à figurer sur la liste nationale des centres jusqu'à son retrait par un arrêté interministériel et sa transformation en un simple LRA en mars 2007.

B - Une politique immobilière peu cohérente

Les crédits immobiliers consacrés aux centres d'outre-mer sont restés modestes : 432 000 € par an en moyenne au cours de la période 2006-2009, en dépit de l'obligation de mise aux normes de l'ensemble des CRA. Contrairement à ceux de métropole, ces crédits n'ont pas été affectés principalement à des opérations nouvelles, mais à des réhabilitations. En revanche, les deux LRA existants dans les trois territoires concernés sont neufs (Saint-Georges en Guyane) ou quasi neuf (Saint-Martin).

1 - En Guyane

Le CRA de Cayenne a été totalement mis aux normes en 2007 pour un coût total de 1,7 M€, mais un projet d'extension à 64 places prévoit aujourd'hui de le détruire entièrement et d'en reconstruire un neuf pour un coût estimé à 7,3 M€. Cet accroissement de capacité non anticipé au moment de la rénovation constitue un gaspillage manifeste.

Alors que le LRA de Saint-Georges est presque inutilisé, quoique neuf, l'aménagement d'un poste de contrôle hébergeant les divers services de police est prévu à proximité du nouveau pont pour un coût de 5 M€ (hors frais de terrassement et de construction de la voie d'accès).

[222] Article 55 du décret du 17 juillet 2001 pris en application de l'ordonnance du 26 avril 2000 précitée.
[223] Décret n° 2005-617 du 30 mai 2005.

2 - A Mayotte

L'aménagement du CRA de Mayotte reste très insuffisant.

Selon le décret précité de 2001, un arrêté interministériel devait fixer la liste des équipements nécessaires à l'hébergement, *« dans des conditions satisfaisantes »*, des étrangers maintenus dans les centres et locaux de rétention, mais ce texte n'est jamais intervenu. Après que de nombreux rapports eurent dénoncé la situation indigne du centre de Pamandzi, créé en 1995, des travaux d'amélioration des conditions de rétention y ont enfin été réalisés : infirmerie, sanitaires et douches pour les femmes et enfants, réfectoire, cuisine, hall d'accueil, coin pour enfants et local pour les visites, ce dernier n'offrant, toutefois, pas toutes les garanties de confidentialité.

Ce centre connaît une surpopulation récurrente depuis près de dix ans. Son taux moyen d'occupation a atteint 145 % en 2009, contre 116 % en 2008, année au cours de laquelle sa capacité affichée de 60 places a été dépassée huit mois sur douze. Il est composé de trois salles d'une surface totale de 206 m², si bien que la place disponible est de 3,4 m² par personne retenue. La norme retenue pour les autres CRA prévoit une surface utile minimale de 10 m² par personne retenue[224].

Le 8 juillet 2010, la commission consultative départementale de sécurité relative aux établissements recevant du public a considéré, à l'issue d'une visite consécutive à la réalisation de travaux, que l'effectif maximal susceptible d'être reçu pouvait être fixé à 140 personnes, non sans préciser que *« vu la spécificité de cette partie de l'établissement (…) sans lits permettant un comptage réel, les effectifs admissibles ont été calculés sur la base des chiffres fournis ce jour par le chef d'établissement »*. Avec 140 personnes retenues dans le centre, chacune disposerait en moyenne de 1,47 m².

Le CRA de Mayotte n'a pas de lits ; les personnes retenues y dorment à même le sol ou sur des nattes en nombre insuffisant. La question des matelas n'est pas réglée, les achats intervenus n'ayant pas donné satisfaction. Par comparaison, le droit commun applicable en métropole et outre-mer prévoit que les CRA doivent *« offrir aux étrangers retenus des équipements de type hôtelier et des prestations de restauration collective »*. Ils doivent aussi *« disposer d'un espace de promenade à l'air libre »* et d'un *« local à bagages »*. Il n'y en a pas à Mayotte.

---

[224] Le calcul de la surface utile comprend les chambres et les espaces librement accessibles aux heures ouvrables et des chambres collectives non mixtes contenant au maximum six personnes.

Face à cette situation hors normes, le choix a été fait de construire un nouveau centre, implanté sur Petite Terre, d'une capacité de 136 places et de 12 autres en zone d'attente. Le début de la construction avait été initialement annoncé pour mi-2007, mais le projet n'en est toujours qu'à l'étude de faisabilité et sa mise en service a été repoussée à juin 2012. Au demeurant, il ne devrait pas mettre définitivement un terme à la surpopulation, même s'il améliorera nettement la situation matérielle des personnes retenues.

C - Une gestion insatisfaisante à plusieurs égards

1 - La situation des femmes et des enfants

Conformément à l'exigence de chambres non mixtes posée par le CESEDA, les femmes retenues disposent, en principe, d'une zone à part au CRA de Cayenne, mais, en réalité, la règle n'est pas toujours respectée. La prédominance numérique des hommes oblige, en effet, à enfermer les femmes dans leur chambre pendant la nuit. Elles se trouvent ainsi privées d'un accès direct au téléphone, alors que celui-ci devrait rester libre à tout moment selon les prescriptions règlementaires.

Le CRA de Mayotte accueille des familles et donc des enfants mineurs, bien qu'aucun centre d'outre-mer n'y soit formellement habilité.

2 - Des carences dans l'assistance sanitaire et juridique

L'article R. 553-8 du CESEDA et une circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 prévoient que les modalités d'intervention sanitaire font l'objet d'une convention entre le préfet et un établissement hospitalier local. En Guyane, cependant, il n'en existe pas pour le LRA de Saint-Georges.

Selon le décret précité de 2005, les personnes placées en CRA doivent bénéficier sur place d'une information destinée à leur permettre d'exercer plus facilement leurs droits, mais le marché relatif à cette prestation, antérieurement assurée par la Cimade, est arrivé à échéance le 31 mai 2009. Or, après le lancement d'un appel d'offres avec mise en concurrence par zone géographique et la signature des nouveaux marchés publics le 10 mai 2009, le tribunal administratif de Paris a annulé le 22 décembre 2009 l'attribution du lot relatif à l'outre-mer.

Ainsi, cette nouvelle procédure, entrée en vigueur en métropole le 1er janvier 2010, n'est pas appliquée outre-mer, où elle doit faire l'objet d'un nouvel appel d'offres. La présence de la Cimade a, toutefois, été prolongée en Guyane.

Le décret de 2001 n'a pas rendu obligatoire l'assistance juridique et sociale à Mayotte. L'office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) n'y a aucune représentation et son action en matière de récupération de bagages ou de clôture des comptes prévue par la réglementation n'y est pas assurée. La Cimade y intervient, dans un cadre non officiel, par des visites de bénévoles aux personnes retenues. Ces insuffisances sont préoccupantes dans un contexte juridique dérogatoire qui, de fait, prive les personnes retenues d'une partie des droits reconnus en métropole et ailleurs outre-mer.

3 - Une professionnalisation insuffisante

La professionnalisation de la gestion des lieux de rétention reste encore limitée, notamment par comparaison avec les efforts faits ces dernières années en métropole. Les préfets n'adressent pas de lettre de mission aux chefs de centre pour fixer les objectifs à atteindre et les moyens. Ceux-ci sont insuffisamment responsabilisés et formés à leur tâche. La représentation de l'Etat devant les juridictions s'est améliorée, mais n'est pas encore satisfaisante, en particulier en Guyane où elle n'est pas assurée devant le juge des libertés et de la détention. Les efforts récents de la direction centrale de la PAF sont encore loin d'avoir eu des effets sensibles outre-mer.

IV - Des problèmes mal résolus

A - L'organisation des moyens de la PAF

Les moyens de la politique de reconduite dépendent des administrations chargées de l'intérieur (moyens de la PAF) et de l'immigration (fonctionnement hôtelier, billetterie et, depuis 2010, investissement dans les CRA). Selon les données disponibles ou reconstituées, ils sont estimés, pour les trois territoires, à environ 40 M€ par an, non comprises les dépenses exceptionnelles, comme l'installation de radars à Mayotte, ni celles des autres forces de sécurité (gendarmes notamment), des préfectures et des services judiciaires.

1 - Les effectifs

Les effectifs de la PAF dans les quatre départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Martin était de 883 agents au début de 2010. Leur répartition n'est pas optimale notamment au regard des effectifs de référence fixés pour 2011. La Guyane (247 fonctionnaires en 2010) et Mayotte (155 fonctionnaires) sont sous-dotées par rapport aux Antilles, alors que les problèmes y sont plus aigus. Dans ces départements, toutefois, d'autres services dotés d'importants moyens contribuent à la lutte contre l'immigration irrégulière. A Mayotte, les effectifs de la sécurité publique et de la gendarmerie sont passés de 308 en 2003 à 582 en 2009. En Guyane, les 480 gendarmes qui y sont affectés bénéficient en permanence de l'appui de cinq escadrons de gendarmerie mobile (370 gendarmes), et la direction départementale de la sécurité publique, compétente pour l'agglomération de Cayenne, compte 300 fonctionnaires.

2 - La billetterie et les transports aériens

Jusqu'en 2008, les services de la PAF outre-mer ont pris en charge les reconduites des étrangers en situation irrégulière sans utiliser le marché national prévu à cet effet. Un nouveau marché intégrant l'outre-mer est entré en vigueur le 1er juillet 2008. Les différents services concernés devaient l'utiliser à partir d'avril 2009, à l'expiration de leur propre marché, mais ce n'est pas encore partout le cas.

En Guyane, un avion est spécialement affrété depuis 2008 pour faciliter le rapatriement sur le CRA de Cayenne des clandestins interpellés en forêt et les reconduire loin de la frontière. En plus, depuis août 2009, la location d'un hélicoptère de dix places permet d'extraire simultanément cinq orpailleurs illégaux accompagnés de quatre escorteurs. Le coût de ces moyens aériens s'est élevé en 2009 à 1,6 M€.

Cependant, seulement 59 des 300 vols effectués (soit 468 personnes reconduites sur 2 738 concernées) ont été conformes à leur vocation initiale. Le transport vers le Surinam et le Guyana est rendu impossible par l'absence d'accord des autorités de ces pays. La plupart des vols s'effectuent donc de Cayenne vers Saint-Laurent-du-Maroni (49 vols pour 279 personnes reconduites en 2009, éloignées ensuite par pirogue jusqu'à Albina au Surinam) et surtout vers Saint-Georges (192 vols pour 1991 personnes reconduites, éloignées ensuite par pirogue à Oiapoque au Brésil).

Ces moyens aériens permettent certes des économies de personnel, mais l'avantage est limité au regard du coût des vols. Ils ne sont en réalité pleinement justifiés que pour des reconduites directes vers l'étranger.

B - Le problème des « réitérants »

Sont qualifiées de réitérants les personnes qui, après avoir été reconduites, reviennent ensuite sur le territoire d'où elles ont été expulsées. A Mayotte, il n'y a aucune statistique fiable en matière de réitération. Grâce à une borne de signalisation, la PAF utilise le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), mais les autres services de police et de gendarmerie n'ont pas le matériel pour l'utiliser. Les délais de rétention, nécessairement courts compte tenu de la capacité d'accueil, ne permettent d'ailleurs pas une signalisation systématique. Près de deux tiers des personnes reconduites ne sont ainsi pas enregistrées. La PAF estime que la réitération représente environ 40 % des interpellations qu'elle effectue. Une même personne a ainsi pu être interpellée à onze reprises.

En Guyane, où la réitération devrait être systématiquement mesurée à compter de 2010 selon la préfecture, l'outil statistique en vigueur permet, malgré ses imperfections, de l'évaluer à environ 50 %. Elle n'y fait pas l'objet d'actions cohérentes. L'insuffisance des moyens des services préfectoraux chargés des étrangers et la saturation du centre pénitentiaire limitent la capacité de l'autorité judiciaire à infliger des sanctions pénales. Cette situation aboutit, certes, à un nombre élevé de reconduites, conformément à l'objectif assigné au préfet, mais l'absence d'une politique de dissuasion n'est pas satisfaisante.

C - Les relations avec les Etats voisins

Les relations avec les Etats voisins constituent l'une des clés d'une maîtrise des flux migratoires irréguliers régulée et efficace. Quelques initiatives ont été prises ces dernières années, comme la création en 2001 des fonds de coopération régionale destinés à soutenir les projets facilitant les échanges entre les collectivités françaises d'outre-mer et les Etats voisins. Mais, à bien des égards, les résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux.

1 - La Guyane

En Guyane, des discussions ont été menées avec le Brésil dans le cadre de la commission mixte transfrontalière, en particulier dans la perspective d'ouverture du pont sur l'Oyapock. Plusieurs accords sont signés ou en cours de ratification. Cependant, la coopération opérationnelle entre les services est encore incomplète. Un officier de liaison de la police fédérale brésilienne n'est installé dans les locaux de la PAF que depuis juillet 2009, et il n'y a pas de patrouille mixte de police sur le fleuve.

Les commissions mixtes sont très récentes avec le Surinam (fin 2009) et le Guyana (2010), Etats dont les pratiques sont un frein important aux reconduites. Le Guyana refuse de délivrer des laissez-passer consulaires[225], ce qui fait obstacle à la reconduite. La coopération le long du Maroni avec le Surinam demeure insuffisante : la question de l'autorisation de reconduite par voie aérienne n'est toujours pas réglée ; les délais de délivrance des laissez-passer consulaires fragilisent l'exécution des reconduites.

De façon plus générale, la coopération régionale reste limitée. La perspective d'un développement économique régional autour de l'axe transaméricain longeant les côtes semble encore lointaine, alors qu'elle serait sans doute, mais à long terme, un élément déterminant de solution au problème de l'immigration clandestine en Guyane.

2 - Mayotte

L'Union des Comores ne prend aucune mesure pour tenter de freiner le départ des clandestins. Elle ne subordonne même pas le retour des personnes reconduites à la délivrance d'un laissez-passer consulaire. Les négociations engagées par la France pour normaliser ses relations avec cet Etat n'ont, au demeurant, pas abouti. L'aide française au développement s'y élève à environ 20 M€ par an, et peu d'initiatives ont été prises pour établir une coopération régionale plus intense. La départementalisation de Mayotte, dont l'Union des Comores n'a jamais admis d'être séparé, risque de ne pas faciliter un tel processus.

[225] Un laissez-passer consulaire est délivré par l'Etat d'origine lorsque l'étranger interpellé en situation irrégulière ne justifie pas de son identité.

3 - Saint-Martin

Le traité de Concordia de 1648 entre la France et les Pays-Bas, encore applicable[226], a toujours été interprété comme établissant une libre circulation entre les deux parties de l'île. La frontière terrestre séparant les parties française et hollandaise n'est ainsi ni matérialisée ni contrôlée. Pourtant à Sint Marteen, les règles de circulation des étrangers sont différentes du régime français : les ressortissants de plusieurs pays de la région n'y sont pas soumis à visa, contrairement à ce qui est exigé par la France. Or l'aéroport international Princess Julianna est situé dans la partie hollandaise, alors que celui situé dans la partie française, Grand Case, se limite au trafic régional.

Un traité a été conclu le 17 mai 1994 entre la France et les Pays-Bas prévoyant notamment la mise en place d'un contrôle commun dans les aéroports de l'île. Il a été ratifié par les Pays-Bas fin 2006, mais les premières négociations avec les autorités des Antilles néerlandaises pour son application n'ont débuté qu'en mars 2008 par l'installation d'un comité de pilotage sous l'égide du préfet délégué à Saint-Martin. Un projet d'accord de coopération policière a finalement été élaboré, mais n'était toujours pas signé en octobre 2010. La négociation d'un accord de réadmission n'a jamais été sérieusement envisagée.

[226] Cette île, comme les autres départements d'outre-mer, n'est pas incluse dans les accords de Schengen.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les flux migratoires irréguliers présentent, dans ces territoires, des spécificités qui rendent leur maîtrise difficile. Les résultats restent peu satisfaisants.

L'amélioration des conditions de rétention doit être poursuivie notamment par la construction d'un nouveau centre de rétention administrative à Mayotte où elle a été repoussée de 2007 à 2012.

Au-delà des règles juridiques spécifiques, l'absence en Guyane et à Mayotte d'une mesure systématique de la réitération et d'une politique cohérente en la matière est regrettable.

L'action diplomatique conduite par la France avec plusieurs Etats voisins de l'outre-mer français ne prend que faiblement en compte les problèmes d'immigration clandestine.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1) évaluer périodiquement les avantages et les inconvénients des dispositions juridiques dérogatoires applicables outre-mer ;

2) adapter la carte des lieux de rétention ; accélérer la construction d'un nouveau centre de rétention administrative à Mayotte ; compléter l'assistance sociale, médicale et juridique ;

3) professionnaliser davantage la gestion de la rétention et de la reconduite en outre mer ;

4) mesurer systématiquement la réitération et fixer en la matière des objectifs aux services concernés ;

5) améliorer la prise en compte des flux migratoires irréguliers dans la conduite des relations avec les Etats voisins, notamment en clarifiant la répartition des compétences respectives entre les ministères concernés.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Sur les particularités juridiques liées à la spécificité des territoires

Certaines entités d'outre-mer se voient appliquer, sur des points particuliers, un régime juridique spécifique. Ce régime comprend essentiellement trois dispositions :

- la possibilité, en Guadeloupe, pour les officiers de police judiciaire, de procéder aux contrôles d'identité, d'initiative, de toute personne se trouvant dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, de certaines routes nationales ;

- l'extension, à certaines routes de Guyane et de Guadeloupe, du régime des visites sommaires et d'immobilisation pour les véhicules terrestres applicables aux abords des frontières terrestres intérieures Schengen en métropole ;

- le régime contentieux de droit commun (recours non suspensif devant le tribunal administratif) en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin, au lieu du régime dérogatoire (caractère suspensif du recours) appliqué en métropole.

Le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'intégration, actuellement examiné par le Parlement, ne remet pas en cause ce dispositif, qui répond aux difficultés de surveillance inhérentes à ces collectivités et au caractère massif de l'immigration clandestine, essentiellement de voisinage, qui y prévaut, dont le projet d'insertion retrace les chiffres, et qui est dû notamment à un différentiel important de niveau de vie. Au stade actuel, revenir sur ces mesures risquerait d'entrainer un alourdissement considérable du coût de la rétention, une baisse significative des éloignements et des déséquilibres que les systèmes socio-économiques locaux très fragiles ne pourraient supporter. Ce dispositif a déjà été reconduit à plusieurs reprises et, celui-ci étant de nature législative, ces reconductions ont été l'occasion d'un réexamen par la représentation nationale.

Sur l'organisation des services

Concernant Saint-Martin, les limites de l'efficacité des contrôles frontaliers à l'aéroport situé dans la partie française sont avérées mais résultent de l'impossibilité qui a prévalu, jusqu'à présent, d'installer de façon systématique (en dehors de pratiques locales) un contrôle français à l'aéroport principal de l'île (Juliana), situé en partie néerlandaise, pour des raisons précisément explicitées par la Cour. Par ailleurs, la présence de la

police aux frontières à Grand Case se justifie par l'ouverture de cet aéroport au trafic international depuis l'année 2008 (le 4 décembre 2008) : à ce jour, un vol en provenance de Saint domingue, chaque vendredi, est effectif. Un changement de gestionnaire est prévu au cours du 1er trimestre de l'année 2011 et le trafic international devrait se développer. Il convient de souligner que le service de la police aux frontières (SPAF) de Saint-Martin est implanté sur quatre sites : la gare maritime, l'aéroport, le local de rétention administrative et les unités judiciaires, le secrétariat et la direction à la petite Case à marigot. Compte tenu du projet d'implantation et de regroupement de certains services du SPAF de Saint-Martin dans les locaux de la Gendarmerie de Marigot, qui seront vacants prochainement, l'action du service sera organisée de manière plus cohérente.

Concernant le CRA de Cayenne rénové récemment, la Cour fait mention d'un projet d'extension, dont les inconvénients sont connus et auquel pour le moment il n'a pas été donné de suite. Par ailleurs, s'il est vrai que le local de rétention administrative de Saint-Georges de l'Oyapock est peu utilisé, à l'occasion de l'ouverture, prévue pour le ler semestre de 2011 du pont sur l'Oyapock, la police aux frontières va opérer des contrôles frontaliers plus systématiques et il est raisonnable de penser que l'accroissement de la circulation transfrontière va générer, outre des non-admissions à la frontière, des reconduites supplémentaires et donc une activité nouvelle pour le LRA.

Concernant les effectifs de la police aux frontières, il convient de rappeler que, dans le cadre d'une recherche systématique d'efficience, la définition d'effectifs de référence par service de la police aux frontières (PAF) a été engagée au second semestre de l'année 2009. Cette démarche se fonde, d'une part, sur les flux constatés de migrants et les environnements professionnels et, d'autre part, sur l'activité des services. Les services d'outre-mer ont fait l'objet d'une analyse par type de mission. A Mayotte, les effectifs de la PAF sont passés de 53 personnels en 2003 à 140 personnels en 2009 (tous corps confondus), soit une augmentation de +164%. Jusqu'en 2006 et 2007, il est à noter que la police aux frontières employait des agents de la collectivité locale mis à disposition de la police nationale. Ces 37 agents ont désormais intégré la police nationale. A Saint-Martin, les effectifs de la police aux frontières ont fortement augmenté entre 2003 et 2010 : de 28 à 65 personnels, soit une augmentation de +132%. La fermeture du SPAF de Saint-Barthélemy en 2007 a permis un transfert d'effectifs vers Saint-Martin. En 2009, 6 fonctionnaires supplémentaires ont été affectés à la suite de la signature d'une convention franco-hollandaise instaurant un contrôle commun à l'aéroport de Juliana en partie hollandaise.

Sur la garantie des droits et les conditions de vie en rétention

Concernant Mayotte, l'amélioration des conditions de rétention de Mayotte est une priorité. Il convient de préciser qu'il n'y a pas de reconduites de mineurs, pas plus sous le régime de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte que dans celui du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) applicables dans les départements d'outre-mer. Ainsi en 2009, 16 726 reconduites ont été réalisées, ne concernant que des majeurs. Ceux-ci peuvent - à titre humanitaire et dans l'intérêt des enfants - être accompagnés des enfants avec lesquels ils sont arrivés à Mayotte, mais qui ne font l'objet d'aucune mesure d'éloignement. Par ailleurs, le système de l'habilitation pour accueillir des familles est prévu à l'article R.553-l du CESEDA, qui n'est pas applicable à Mayotte. Concernant les observations de la Cour relatives aux conditions d'hébergement des personnes retenues, il convient de souligner les éléments suivants :

Le centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte comprend une séparation des espaces pour les hommes, pour les femmes et pour les familles. La norme de 10 m2 par personne résulte de l'article R.553-3 du CESEDA, texte qui n'est pas applicable à Mayotte. Le décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance no 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ne comporte pas de disposition correspondante.

La durée de séjour des étrangers en situation irrégulière au centre de rétention administrative de Mayotte est de l'ordre d'une journée, contre une moyenne de 10 à 11 jours en métropole. Les normes d'espace par retenu doivent être appréciées en fonction de cette spécificité.

La construction du nouveau CRA, prévu à ce stade pour 136 places, permettra de donner à chaque personne retenue une superficie supérieure, puisque le nombre moyen de retenus (132) est inférieur à ce chiffre, même s'il y a des pics supérieurs (1 à 2 jours par mois).

A la suite des observations d'une commission de sécurité qui était passée au CRA en décembre 2009, des travaux de mise en conformité ont été réalisés au premier semestre 2010 portant, notamment, sur les installations électriques. La commission de sécurité a émis en juillet 2010 un avis favorable à son fonctionnement.

Concernant la non-intervention de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans ce CRA, il convient de souligner que son rôle, en métropole est, en particulier, d'aller au domicile de l'étranger en situation irrégulière pour récupérer ses affaires éventuelles et de clore son compte bancaire. S'agissant, à Mayotte, de personnes qui, généralement, arrivent par voie maritime, les missions de l'OFII trouveraient peu à s'employer.

Concernant la Guyane, il est pris note des remarques de la Cour, faisant état, d'une part, de ce que les femmes retenues au CRA de Cayenne se trouvent privées, la nuit, d'un accès direct au téléphone alors que celui-ci devrait rester libre à tout moment et, d'autre part, de l'absence de convention sanitaire pour les locaux de rétention administrative (LRA) de Saint-Georges. Dans les deux cas, les possibilités d'y remédier seront mises à l'étude.

De manière générale, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration souhaite que l'assistance juridique prévue pour les retenus par le CESEDA s'applique pleinement dans tous les CRA régis par ce code. Le dernier appel d'offres lancé à cette fin a été déclaré infructueux. Une procédure de marché négocié est en cours avec la Cimade, seule association ayant répondu à cet appel d'offres. Le nouveau marché, qui devrait entrer en vigueur en 2011, couvrira la Guyane, la Guadeloupe et la Réunion.

Sur la professionnalisation des lieux de rétention

Cette professionnalisation est un des objectifs du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, car elle est de nature à améliorer, à la fois, les performances du dispositif et les conditions de vie des personnes retenues. S'agissant des CRA des départements d'outre-mer, la démarche doit être la même qu'en métropole. La DCPAF s'emploie à améliorer la professionnalisation de la gestion des lieux de rétention par deux axes d'actions principaux : la formation des personnels de la police aux frontières affectés en centre de rétention administrative et la conception de tableaux de bord de gestion des centres.

Concernant les tableaux de bord de gestion des CRA, ils ont été crées initialement pour la métropole. Après expérimentation en métropole en 2008, ils ont été validés en 2009, déployés en métropole en 2010 et le seront en 2011 sur l'ensemble des CRA d'outre-mer. Leur vocation est d'apporter une aide à la gestion des chefs de CRA dans l'optique d'un gain d'efficience et une démarche de réduction des coûts. Concernant la formation des personnels en métropole ou en outre-mer, cinq types de stages ont été mis en place pour les personnels chargés de la garde (en 2008), les chefs de centre (en 2008) et les personnels du greffe (en 2009) :

- stage « Chef de CRA » (8 jours, pour les officiers, chefs de CRA et leurs adjoints), composé d'un volet théorique (organisation, fonctionnement, métier, réglementation greffe, garde, escorte, sécurité logistique) et d'un volet pratique (dans un centre). Le chef de CRA de Cayenne a été formé en novembre 2009. Le chef de CRA de Mayotte (nouvellement affecté) et son adjoint suivront ce stage au début de 2011 ;

- stage « Gestion budgétaire » (5 jours, pour les officiers, chefs de CRA et leurs adjoints). Le chef de CRA de Cayenne a été formé en novembre 2009, celui de Mayotte (nouvellement affecté) sera formé au début de 2011 ;

- stage « Greffe » : suivant l'objectif d'un « fonctionnaire-ressource » formé par CRA, des agents de Cayenne et Mayotte seront formé au premier semestre 2011 ;

- stage « Intervention » (incendie et maintien de l'ordre), comprenant l'apprentissage des gestes techniques professionnels d'intervention spécialement adaptés aux interventions en CRA en cas d'incendie ou de rébellion, et les premiers secours. 26 policiers du CRA de Guyane ont été formés en 2010, 31 policiers ont bénéficié du module sécurité incendie à Mayotte en 2009 et 30 recevront la formation complète en 2011 ;

- stage « Escorte », obligatoire pour les escorteurs aériens internationaux. En Guyane, 38 policiers ont formés en 2010 (formation initiale) et 22 ont mis à jour leurs connaissances (« recyclage »). Ce stage apparaît sans objet à Mayotte car il n'y a pas d'escorte réalisée par voie aérienne.

Sur l'organisation des reconduites

Concernant la billetterie, le marché de billetterie passé en 2009 par le ministère de l'intérieur avec la société Carlson wagon lit est un marché national qui n'est pas spécifique à la reconduite à la frontière outre-mer. L'absence de représentation locale de cette agence et le décalage horaire rendent peu opérationnel le recours à ce marché outre-mer. II n'est pas démontré que les tarifs obtenus par les représentants de l'Etat dans ces collectivités soient supérieurs à ceux qui pourraient être proposés par la société Carlsonwagonlit. Cette question fera, néanmoins, l'objet d'un examen plus approfondi.

Concernant les moyens aériens, la PAF loue un aéronef dans le but de réaliser « des missions de reconduite à la frontière menées par la DDPAF de Guyane et des missions de transport de personnes au bénéfice du ministère de I'intérieur de l'outre mer et des collectivités territoriales sur l'ensemble du département de la Guyane » (objet du marché passé pour l'avion Guyane). Ce partage des missions se reflète dans la répartition de la charge budgétaire entre les programmes 176 « Police Nationale » (un tiers) et 303 « Immigration et asile » (deux tiers). L'analyse du coût des reconduites par vols spéciaux réalisés par la PAF vers Saint-Laurent du Maroni et Saint-Georges de l'Oyapock permettent de démontrer l'intérêt économique et opérationnel de ce mode de transport y compris pour les vols intérieurs. L'avion loué par la PAF effectue des rotations sur St-Laurent du Maroni pour les reconduites à la frontière franco-surinamaise et vers St-Georges de l'Oyapock pour les reconduites à la frontière franco-brésilienne. 605 personnes ont été reconduites vers Macapa et Bélem en 2010, 241 vols (49 vols et 279 personnes reconduites vers Saint-Laurent du Maroni / 192 vols avec 1 991 personnes reconduites vers Saint-Georges de l'Oyapock). Ces vols ont permis la reconduite de 2 270 étrangers en situation irrégulière avec en

moyenne 10 personnes par vol et 7 escorteurs vers ces deux destinations frontalières. D'autres éléments peuvent être portés à l'attention de la Cour :

- sur certaines journées, il a été possible d'effectuer 3 rotations, soit 30 reconduites pour 7 fonctionnaires employés. En termes quantitatif, les seules reconduites effectuées par voie terrestre vers Oïapoque (Brésil) via Saint-Georges de l'Oyapock et Albina (Surinam) via Saint-Laurent du Maroni ont nécessité 13 360 heures fonctionnaires alors que, par avion, elles n'ont mobilisé que 2 095 heures fonctionnaires, soit un gain estimé à 405 540 euros ;

- outre l'intérêt économique, ce gain de potentiel horaire permet d'engager les fonctionnaires sur d'autres missions, en particulier la lutte contre l'immigration irrégulière. Ces redéploiements ont contribué à une hausse particulièrement significative de l'activité de la PAF en 2009 et 2010. Avec +83% d'augmentation du nombre d'étrangers interpellés sur l'île de Cayenne en 2009 (3 842 interpellations en 2009 contre 2 097 en 2008), la direction départementale de la PAF en Guyane voit son activité en termes de reconduites augmenter de +19% par rapport à l'année précédente.

La transformation du « marché avion » en un marché « aéronef » a permis d'extraire, grâce à l'utilisation combinée d'avions et d'hélicoptères, environ 1 000 « garimpeiros » de la forêt amazonienne où ils livrent à leur activité d'orpaillage illégal. Si le coût du marché est plus élevé, on constate un recul de l'activité d'orpaillage illégal pour la première fois depuis la mise en place de la mission HARPIE, les deux aspects, matériels et humains de l'orpaillage illégal étant dorénavant pris en compte et traités. Ainsi la lutte contre l'orpaillage est effectuée de manière coordonnée avec la lutte contre l'immigration clandestine.

Enfin, il convient de préciser que la gendarmerie de Mayotte sera dotée en 2011 d'une borne biométrique qui lui permettra de relever les empreintes. Le déploiement de ce type d'équipements permettra de mieux connaître le phénomène de réitération dont la Cour des comptes souligne l'intensité.

Sur les relations avec les Etats voisins

Compte tenu de la pression migratoire particulièrement élevée que subissent les collectivités d'outre-mer, les questions relatives à l'immigration et plus particulièrement la lutte contre l'immigration clandestine constituent un axe prioritaire de la coopération régionale poursuivie avec les Etats voisins. Pour lutter contre ces flux migratoires irréguliers, le gouvernement agit dans deux directions complémentaires : d'une part, en renforçant ses dispositifs de coopération en matière de sécurité intérieure et, d'autre part, en développant des actions de coopération en faveur de l'aide au développement avec les pays frontaliers. Beaucoup d'actions sont conduites au niveau local et régional afin d'appréhender les problèmes liées aux flux

migratoires et ces questions figurent systématiquement à l'ordre du jour des instances de concertation existantes avec les Etats voisins.

Concernant Saint-Martin, des négociations ont été menées entre 1991 et 1994 pour aboutir à la signature de l'accord dont le projet d'insertion fait état, qui permettrait l'implantation d'aubettes de contrôle françaises à l'aéroport de Philipsburg. L'accord n'est pas entré en vigueur en raison des difficultés du gouvernement néerlandais à obtenir des autorités locales de Curaçao (Antilles néerlandaises) son approbation. La référence à un accord de réadmission est inopérante s'agissant d'une île dans laquelle il n'existe pas de matérialisation de la frontière entre les parties française et néerlandaise ni de contrôles entre les deux parties. En dépit de cette situation, la France et les Pays-Bas souhaitent renforcer la coopération existante entre les deux parties de l'île, par le biais d'une instance de dialogue régulier, qui prendrait la forme d'une commission mixte. Celle-ci devrait voir le jour au printemps 2011 et permettrait de discuter des sujets d'intérêt commun, de procéder à un état des lieux de l'application des différents accords de coopération et des perspectives futures de coopération. Parmi les nombreux sujets d'intérêts communs, figurent la coopération policière et les questions relatives à l'immigration. L'accord de coopération policière entre les forces de police et de gendarmerie des deux Etats a été signé le 7 octobre 2010 à Paris et doit désormais être ratifié par les deux parties. Cet accord a été érigé au rang de priorité dans la zone et permet désormais un droit de poursuite au-delà de la frontière.

Concernant Mayotte, des négociations ont commencé à la suite de la rencontre des président Sarkozy et Sambi en 2007 sur un projet d'accord international traitant de l'amélioration de la circulation des personnes, de l'accroissement des échanges économiques et commerciaux entre les quatre îles. Malgré la suspension unilatérale, par les Comores, de cette négociation en 2009, des discussions et échanges informels se poursuivent afin de parvenir à un projet de texte commun. Il convient de garder à l'esprit qu'il n'y a pas une seule catégorie d'immigration à Mayotte. Il s'agit tant d'une immigration classique d'installation définitive, que d'une immigration provisoire, circulaire, par laquelle les Comoriens se rendent à Mayotte pour des séjours temporaires. Dans ce contexte, des moyens supplémentaires de lutte contre l'immigration irrégulière ont été mis en place, tels que le renforcement des effectifs de la gendarmerie et de la police et la création d'un vice-consulat à Anjouan, qui a permis la délivrance d'un millier de visa, avec un retour de 75% à 80% des personnes. Par ailleurs, il convient de rappeler que la France reste le premier partenaire bilatéral des Comores (avec un montant d'aide publique au développement versé d'environ 10 millions d'euros par an), et qu'elle a mis en place un programme de co-développement avec les Comores qui permet à la diaspora comorienne en France de mobiliser une part importante de ses disponibilités financières au profit de son pays.

Concernant la Guyane, la coopération régionale avec ses voisins au plan de la lutte contre l'immigration clandestine s'est intensifiée

L'immigration clandestine constitue un sujet de préoccupation majeur partagé par le Brésil. Comme le souligne la Cour, des négociations sont menées aussi activement que possible par la France avec le Brésil, tant en prévision de l'ouverture du pont de l'Oyapock que pour faciliter la réadmission par ce pays de ses étrangers en situation irrégulière. Des mécanismes de concertation à plusieurs échelons (local et régional) ont vu le jour afin de traiter cette question. Les questions relatives à l'immigration (visas, reconduites) sont abordées à chaque commission mixte (une fois par an) et lors des réunions du groupe de travail franco-brésilien de concertation sur les questions migratoires, mis en place en application de l'arrangement administratif, conclu en 2009 entre le ministère français en charge de l'immigration et le ministère des affaires étrangères brésilien (deux réunions se sont tenues en août et octobre 2010). Un comité local conjoint a été créé lors de la dernière commission mixte afin, notamment, d'évoquer au plus proche du terrain la question des reconduites. Celui-ci se réunit au niveau local entre les services de la préfecture, la PAF, le Consulat brésilien en Guyane et la police fédérale du Brésil. Les actions de coopération en ce domaine contiennent à la fois un aspect répressif et de réinsertion sociale.

S'agissant des relations avec le Guyana et le Surinam, on peut estimer qu'elles devraient davantage aboutir à une amélioration des possibilités de réadmission, mais la France reste tributaire de la bonne volonté de ces partenaires. Depuis la reprise du dialogue avec le Suriname en 2009, les questions relatives à l'immigration et la sécurité sont régulièrement abordés entre la Guyane et le Suriname. La Commission mixte, créée en 2009 a mis en place un « Conseil du fleuve », dont la dernière réunion remonte à mars 2010, afin de discuter au niveau local des échanges et de la circulation des personnes aux abords du fleuve Maroni. Depuis la signature en 2006 d'un accord relatif à la coopération transfrontalière en matière policière, des patrouilles mixtes ont été mises en place sur le fleuve Maroni afin de renforcer la lutte contre les flux clandestins vers la Guyane bien que cet accord n'ait pas été ratifié par le Surinam.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

En complément des observations et des recommandations de la Cour, je souhaite vous informer que le projet de loi de finances pour 2011 prévoit 15,9 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 13,65 M€ en

crédits de paiement (CP) au titre de la politique immobilière des centres de rétention administrative (CRA), dont 10 M€ en AE et 6 M€ en CP sont destinés, dans la programmation prévisionnelle, au CRA de Mayotte et 2 M€ en AE et CP aux travaux d'aménagement et de réhabilitation des CRA existants.

Hormis ces compléments d'information, j'ai l'honneur de vous indiquer que ce projet d'insertion n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

La gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer

PRESENTATION

La Cour a publié, dans son rapport public annuel 2009, une insertion sur « L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations ». Depuis, la même analyse a été effectuée pour les quatre départements d'outre-mer – la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion –, alors qu'un séisme meurtrier frappait un pays voisin des Antilles françaises, Haïti.

La situation géographique de ces territoires est marquée par l'éloignement de la métropole, leur relatif isolement et, sauf pour la Guyane, leur insularité. Ils sont particulièrement exposés aux aléas naturels, mais de manière différente. Aux Antilles, la Guadeloupe et la Martinique connaissent les risques naturels les plus nombreux et les plus dangereux ; le troisième département d'Amérique, la Guyane, en revanche, n'est soumis ni aux risques volcaniques, ni sismiques, ni cycloniques ; dans l'océan Indien, La Réunion se trouve dans une situation intermédiaire.

L'Etat est responsable des actions de prévention et de l'organisation d'un système d'alerte et de secours. Au titre de la solidarité nationale, il intervient pour l'indemnisation des sinistrés, notamment lorsque les assurances couvrent mal les risques, ce qui est souvent le cas dans les départements d'outre-mer (DOM).

Les moyens financiers qu'il y consacre relèvent, pour l'essentiel, du ministère de l'intérieur[227] *et de celui chargé de l'écologie*[228]*, celui-ci étant gestionnaire du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier. Il faut y ajouter les ministères chargés de l'agriculture, de la recherche et de l'enseignement supérieur.*

---

[227] Trois missions du budget de l'Etat relevant du ministre chargé de l'intérieur sont concernées ; *Sécurité civile, Administration générale et territoriale de l'Etat, Outre-mer.*

[228] Une mission du budget de l'Etat relevant du ministre chargé de l'écologie est concernée : *Ecologie, développement et aménagement durable.*

L'Etat agit, dans ce domaine, en partenariat avec les collectivités territoriales. Les communes interviennent dans la prévention (documents d'urbanisme, permis de construire, construction et entretien des équipements publics, notamment des écoles), et ont un rôle important dans la gestion des catastrophes. Les départements sont compétents pour la gestion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), mais aussi pour la prévention des inondations et le fonctionnement des observatoires volcanologiques. Enfin, les DOM interviennent également en tant que régions[229] *notamment, en matière d'aménagement du territoire.*

Les risques naturels dans les DOM

Pour les **séismes**, les Antilles, classées en zone de sismicité importante (zone III) par le décret n° 91-461 du 14 mai 1991, constituent la partie du territoire national où le risque est le plus fort. Des séismes, identiques à ceux de 1839 en Martinique et de 1843 en Guadeloupe, provoqueraient probablement la mort de plusieurs milliers de personnes. Le risque sismique est faible à La Réunion (2ème niveau d'aléa sur 5) ; il est absent en Guyane.
Aux Antilles, l'arrivée d'un **tsunami** mettrait 2 à 5 minutes pour les séismes proches, et entre quelques dizaines de minutes à deux heures pour ceux provenant du bassin Caraïbe. Un tsunami à La Réunion pourrait être d'origine locale ou lointaine : le tsunami du 26 décembre 2004 y a provoqué une vague allant jusqu'à 2,5 mètres, sans perte de vie humaine, le délai entre l'événement et l'arrivée sur les côtes ayant été de plusieurs heures.
S'agissant des **cyclones**, les îles des Antilles (de juillet à octobre) et La Réunion (de novembre à avril), en subissent périodiquement les effets. Récemment, les Antilles ont subi les cyclones DEAN (2007), OMAR (2008) et des pluies intenses associées à la tempête tropicale ERIKA (2009). La Réunion a été frappée par le cyclone GAMEDE en 2007.
Pour le risque de **submersion marine,** DEAN et OMAR ont montré la vulnérabilité des côtes antillaises à la houle. En septembre 2009, la tempête tropicale ERIKA a provoqué des inondations importantes en Guadeloupe. A La Réunion, plusieurs côtes sont menacées.
Pour le **risque volcanique**, trois volcans sont actifs, en Guadeloupe (Soufrière), en Martinique (Montagne Pelée) et à La Réunion (Piton de la Fournaise). Ce dernier connaît des éruptions effusives (coulée de lave) ou

[229] Les quatre départements d'outre-mer sont, institutionnellement, des régions monodépartementales, chacun étant à la fois une région et un département. Jusqu'à présent, l'organisation institutionnelle a complètement distingué ces deux niveaux de collectivité, de sorte que, dans chaque DOM, coexistent deux assemblées distinctes, un conseil régional et un conseil général.

explosives (comme en 2007), alors que les deux premiers se caractérisent par de dangereuses éruptions explosives, comme en 1902 en Martinique.
Le risque **d'inondation** est élevé dans les DOM, en raison du climat tropical. Aux Antilles et à La Réunion, les pluies provoquent des crues rapides, violentes et de courte durée. En Guyane, les crues sont à cinétique lente compte tenu du faible relief, avec plusieurs épisodes sur le fleuve Maroni (2006 et 2008). Le risque de **mouvements de terrain** est présent à des degrés divers ; certaines zones à risque sont connues ; d'autres sont plus délicates à repérer. Le risque de **feux de forêts** est présent, comme l'ont montré les événements à La Réunion en 2010.

Les risques naturels dans les DOM pourraient s'aggraver à l'avenir. Le changement climatique pourrait élever le niveau de la mer et accroître l'intensité des tempêtes et des cyclones. Et la croissance démographique conjuguée à de fortes densités de peuplement, pourrait inciter les populations à s'installer dans des zones exposées, en particulier à La Réunion.

L'ampleur et la diversité des risques naturels outre-mer ont engendré une « culture du risque » développée, tant dans la population que chez les élus, perceptible en particulier lors des cyclones. Mais sa mise en œuvre souffre, notamment pour les collectivités locales, d'un contexte de difficultés financières et de moyens humains limités.

I - Les insuffisances des dispositifs de prévention

A - Les plans de prévention des risques (PPR)

Outre les documents d'information généraux, comme les dossiers départementaux des risques majeurs, dans l'ensemble mis à jour, ou les schémas de prévention des risques naturels, institués à titre facultatif par la loi du 30 juillet 2003 et qui n'ont pas été mis en œuvre, les plans de prévention des risques (PPR), obligatoires, selon la loi du 2 février 1995, dans les communes soumises à des risques naturels, permettent de tenir compte des risques dans les documents d'urbanisme.

En Martinique, toutes les communes ont un PPR. Il devrait en être de même prochainement en Guadeloupe. En revanche, à La Réunion, dix PPR prescrits par l'Etat, parfois depuis plusieurs années, ne sont pas encore approuvés. En Guyane, sur vingt-quatre communes, la moitié seulement est dotée d'un ou de plusieurs PPR.

Certains PPR appellent des observations. Aux Antilles, l'aléa « houle et marée cyclonique » est imparfaitement pris en compte ; des

micros zonages sismiques sont en cours de réalisation (10 en Guadeloupe, 6 en Martinique), mais il reste à les généraliser dans les zones les plus peuplées et à les intégrer dans les PPR. En Martinique, les PPR comprennent des « zones orange », constructibles sous condition de réalisation d'ouvrages de prévention, dont le statut prête à interprétation. A La Réunion, le risque volcanique n'est jamais pris en compte, ni dans les PPR ni dans les documents d'urbanisme des communes concernées ; par ailleurs, certains aléas sont insuffisamment connus, notamment les effets conjugués, sur le littoral, de l'évacuation des eaux de pluie et de la houle de mer.

Les PPR approuvés ne sont pas toujours appliqués rigoureusement. Bien que la réforme récente du contrôle de la légalité des actes des communes, par le préfet, ait retenu les actes d'urbanisme parmi les priorités, le contrôle des permis de construire est inégal. Dense à La Réunion, ce contrôle est moins strict aux Antilles. En Martinique, alors que la DDE reçoit tous les ans entre 6 000 et 8 000 actes dans ce domaine, le nombre des lettres d'observation diminue (168 en 2005 et 34 en 2007). En Guadeloupe, les 8 000 actes reçus, en 2008, en matière d'urbanisme n'ont suscité que 25 lettres d'observations. En Guyane, tous les actes ne sont pas transmis au préfet. Lorsqu'ils le sont (environ 2 000 par an), ils font assez souvent l'objet d'une lettre d'observations, mais sont rarement déférés au tribunal administratif (5 en 2006, 0 en 2007 et 2008).

En outre, l'absence de permis de construire est fréquente dans les DOM. Ce serait le cas pour un cinquième à un tiers des constructions aux Antilles. La lutte contre les constructions illégales, qui contribue à la prévention, est insuffisante.

B - La prévention du risque sismique

Le séisme de 2007 aux Antilles ne doit pas induire en erreur : les dégâts matériels relativement limités ne sont dus qu'aux caractéristiques de ce séisme, en particulier sa durée.

1 - L'organisation du plan séisme Antilles

Depuis 1998, une politique coordonnée d'amélioration de la connaissance, de la sensibilisation de la population et de sa formation est menée aux Antilles pour le risque sismique. En novembre 2005, l'Etat a arrêté un programme national de prévention du risque sismique pour cinq ans (2005-2010), puis, en janvier 2007, un « plan séisme Antilles » couvrant, dans une première phase, la période 2007-2013.

Ce plan s'appuie sur une cellule interministérielle centrale d'appui, pilotée par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère chargé de l'écologie. Elle se limite aujourd'hui à deux agents de ce ministère, ce qui affaiblit son caractère interministériel. Localement, le plan est mis en œuvre par les préfets, qui président un « comité séisme », composé de représentants des services de l'Etat, des établissements publics, des collectivités et des associations.

En dépit leurs responsabilités en cas de crise et de leur rôle en matière d'infrastructures, les élus locaux n'ont pas été associés dès l'origine au « plan séisme Antilles ». Les actions des collectivités territoriales et leurs coûts restent mal connus des services de l'Etat.

Le plan a pour objectif principal de réduire la vulnérabilité des bâtiments, en particulier ceux de gestion de crise, les établissements scolaires et de santé, les logements sociaux, ainsi que les infrastructures de transport. Il comporte aussi des actions dites immatérielles : formation, information, sensibilisation et amélioration des connaissances. La diversité de ces objectifs présente un risque de dispersion, sans définition des priorités.

L'effet des messages de prévention est inégal. Selon la direction régionale de l'environnement (DIREN) de la Martinique, 80 % de la population estime avoir des informations sur le risque sismique, mais 50 % indique ne pas connaître les bons réflexes. Les services de l'Etat et les collectivités locales ont pourtant multiplié, depuis 2006, les actions de sensibilisation : les méthodes de sensibilisation devraient sans doute être modernisées, avec par exemple un simulateur sismique à l'échelle d'une maison.

2 - Les principales données financières

Les financements budgétaires, d'origine variée[230], sont rarement identifiables comme concourant au plan séisme Antilles, d'autant plus que certaines imputations de dépenses sont instables[231]. En outre, les crédits ne font pas l'objet d'une programmation financière pluriannuelle, ce qui est regrettable pour un plan qui s'inscrit dans la durée.

Les dépenses immatérielles financées par le budget opérationnel de programme 181 ou le fonds Barnier sont en progression sensible depuis 2007 (2,02 Md€ en 2009, contre 0,78 Md en 2007). En effet, elles sont plus simples à initier et d'un coût unitaire plus faible que les actions sur le bâti et ont, en outre, un écho médiatique plus immédiat et fort.

Le bilan des dépenses de l'Etat pour les actions de renforcement et d'adaptation du bâti est médiocre. Le plan estime, en effet, les dépenses nécessaires à 5 Md€ sur quinze ans, et retient une enveloppe de crédits indicative, pour la période 2007-2013, de 547 M€[232], dont 332 M€ pour l'Etat. Or, ce dernier n'aurait dépensé que 9 M€ de 2007 à 2009 pour le bâti. Ce montant est probablement inférieur à la réalité (les informations sur les travaux ne sont pas systématiquement centralisées).

L'évolution des crédits du fonds Barnier, mis à disposition des préfets, mais non encore dépensés, fournit un autre indicateur de réalisation du plan : ces crédits stagnent depuis 2006[233].

Globalement, les données disponibles ne montrent pas que le plan « séisme Antilles » ait eu, à ce jour, pour effet d'accélérer les travaux. Il est vrai que la priorité était de disposer d'un diagnostic d'ensemble, qui n'existait ni pour le logement social, ni pour les écoles, ni pour les bâtiments de l'Etat.

---

[230] Programmes 181 *Prévention des risques* (mission *Ecologie, développement et aménagement durables*) et 123 *Conditions de vie outre-mer (*mission *Outre-mer*, mais aussi budgets des ministères de la défense, de l'intérieur (en particulier le fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS du programme 128 *Coordination des moyens de secours* de la mission *Sécurité civile),* de la santé, du logement et de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'éducation nationale ainsi que le FEDER

[231] Au sein du programme 123 *Conditions de vie outre mer* ou encore entre le BOP 181 du programmes 181 *Prévention des risques* et le fonds Barnier.

[232] Etat 332 M€, collectivités 106 M€, bailleurs sociaux 92 M€, FEDER 17 M€.

[233] 8,85 M€ en 2006, 5,71 M€ en 2007, 1,11 M€ en 2008, 6,03 M€ en 2009.

3 - Les constructions neuves

Dans les zones exposées à un risque sismique, le code de l'environnement[234] prescrit des règles particulières de construction. Les normes antisismiques (PS 92), rendues obligatoires par un arrêté de 1997, ont été remplacées, depuis 2010, par de nouvelles normes (Eurocod 8).

La construction de bâtiments à usage collectif ne pose, en général, pas problème, car elle bénéficie de l'intervention de bureaux techniques qui appliquent ces normes. Il n'en va pas de même pour les maisons individuelles : les anomalies les plus importantes résultent de la qualité et de l'utilisation des matériaux et des imperfections de mise en œuvre.

Si la technicité des bureaux d'études, ingénieurs et architectes est jugée satisfaisante, celle des artisans, voire des entreprises de construction, reste insuffisante. Un effort de formation des constructeurs a certes été engagé, mais les initiatives ne sont pas suffisantes pour toucher, dans des délais raisonnables, l'ensemble des acteurs concernés (par exemple, 3 000 personnes en Guadeloupe). L'éducation et la formation professionnelle présentent des insuffisances en la matière[235].

Une réflexion sur les moyens de mieux appliquer les règles de construction parasismique est indispensable, de même qu'une démarche pour accompagner et sécuriser l'auto-construction, sans pour autant affaiblir la lutte contre les constructions illégales.

4 - Le bâti existant

a) Les bâtiments de l'Etat

La plupart des bâtiments de l'Etat sont anciens et vulnérables aux séismes. Un diagnostic général vient seulement d'être lancé en Guadeloupe et va l'être prochainement en Martinique.

De nombreux bâtiments, pourtant essentiels en cas de crise, ne sont pas en conformité avec les normes en vigueur et devrait le rester dans un proche avenir. En Guadeloupe, il s'agit notamment de la préfecture[236] et de l'hôtel de police de Basse-Terre. En Martinique, le confortement de l'ancien bâtiment des douanes de Fort-de-France, qui abrite le service maritime et la capitainerie du port, n'est pas encore décidé (coût d'environ 1,1 M€). Les hôpitaux de Pointe-à-Pitre et de Fort-de-France, et

[234] Articles L. 563-1, R. 563-1 et suivants.
[235] Absence du risque sismique dans les cursus locaux de bac professionnel et de BTS génie civil, offre limitée de formation pour les personnels des collectivités locales.
[236] L'aile ancienne du bâtiment va faire l'objet de travaux en 2011 (2 M€).

certains bâtiments du centre hospitalier de Basse-Terre, ne sont pas aux normes. En Guadeloupe, le renforcement du PC de crise du Morne Desaix et la reconstruction d'une nouvelle base pour l'hélicoptère de la gendarmerie ont pris du retard.

La réalisation d'un bilan annuel du plan séisme Antilles donne l'occasion, une fois par an, à chaque ministère, de faire le point sur son programme immobilier. Mais, aucune décision interministérielle n'a été prise pour davantage prendre en compte la priorité parasismique dans les programmes immobiliers des ministères.

b) Les autres bâtiments utiles en cas de crise

En Martinique, le centre interrégional de Météo-France et l'observatoire sismologique ne sont pas aux normes. Seuls, deux centres d'incendie et de secours (CIS) sur dix-neuf le sont. Les bâtiments de l'état-major du SDIS à Fort-de-France sont inadaptés. Le conseil d'administration du SDIS a adopté, en septembre 2001, un programme en trois phases : aujourd'hui, seul le CIS du Robert (3,5 M€) est achevé.

En Guadeloupe, la reconstruction du centre de secours principal de Basse-Terre est prévu (financement à hauteur de 3,5 M€ dans le cadre du plan de relance), mais la construction nouvelle de sept CIS et la réhabilitation de neuf autres seraient nécessaires.

Les postes de commandement communaux sont souvent installés dans des bâtiments qui ne sont pas aux normes, en particulier en Guadeloupe. La continuité des missions est donc loin d'être assurée en cas de séisme, même de magnitude moyenne.

c) Les bâtiments des établissements d'enseignement

Ces bâtiments sont l'une des priorités du plan séisme Antilles.

En Martinique, les écoles publiques, les collèges et deux lycées ont fait l'objet d'un diagnostic. Celui des autres établissements, en particulier des écoles privées, est en cours. Les résultats sont préoccupants : 22 % sont aux normes ou ne nécessitent pas de travaux lourds, mais 23 % sont à reconstruire et 55 % doivent être confortés. En Guadeloupe, le diagnostic des 24 lycées publics, des collèges et des écoles a été fait. Les résultats sont analogues à ceux de Martinique.

Pour les collèges et les lycées, une première phase d'intervention sur quatre collèges est à l'étude en Martinique, pour un montant de travaux de 9,6 M€ (dont 3,8 M€ demandés à l'Etat). En Guadeloupe, des

travaux sont envisagés sur la cité scolaire de Baimbridge (67 M€, dont 20 M€ de subvention exceptionnelle financée par le fonds Barnier).

Pour les écoles, fin 2009, treize sont en voie de reconstruction ou de confortement en Martinique et sept en Guadeloupe. Les travaux sont freinés par les difficultés financières des communes, ainsi que la préférence fréquente des élus pour reconstruire plutôt que renforcer, option pourtant moins onéreuse.

d) Le logement

Les logements sociaux ne sont pas les bâtiments les plus anciens, ni les plus vulnérables, mais le nombre de victimes, en cas de séisme, pourrait y être néanmoins élevé.

En Martinique, la Société immobilière de la Martinique a étudié la vulnérabilité de son parc au séisme : 20,5 % des logements respectent les dernières normes (PS 92), 66 % les normes antérieures (PS 69) et 13,5 % ont été construits avant l'édiction de normes parasismiques. Si l'on extrapole cette étude au parc des bailleurs sociaux, on peut estimer le coût global des reconstructions et confortements nécessaires à 550 M€. En Guadeloupe, la Société immobilière de la Guadeloupe, le principal bailleur social[237], considère que 70 % de son parc est peu ou pas vulnérable. Elle estimait, fin 2007, à 205 M€ le coût de confortement ou de reconstruction des 11 300 logements vulnérables.

La préoccupation parasismique a été intégrée dans les instructions, données au préfet, pour l'utilisation des crédits du programme « conditions de vie outre mer », destinés à la réhabilitation et à la construction de logements sociaux. La loi du 12 juillet 2010 prévoit, en outre, que le fonds Barnier peut contribuer aux financements, dans la limite de 5 M€ par an et jusqu'au 31 décembre 2013. Cependant, dans les faits, le plan séisme Antilles ne semble pas avoir pour le moment modifié substantiellement le choix, l'ampleur ou le rythme de réalisation des projets.

Les logements privés ne font pas partie des priorités de la première phase du plan séisme Antilles. Ceux-ci sont pourtant très vulnérables, en particulier les nombreuses maisons individuelles construites avant l'entrée en vigueur des normes PS 92, ou en dehors de tout cadre légal. Leur conception même et l'utilisation de matériaux non conformes, les bétons en particulier, aggravent les risques. Les particuliers ne disposent pas de moyen commode pour faire diagnostiquer la vulnérabilité de leur

[237] Avec un parc locatif de 16 500 logements fin 2007.

habitation et le diagnostic sismique n'est pas obligatoire lors d'une transaction.

C - La prévention des autres risques

1 - Le risque volcanique

Le risque volcanique est potentiellement l'un des plus dangereux, et il est accru par l'accroissement de la population et des équipements à proximité des volcans. Au-delà de l'observation, de l'alerte et des plans de secours, l'intégration de l'aléa dans la politique d'aménagement du territoire est encore imparfaite et peu lisible.

2 - Le risque cyclonique

Si la sensibilisation de la population au début de chaque « *campagne cyclonique* » apparaît satisfaisante, l'information sur les dispositions constructives à respecter pour résister à des vents importants est moins systématique. Les règles particulières ne sont d'ailleurs pas précisées dans un texte réglementaire. C'est sans doute pourquoi, nombre de constructions, en particulier les plus modestes, demeurent vulnérables, ce qui accroît les dégâts et donc, les demandes d'indemnisation en cas de sinistre. En outre, certaines dispositions en matière de construction, comme pour la fixation des couvertures, peuvent s'avérer difficilement compatibles avec les règles nationales récemment arrêtées visant à économiser l'énergie.

3 - Les risques d'inondation et de submersion marine

La réforme de l'annonce des crues, initiée en 2003 en métropole, n'est pas encore appliquée dans les DOM. La prévision des inondations repose seulement sur la surveillance, assurée par Météo-France, ce qui rend difficile de quantifier avec précision les précipitations et surtout de localiser le ou les bassins versants qui seront concernés par les crues.

En Guyane, la réflexion n'est qu'amorcée, pour la mise en place d'un dispositif de prévision et d'annonce des crues, en particulier pour le fleuve Maroni. Les inondations de ce fleuve étant à crues lentes, il n'y a pas de raisons techniques à ce retard, sinon la nécessité d'une coopération avec le Surinam, pour la partie de la rivière sur son territoire.

Dans les autres DOM, l'élaboration d'un système de prévision est complexe, à cause de la rapidité des crues, du faible délai de réaction pour le déclenchement de l'alerte et de la multiplicité des cours d'eau. A La

Réunion, la création d'une cellule de veille hydrologique a été décidée, en préfiguration d'un système de prévision des crues qui reste à construire.

L'entretien des cours d'eau est insuffisant. En Martinique, par exemple, alors que l'Etat a la compétence exclusive sur 280 cours d'eau, ses dépenses pour les travaux courants ont fortement diminué[238].

Les travaux de prévention restent limités. A La Réunion, un programme pluriannuel d'endiguement des ravines a été engagé depuis 1980, mais sur une base communale, et concentré sur la seule protection par digues. De façon générale, les DOM souffrent de retards dans l'élaboration de plans d'action de prévention des inondations.

S'agissant du risque de submersion marine, sa prise en compte est souvent insuffisante dans les PPR et les politiques systématiques d'aménagement du littoral font défaut. En Guadeloupe, les ouvrages de protection sont de qualité inégale et mal entretenus.

4 - Le risque de mouvements de terrain

En Martinique, plusieurs sites sont dotés d'un dispositif de surveillance des mouvements de terrain et du risque de coulée de boues. L'enjeu principal est, aujourd'hui, de mieux appréhender les glissements de terrain lents et leur évolution, comme sur le site du Morne la Croix.

Les dispositions des PPR qui visent à améliorer les constructions soumises à un aléa, jusqu'à un montant de dépenses n'excédant pas 10 % de leur valeur vénale, ne sont quasiment jamais appliquées. De même, les études géotechniques, exigées dans ces documents pour toute construction nouvelle ou extension, restent rares, bien qu'indispensables.

A La Réunion, des travaux de correction torrentielle sont envisagés sur le plateau de Grand-Ilet à Salazie. En Guyane, certains sites urbanisés, comme celui des monts Baduel à Cayenne, présentent de forts risques d'éboulement, mais le relogement des habitants s'effectue au rythme des programmes de réhabilitation de l'habitat insalubre, nécessairement lent compte tenu de l'ampleur des besoins.

Les actions restant à mener pour prévenir ce risque, qui peut être vital, sont de grande ampleur.

[238] 1 M€ en 1990, 400 000 € en 2009.

II - Des moyens de gestion de crise substantiels mais perfectibles

A - L'observation et l'alerte

Le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) réalise des études dont l'importance et l'intérêt méritent d'être soulignés, son intervention s'effectuant dans un cadre financier stable. Deux organismes interviennent pour l'observation et l'alerte, les observatoires volcaniques et sismologiques (OVS) et les antennes de Météo-France.

1 - Les observatoires volcanologiques et sismologiques

Les OVS implantés à La Réunion, à la Martinique et en Guadeloupe dépendent de l'institut de physique du globe de Paris (IPGP). Ils assurent la surveillance opérationnelle et servent de plate-formes scientifiques et logistiques pour des activités de recherche. Ces deux fonctions sont le plus souvent complémentaires, même si chacune requiert des équipements spécifiques.

En Martinique, le bâtiment, vétuste, date de 1932 et n'est pas aux normes parasismiques. Un projet de construction d'un nouvel observatoire, piloté par le conseil général, est prévu depuis longtemps, mais son financement reste à finaliser. En Guadeloupe, le bâtiment plus récent (1993) satisfait en principe aux normes parasismiques mais n'a pas été expertisé. Certains éléments ne sont pas cependant dotés d'un groupe électrogène.

Les OVS ne sont pas équipés pour les séismes de forte magnitude : ils n'ont pas de sismomètres à large bande permettant de les estimer avec rapidité et précision. Le réseau aux Antilles ne permet pas non plus de localiser précisément des sources sismiques à l'est de l'arc insulaire, une région pourtant très exposée. La modernisation des équipements des OVS, envisagée en 2010 et 2011, reste à réaliser.

Le financement des équipements a été jusqu'à présent négocié au cas par cas. La participation du CNRS a diminué ces dernières années, cet établissement considérant qu'il n'entre pas dans ses missions de financer les équipements dédiés à la surveillance opérationnelle. Le financement du fonctionnement est assuré à la fois par l'IPGP et par les départements, dont la part stagne ou régresse, y compris pour le personnel. Le département de La Réunion a même décidé d'arrêter son financement à partir de 2010, après plusieurs années de baisses successives. Les principaux ministères concernés, celui chargé de l'écologie, au titre de la

prévention des risques et celui de l'intérieur, au titre de la sécurité civile, ne financent pas les OVS. Toutefois, une convention entre l'IPGP et les deux ministères est en préparation pour l'acquisition de différents équipements de mesure.

Le dispositif de financement des observatoires, qui ne fait pas partie des moyens énumérés dans le plan séisme Antilles, est incertain, à commencer pour garantir la maintenance des équipements.

2 - L'observation et l'alerte aux tsunamis

En 2010, un comité national de pilotage, pour la mise en place des réseaux d'alerte aux tsunamis, a été installé, mais le déploiement d'un système opérationnel est encore embryonnaire dans les DOM.

Un système d'alerte international pour les tsunamis dans l'océan Indien, créé en 2005, s'appuie sur un réseau de 27 centres nationaux d'alerte. Le centre d'alerte de La Réunion dispose d'un marégraphe depuis octobre 2007 ; un autre doit l'être à Mayotte. La principale lacune demeure l'absence de transmission instantanée des mesures par toutes les stations du réseau.

Un système d'alerte international dans les Caraïbes a été institué en 2005 également. L'IPGP y contribue grâce à ses deux observatoires, mais la situation n'est pas pleinement satisfaisante en raison de l'insuffisance des équipements. Malgré les projets de modernisation et de renforcement, les moyens que l'Etat a consacrés à ce réseau sont nettement inférieurs à ceux alloués à la constitution du centre d'alerte aux tsunamis en Méditerranée[239], zone où le risque est bien moindre.

Le dispositif d'alerte transite, aux Antilles comme à La Réunion, par Météo-France, chargé, dans le cadre de sa permanence 24 heures sur 24, de réceptionner les informations et de les rediffuser. Si des études ont été engagées pour créer un réseau d'alerte de la population en cas de tsunami sur le littoral méditerranéen[240], rien d'équivalent n'est entrepris dans les DOM, alors que le réseau national d'alerte (RNA) y est obsolète.

Parallèlement, des actions de sensibilisation des populations, de formation des enseignants et des élèves seraient nécessaires, notamment dans les zones littorales soumises au risque de tsunamis locaux.

[239] 3,5 M€ en investissement et la même somme en fonctionnement.
[240] 850 000 € pour les exercices 2010 et 2011.

3 - La vigilance et l'alerte météorologique

Dans la zone Antilles, le *National hurricane center* est le centre météorologique spécialisé pour les cyclones, désigné par l'Organisation météorologique mondiale. A La Réunion, c'est l'antenne locale de Météo-France qui assure la fonction de centre météorologique spécialisé pour les cyclones pour la partie sud-ouest de l'océan Indien.

A La Réunion, comme aux Antilles, le préfet est seul habilité à déclencher l'« *alerte cyclonique* ». Pour la mobilisation des moyens, il s'appuie sur les conseils de Météo-France et met en œuvre les mesures de précaution contraignantes associées à chaque niveau d'alerte. Ces règles sont claires et utiles ; elles peuvent toutefois provoquer un retard entre le diagnostic communiqué par Météo-France au préfet et sa diffusion après décision du préfet, comme lors du cyclone *GAMEDE,* en février 2007.

Pour les autres phénomènes météorologiques, si la mise en vigilance est à La Réunion, comme en métropole, de la seule responsabilité de Météo-France, il en va différemment aux Antilles et en Guyane, où le « *changement de couleur* » ne peut s'effectuer qu'après contact préalable avec le préfet. Cette situation est peu conforme à la responsabilité entière que devrait avoir Météo-France en matière d'avertissement.

Il serait souhaitable que les procédures de vigilance météorologique soient mieux différenciées dans les DOM, en distinguant soit, comme à La Réunion, les cyclones des autres phénomènes, soit les niveaux vert/jaune/orange - qui seraient de la responsabilité de Météo-France -, du niveau rouge - qui relèverait du préfet.

B - L'organisation des moyens de crise

Les moyens de sécurité civile de l'Etat sont mobilisés au niveau des zones de défense. Les DOM dépendent de trois zones de défense : Guyane, Antilles et sud de l'océan Indien. Ces deux dernières sont parmi les plus sollicitées de France, en particulier s'agissant de la protection civile.

Depuis 2006 à La Réunion, et récemment en Guyane, l'état-major de zone (EMZ) et le service interministériel départemental de protection civile (SIPC) ont fusionné. La fusion du SIPC de la Martinique et de l'EMZ, tous les deux situés à Fort-de-France et dont les missions sont pour partie complémentaires, mériterait d'être étudiée.

La Guadeloupe dispose d'un centre opérationnel départemental adapté à la gestion de crise, mais pas la Martinique, qui a recours, pour la

gestion des crises à plusieurs configurations de centre opérationnel. Le réseau Antarès, qui permet aux pompiers de communiquer entre eux et avec les policiers et les gendarmes, est inégalement implanté dans les DOM ; en particulier, il n'est pas déployé en Guadeloupe. Le retour d'expérience du séisme de 2007 montre, pourtant, que le réseau téléphonique a été saturé pendant plusieurs dizaines de minutes après la secousse, ce qui a gêné les communications entre le centre opérationnel, les chefs de service et les responsables communaux.

Les moyens de secours locaux peuvent répondre aux besoins opérationnels courants. Les SDIS de Martinique, de Guadeloupe, de La Réunion et de Guyane comptent respectivement 1 185, 1 405, 1 398 et 750 sapeurs pompiers professionnels et volontaires. Certains SDIS, du fait notamment de leur situation financière, manquent, néanmoins, d'équipements. Lors d'une inondation du Maroni, en Guyane, par exemple, les gendarmes et les militaires ont dû assurer la distribution de vivres dans les villages, faute de moyens nautiques du SDIS.

S'agissant des moyens de l'Etat, la zone Antilles est la seule à bénéficier d'un hélicoptère de la sécurité civile, basé en Guadeloupe. En Guyane, le préfet peut louer des appareils en cas de besoin. Les Antilles, comme La Réunion, disposent d'une base de matériel humanitaire, avec un stock initial de 100 tonnes chacun, financé par le ministère des affaires étrangères. Le maintien et le renouvellement à temps de ces matériels sont indispensables.

En cas de crise grave nécessitant des renforts nationaux de sécurité civile, ceux-ci ne pourraient être sur place qu'avec un délai de plusieurs dizaines d'heures. Seuls les moyens des forces armées sont aujourd'hui disponibles sans délai d'acheminement important. Pourtant, la mise en œuvre du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, devrait conduire à les réduire d'ici fin 2012 ; c'est pourquoi, la création d'un pôle « sécurité civile» à La Réunion et en Martinique est envisagé. Il conviendrait, au minimum, de prévoir de moyens humains d'intervention, par la présence de personnel des formations militaires de la sécurité civile, pour partie de manière permanente, pour partie en renfort durant la saison cyclonique.

C - La planification de la gestion de crise

1 - Les plans de secours

S'agissant de l'Etat, la Cour avait constaté la lenteur de la confection des nouveaux plans ORSEC, décidés dans le cadre de la loi de

2004 sur la sécurité civile. Ce constat s'applique aussi aux DOM. A La Réunion et en Martinique, leur élaboration est encore inachevée.

A La Réunion, les principaux plans de secours spécialisés (PSS) ont été actualisés[241]. En Martinique, le PSS « séisme » date de 1999 ; le PSS « éruption volcanique de la Montagne Pelée », qui prévoit une codification du niveau d'alerte, n'a pas été actualisé depuis 2002, et il n'y a pas de PSS « tsunami ». En Guadeloupe, le PSS relatif au risque volcanique n'a pas été mis à jour depuis 1999, alors qu'un dispositif d'évacuation, organisé et admis par tous, sur la base de critères précis peut être essentiel, comme l'ont montré la crise de 1976 et la vive polémique qui l'a suivie. Le PSS « tsunami » est en préparation, accompagné d'une carte des zones à risque.

S'agissant des collectivités locales, les communes doivent disposer de documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM). La loi du 13 août 2004 a, en outre, rendu obligatoire un plan communal de sauvegarde (PCS), dans toutes les communes concernées par un PPR ou un plan particulier d'intervention. C'est rarement le cas dans les DOM, sauf en Martinique, où 32 communes sur 34 ont un PCS. En Guadeloupe, 22 communes disposent d'un DICRIM mais trois seulement ont un PCS, généralement limité au risque « cyclone ». En Guyane, aucune commune n'a de PCS ; quatre en préparent. A La Réunion, trois DICRIM et PCS supplémentaires ont été récemment réalisés.

Les plans de secours spécialisés de l'Etat et les plans communaux doivent être articulés afin que l'organisation générale et les messages délivrés soient cohérents. L'Etat ne peut donc se désintéresser des PCS. Une réflexion serait utile sur la manière d'amener les communes à réaliser leurs plans.

2 - Les exercices et les retours d'expérience

En dehors de l'exercice « *Richter* », de grande ampleur, mené début 2009 aux Antilles, sur le risque sismique, peu d'exercices sont réalisés sur les risques naturels, la fréquence des événements réels les rendant, il est vrai, moins nécessaires qu'ailleurs. Aucun exercice « volcan » n'a cependant été effectué aux Antilles depuis 1976.

Les retours d'expérience après chaque crise ou exercice, dorénavant obligatoires, sont généralement réalisés. Cependant, il n'y en

[241] Un plan de secours spécialisé « tsunami » a été signé par le préfet en juillet 2008. Un plan de secours « événements météorologiques dangereux » pour les fortes pluies, orages ou fortes houles est en vigueur depuis le mai 2007.

a pas eu, en Guyane, après les inondations de 2006, ni à La Réunion après l'éruption du volcan de 2007. Certains de ces retours d'expérience, par exemple après le cyclone GAMEDE à La Réunion, identifient bien les conséquences pratiques à tirer. En revanche, d'autres ne le font pas, ce qui empêche de suivre précisément la mise en œuvre des recommandations.

Dans les retours d'expérience, l'identification et la mesure des coûts sont insuffisantes. Les dépenses budgétaires pour la gestion de la crise ne sont jamais récapitulées, alors qu'elles sont importantes. Les coûts économiques, sociaux et écologiques sont rarement identifiés et mesurés. Lorsqu'une estimation en est donnée (165 M€ pour GAMEDE à La Réunion, par exemple), elle n'intègre pas les pertes indirectes pour le tourisme, l'industrie ou le commerce local. Une estimation complète serait pourtant nécessaire pour réaliser les analyses coût-bénéfice des actions de prévention, afin d'éclairer les choix.

III - Un système d'indemnisation peu rigoureux

Le nombre et l'ampleur des catastrophes naturelles outre-mer expliquent l'importance des besoins d'indemnisation et de réparation. La portée du régime *Cat-Nat* est partielle, puisqu'il ne s'applique qu'aux biens assurés, alors que la part des habitations assurées outre-mer, en progression, reste cependant inférieure à 50 %. C'est pourquoi l'Etat a créé un fonds de secours, financé par des crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer*, auxquels s'ajoutent des crédits du fonds de solidarité de l'Union européenne[242].

A - L'application du régime *Cat-Nat* dans les DOM

Le système spécifique de réassurance, créé par la loi de 1982, a été étendu aux DOM en 1990[243] et permet de couvrir les principaux événements[244]. La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 en a étendu le champ aux effets de vents moins violents.

[242] 12,78 M€ à la suite du cyclone DEAN aux Antilles, 5,29 M€ à la suite du cyclone GAMEDE à La Réunion.
[243] Loi n° 90-509 du 25 juin 1990.
[244] En 1990, seuls les cyclones et ouragans les plus forts (plus de 145 km/h sur 10 mn ou 215 km/h en rafale) étaient couverts.

La lourdeur de la procédure[245] génère des délais importants entre le sinistre et son indemnisation. Cet inconvénient est particulièrement sensible dans les DOM, à cause de la fréquence des catastrophes.

Le nombre total de reconnaissances communales de l'état de catastrophe naturelle s'élève à 934 depuis 1990, dont 39 % en Martinique, 32 % à La Réunion et 26 % en Guadeloupe. Pour la plupart, les demandes de déclaration ont été acceptées, sauf pour trois communes en 2007, 18 en 2008 et 15 en 2009.

Les assureurs donnent à la Caisse centrale de réassurance (CCR) des informations d'origine extra-comptable sur les dépenses d'indemnisation en métropole. Ils ne le font pas pour les DOM, pour lesquels les dépenses par année, commune et événement ne sont pas précisément connues. Seule une estimation du coût pour les assureurs des principaux événements est disponible. Selon la CCR, il est élevé : 90 M€ pour le cyclone DINA en 2002 à La Réunion, 60 M€ pour le séisme de 2004 en Guadeloupe, 190 M€ pour le cyclone DEAN en 2007 aux Antilles et 50 M€ pour le séisme de 2007 en Martinique.

Comme en métropole, les modalités du régime *Cat Nat* ne sont pas conçues pour inciter à la prévention, avec les mêmes défauts : effet réduit de la modulation de la franchise, indemnisation même en cas de non respect des dispositions des PPR et des règles d'urbanisme, système de prime unique, quelle que soit l'ampleur du risque. Au demeurant, la base de données statistiques de la CCR, qui permet de cartographier l'exposition aux risques, n'est pas renseignée pour les DOM, en raison notamment de l'absence ou de la faible utilisation des outils de géocodage. La pratique des assureurs de fournir des informations sur les mesures d'adaptation ou de prévention y est rare.. En outre, de même qu'en métropole, la non-application de ces préconisations ne conduit pas à un refus d'assurance ou à une réduction du niveau des garanties.

Le régime *Cat-Nat* se limite à indemniser les dommages, mais n'incite pas à remédier aux défauts majeurs des constructions ni à réduire leur vulnérabilité, ni même à s'assurer que les travaux de réhabilitation financés par l'indemnisation sont conformes à ces objectifs.

[245] Demande du maire, instruction par le représentant de l'Etat, examen par une commission interministérielle, publication d'un arrêté interministériel.

B - Le fonds de secours de l'Etat

1 - Le dispositif

Le fonds de secours vient en aide aux particuliers et aux entreprises artisanales ou familiales, dont les biens non assurés ont subi d'importants dommages. Les exploitants agricoles peuvent aussi en bénéficier pour leurs pertes de fonds et de récoltes, de même que les collectivités territoriales, pour leur patrimoine non assurable. D'autres financements d'Etat peuvent soutenir financièrement les sinistrés, notamment des aides exceptionnelles du ministère chargé de l'agriculture et le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Les crédits du fonds de secours peuvent aussi servir aux dépenses d'extrême urgence pendant la crise ; ils sont dans ce cas délégués au préfet, mais ne sont pas versés directement aux victimes.

2 - Les dépenses

Les crédits du fonds de secours sont inclus, depuis 2008, dans l'action n° 6 « Collectivités territoriales » du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, mais ne sont pas identifiés en tant que tels. Le montant des dépenses a été, hors fonds de secours exceptionnel (PSEC) créé lors de l'épidémie de chikungunya à La Réunion, de 12,8 M€ en 2006, 59,9 M€ en 2007, 12,4 M€ en 2008 et 16,7 M€ en 2009. Jusqu'en 2009, les crédits ouverts dans la loi de finances initiale étaient nettement sous-évalués (1,6 M€ en 2006, 2007 et 2008) ; en 2009, leur montant (10 M€) s'est rapproché des besoins (16 M€).

Le total des dépenses du fonds de secours de 2007 à 2009 s'est élevé à près de 89 M€. La Martinique a reçu le plus d'aides (46,7 M€, soit plus de la moitié du total), suivie par La Réunion (22,1M€), puis la Guadeloupe (16,1 M€). A lui seul, le cyclone DEAN, en août 2007 aux Antilles, a engendré 50,2 M€ de dépenses entre 2007 et 2009, dont 44,6 M€ pour la Martinique. A La Réunion, le cyclone GAMEDE de février 2007 a été le plus coûteux : 17,8 M€ de dépenses de 2007 à 2009, sur un total de 22,1 M€ consacrés à ce département ; les agriculteurs ont bénéficié, à ce titre, de 12,7 M€.

3 - L'indemnisation des agriculteurs

De 2007 à 2009, les entreprises ont été les principales bénéficiaires du fonds de secours (60,4 M€ sur un total de 89 M€). Parmi elles, les exploitations agricoles, qui ne bénéficient pas outre-mer du régime des calamités agricoles, ont reçu 58,5 M€, soit 95 % du total versé aux

entreprises. Une loi de 1974, modifiée en 2006[246], permettait la création, dans les DOM, d'un régime de calamités agricoles spécifique, mais les décrets d'application n'ont jamais été pris. Le motif invoqué est le faible développement, dans les DOM, des assurances dommages et responsabilité civile des agriculteurs, qui ne permettrait ni une alimentation du fonds des calamités agricoles, par une taxe sur ces contrats d'assurance, ni une indemnisation satisfaisante des sinistres, qui requiert, dans ce régime, le respect de conditions minimales d'assurance.

Pourtant, l'éligibilité au fonds des calamités agricoles inciterait sans doute fortement les agriculteurs à s'assurer, quitte à organiser une période de transition de quelques années avant de leur appliquer complètement le droit commun. Elle pourrait permettre à la fois d'appliquer des règles plus claires, juridiquement solides, et de faire contribuer financièrement les intéressés à leur indemnisation.

4 - Une application peu rigoureuse des procédures

La vérification, effectuée sur pièces et sur place, de certaines dépenses du fonds de secours appelle plusieurs observations.

Pour les secours aux particuliers, la Cour a constaté, outre des erreurs d'imputation, un manque de rigueur dans l'application des règles : absence de pièces justificatives des dommages subis et de leur montant ; forfaits mobiliers ou vêtements attribués à des personnes qui n'étaient pas démunies ; absence de justifications de l'impécuniosité du demandeur ; demandeurs habitant dans le logement sinistré, alors que l'indemnisation suppose qu'il soit devenu inhabitable ; indemnisation des résidences secondaires, dont les biens mobiliers ne peuvent être considérés comme de première nécessité.

Pour les collectivités territoriales, la Cour a constaté des délais de plusieurs années entre la catastrophe et le versement complet des aides. En Guadeloupe, par exemple, plusieurs subventions destinées à la réparation de voieries ou de bâtiments communaux sinistrés en 2004, n'ont été soldées qu'en 2008. Des subventions octroyées en 2000 ont été annulées par le préfet en 2009, et d'autres, accordées en 2001, ne sont toujours pas intégralement versées, faute de justification de l'achèvement des opérations aidées. Ces décisions d'annulation sont tardives, puisque selon les règles en vigueur[247], aucune demande de paiement n'est recevable quatre ans après la date de déclaration de début de réalisation

[246] Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006.
[247] Article 12 du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999

de l'opération aidée. De tels retards n'incitent pas les communes à faire diligence.

Le contrôle, par l'administration centrale de l'outre-mer, apparaît, à bien des égards, insuffisant. Par exemple, pour l'indemnisation des particuliers à la suite du cyclone GAMEDE à La Réunion, l'administration centrale a vérifié 16 dossiers seulement sur 360, soit un taux de contrôle inférieur à 5 %. Parmi ces 16 dossiers, seuls 5 étaient complets. Forte de ce constat, l'administration a arbitrairement appliqué un abattement de 40 % sur le montant des dommages initialement retenu par la préfecture, et, pour les dossiers ne comportant pas de preuves suffisantes des dommages mais ayant reçu un avis favorable du maire, un abattement de 50 %. Cette décision est manifestement injuste pour les particuliers qui avaient évalué à leur juste prix les dommages subis et produit les justifications adéquates.

Un projet de circulaire unique, applicable à tous les événements, est en cours d'adoption par le ministre chargé de l'outre-mer. Cet effort de rigueur ne sera crédible que s'il s'applique aux prochaines interventions du fonds.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à des risques multiples et aux conséquences potentielles lourdes, la politique de prévention souffre de plusieurs insuffisances affectant l'application des règles d'urbanisme, l'observation des phénomènes et l'alerte des populations. La montée en puissance du plan séisme Antilles est relativement lente, alors que de nombreux bâtiments essentiels en cas de sinistre ne sont pas aux normes.

Si les moyens humains et financiers de gestion de crise sont importants, leur organisation reste perfectible. Quant au système d'indemnisation, spécifique aux DOM, il n'est pas suffisamment rigoureux et n'incite pas à la prévention. Les importantes dépenses d'indemnisation doivent d'ailleurs être mises en regard de celles, somme toute assez réduites, consacrées à la prévention.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1) compléter et améliorer les plans de prévention des risques naturels, en particulier en matière sismique ; renforcer la lutte contre les constructions illégales ;

2) pour le plan séisme Antilles, mieux associer les collectivités territoriales et contractualiser avec elles ; établir une programmation pluriannuelle ; améliorer le caractère interministériel du dispositif ;

3) accroître fortement l'effort de formation professionnelle; mettre en place un dispositif de contrôle des règles de construction ; rendre obligatoire un diagnostic de vulnérabilité sismique dans une transaction immobilière ;

4) stabiliser le cadre du financement des observatoires volcanologiques et sismologiques ; clarifier les responsabilités respectives du préfet et de Météo France ;

5) inclure les DOM, et en priorité ceux des Antilles, dans la rénovation du réseau national d'alerte ;

6) compléter les plans de secours ; exiger des collectivités locales l'établissement d'un plan communal de sauvegarde (PCS) ; prévoir des exercices « volcan » aux Antilles ; améliorer les retours d'expérience ;

7) adapter le dispositif d'indemnisation pour mieux inciter à la prévention ;

8) examiner la possibilité de rendre les exploitations agricoles des DOM éligibles au régime des calamités agricoles ; appliquer avec rigueur des règles uniformes pour le fonds de secours.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Les constats et analyses effectués par la Cour des comptes relatifs aux procédures PPRn, aux mesures parasismiques et aux autres risques rejoignent pour une très large part ceux qui sont formulés par les services du ministère et notamment ceux de la direction générale de la prévention des risques (DGPR).

Je vous prie cependant de trouver, ci-après, des ajustements ou compléments d'information listés selon l'ordre des thèmes de votre document.

Outre-mer, les aléas naturels sont forts et entraînent des risques souvent importants. Les politiques de prévention visent à réduire la vulnérabilité des populations, des territoires et des biens, en priorité là où les risques sont les plus élevés. Les actions du Gouvernement et de mon ministère s'inscrivent dans cette orientation.

Les plans de prévention des risques naturels (PPRn)

Le document de la Cour des comptes évoque les microzonages sismiques et l'aléa houle et marée cyclonique à intégrer dans le PPRn. Des réflexions et pratiques sont en cours qui répondent à ces interrogations.

Aux Antilles, les microzonages sismiques sont réalisés dans les zones à plus fort enjeux, c'est-à-dire les zones les plus peuplées ou urbanisables. Il reste effectivement à les intégrer dans les PPRn et ensuite dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). L'Etat a financé et finance ainsi l'élaboration des microzonages sismiques pour une trentaine de communes en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Martin et à Saint-Barthélémy ; ce qui couvre ainsi presque la moitié des communes et près de 75 % de la population. Les autres microzonages éventuels seront conduits à l'initiative des communes, avec l'aide de l'Etat.

Afin d'améliorer la qualité des PPRn pour les zones littorales, une doctrine est en cours d'élaboration. Ceci améliorera les conditions de mise en œuvre de ces PPRn.

La prévention du risque sismique

Comme indiqué dans le projet de rapport, la seule véritable mesure efficace en matière de prévention du risque sismique consiste à éviter les effondrements d'immeubles. Le plan séisme Antilles a ainsi pour objectif principal de réduire la vulnérabilité du bâti public. Il est exact que le plan

lancé en 2007 a avancé lentement et avance encore trop lentement. Cela est vrai pour les bâtiments de l'Etat comme pour les bâtiments des collectivités.

Cependant il ne serait pas objectif de ne pas reconnaître des résultats tangibles aux premières années du plan. Ainsi les diagnostics de vulnérabilité sismique ont été réalisés sur plusieurs milliers de bâtiments publics et des programmes (en nombre encore insuffisant certes) de renforcement parasismique ou de reconstruction ont été élaborés ou sont en préparation. Les premiers confortements parasismiques de logements sociaux ont pu être réalisés dès 2009 en Guadeloupe ; les premiers établissements des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont reconstruits et les mesures législatives (relatives à l'éligibilité au Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs – FPRNM) de la loi Grenelle 2 promulguée le 10 juillet dernier contribueront à pérenniser les programmes de travaux pour le logement social et pour les SDIS. Au demeurant, les possibilités ouvertes par la loi 2010 pour le logement social ont été intégralement utilisées. Il peut également être estimé qu'en Guadeloupe, où la direction du SDIS est particulièrement responsable et dynamique, d'ici 5 à 6 ans, l'ensemble des établissements ne sera plus vulnérable au risque sismique. Ce sera un peu plus long en Martinique mais l'apport de la loi Grenelle 2 sera essentiel pour raccourcir au minimum ce temps.

Pour les écoles primaires publiques, une fois que les diagnostics de vulnérabilité sismique réalisés en 2008 et 2009 sous financement principal Etat ont été portés à la connaissance des maires, les premiers programmes de travaux ont été étudiés et ont, pour certains, démarré. La lenteur dans le démarrage de ces programmes peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- les choix de certaines communes de ne pas placer en priorité les investissements liés à la réduction du risque sismique et notamment les travaux sur leurs écoles primaires ;

- les difficultés financières de communes dont les endettements peuvent être très élevés et/ou dont les comptes d'exploitation sont très négatifs ;

- les difficultés en moyens d'ingénierie pour les communes de taille modeste à concevoir des programmes de renforcement ou de reconstruction.

Malgré des financements par l'Etat et l'aide du FEDER relativement conséquents, pouvant aller dans certains cas jusqu'à une aide de 80 % pour un projet, trop peu de chantiers étaient en cours fin décembre 2010.

Pour ce qui concerne les observatoires volcanologiques et sismologiques, mon département ministériel a, à plusieurs reprises, apporté des contributions financières pour accompagner l'achat par l'institut de Physique du Globe de Paris (IPGP) des matériels de mesure, utiles à la surveillance sismique aux Antilles (ainsi que pour la mesure des tsunamis).

Une convention entre l'IPGP et la DGPR a été signée cette année dans cet objectif.

La prévention des autres risques

Les risques d'inondation et de submersion marine nécessitent en effet des dispositifs de prévention et prévision plus élaborés. Le Plan de Prévention des Submersions Marines et des Crues Rapides en cours de concertation a vocation à s'appliquer Outre-mer.

Il n'y a effectivement pas en Outre-mer de prévision des crues telle qu'elle est organisée en métropole par le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI). Il existe néanmoins une surveillance résultant des prévisions de précipitations effectuées par Météo France, et en Martinique une surveillance par le gestionnaire liée à l'exploitation du réseau routier. La mise en place de cellules de veille hydrométéorologiques est à l'étude dans plusieurs départements. Cette mise en œuvre est particulièrement avancée à la Réunion.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

1. S'agissant de la prévention du risque sismique

La gouvernance du plan Séisme Antilles (PSA) repose au plan central sur un comité de direction composé du directeur général de la prévention des risques, du délégué général à l'outre-mer, du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et du directeur de la sécurité civile ainsi que des préfets des régions Martinique et Guadeloupe et du préfet délégué pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy et des représentants des rectorats et des services déconcentrés du ministère en charge de l'environnement. La cellule centrale interministérielle d'appui au plan séisme Antilles (la CCIAPSA), en liaison étroite avec les services de la direction générale de la prévention des risques et de la délégation générale à l'outre-mer, assure la préparation et la coordination des actions de mise en œuvre efficiente du PSA et veille à la cohérence des programmes dans les deux régions et les deux collectivités d'outre-mer.

Quant aux collectivités locales, propriétaires de la plupart des infrastructures et de nombreux bâtiments publics, elles sont membres des comités séisme mis en place par le Préfet dans chaque département depuis 2008.

Afin d'inscrire dans la durée le partenariat avec ces collectivités, le comité de direction du plan séisme Antilles, dans sa réunion du 3 novembre 2010, a décidé de confier à la CCIAPSA la mission d'élaborer un projet de document cadre fixant les engagements respectifs en matière de prévention du risque. L'objectif est de concrétiser en 2011 cette contractualisation pluriannuelle sur des objectifs communs.

Le plan séisme Antilles repose sur deux piliers: d'une part, des actions de sensibilisation des publics et d'amélioration des connaissances sur le risque, d'autre part, des actions de diagnostic et de confortement des équipements prioritaires.

S'agissant des actions de sensibilisation des publics et d'amélioration des connaissances, ce volet fondamental du Plan Séisme Antilles a bien fonctionné avec de nombreuses opérations de sensibilisation conduites au niveau local : les opérations SISMIK et REPLIK se déroulent chaque année avec une importante couverture médiatique (presse écrite, radio, TV). Du point de vue de la connaissance fine du risque, les microzonages sismiques seront achevés en 2011 pour les deux départements; ceux pour Saint-Martin et Saint- Barthélemy vont démarrer.

S'agissant du bâti, le plan a défini des cibles prioritaires (bâtiments de gestion de crise, établissements scolaires, établissements de santé, logement social) pour sa première phase 2007-2013. Comme le relève le projet d'insertion, le premier temps de cette phase a été consacré au diagnostic de vulnérabilité du bâti. Ces diagnostics exhaustifs n'existaient ni pour le logement social, ni pour les écoles, ni pour les bâtiments de l'Etat. Les diagnostics de vulnérabilité sismique ont été réalisés sur plusieurs milliers de bâtiments publics. Suite à quoi des travaux ont d'ores et déjà été engagés, soit de confortement, soit de reconstruction, dans de nombreux secteurs : hôpitaux (crédits Hôpital 2012), opérations ANRU de rénovation urbaine (notamment RU-PAP et RU-Abymes), établissements scolaires (notamment sur le Fonds Exceptionnel d'Investissement), bâtiments de sécurité civile, logement social.

L'estimation des travaux correspondant à cette première phase s'élevait mi-2010 à plus de 850 M€, auxquels devaient s'ajouter 1200 M€ pour les établissements hospitaliers dont la rénovation des deux CHU de Pointe à Pitre et de Fort de France, prévue dans le cadre du plan hôpital 2012. Il est envisagé, hors plan hôpital, une prise en charge à hauteur de 381M€ par l'Etat, 12 M€ par les fonds structurels européens, le solde par le niveau local (collectivités, bailleurs sociaux).

A ce titre, il convient de souligner que la préfecture de la région Martinique a engagé dès 2007 un vaste programme de relogement de ses services dans de nouveaux bâtiments dont la construction sera conforme aux règles para-sismiques. La construction de ce nouvel ensemble débutée au second semestre 2010 devrait s'achever en juin 2012, pour un coût évalué à 16M€. La préfecture de la région Guadeloupe va également entamer des travaux de restructuration et de consolidation dès le second semestre 2011. Enfin, l'hôtel de police de Pointe-à-Pitre, livré fin 2010, a intégré les dernières normes para-sismiques pour un coût total de 22,5 M€.

S'agissant du ministère de l'outre-mer, le programme 123 « Conditions de vie outre-mer» soutient les opérations de réduction de vulnérabilité des logements sociaux (crédits dits de la ligne budgétaire unique – LBU) et des bâtiments des collectivités locales (fonds exceptionnel d'investissement). C'est ainsi que la partie« réhabilitation» du budget consacré au logement social a été augmentée dans les Antilles afin de faciliter l'accompagnement du confortement parasismique du parc de logement social. Ces crédits ne tiennent pas compte des opérations de rénovation urbaine pour lesquelles le ministère chargé de l'outre-mer subventionne la reconstruction des logements sociaux dont la démolition est prise en charge par des crédits ANRU.

En 2009 et 2010, le plan de relance a permis d'abonder l'enveloppe du Fonds Exceptionnel d'Investissement (FEI). Au total, près de 21 M€ d'AE ont été déléguées, dont 9 M€ pour la mise aux normes parasismiques des établissements scolaires, 8 M€ pour la reconstruction des centres de secours de Basse Terre et de Fort de France, 4 M€ pour le confortement parasismique de 750 logements sociaux en Guadeloupe.

Pour 2011, 5 M€ ont été budgétés dans le cadre des dotations LBU au titre du volet réhabilitation du logement social et 3,3 M€ ont été budgétés pour les établissements scolaires.

2. S'agissant de l'indemnisation des agriculteurs

La Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) partage le constat de la Cour des comptes sur l'intérêt de rapprocher le traitement des aides et indemnisations versées aux exploitants agricoles des départements d'outre-mer de celui de droit commun.

Une réflexion en ce sens a été lancée durant l'été 2010 par la DéGéOM, en associant les services concernés des ministères de l'agriculture, des finances et du budget afin d'aboutir, à moyen terme à la mise en place d'un dispositif d'indemnisation des agriculteurs des DOM victimes d'une catastrophe fondé sur le principe d'une participation des exploitants agricoles au mécanisme de garantie des calamités agricoles outre-mer et qui prend en compte la fragilité structurelle des exploitations agricoles des DOM.

Le fonds de secours demeure un instrument de solidarité nationale.

3. S'agissant de l'application des procédures d'indemnisation

Le titre de ce paragraphe, qui ne correspond pas à l'appréciation que porte le MIOMCTI sur l'emploi du fonds de secours de l'outre-mer, appelle les précisions suivantes.

Le fonds de secours de l'outre-mer, fonds de solidarité nationale, fait l'objet de règles précises, récemment renforcées, et dont le respect est rappelé régulièrement par le responsable de programme aux services instructeurs (préfectures et services déconcentrés de l'Etat).

Il convient de rappeler que la procédure d'instruction du fonds de secours est constituée de deux étapes.

La première étape, qui intervient une fois que le principe de la mobilisation du fonds est décidé par le gouvernement, est l'instruction des dossiers individuels de demande d'aide. Elle est assurée par les services déconcentrés de l'Etat sous la responsabilité des préfets et hauts-commissaires de la République d'outre-mer. Cette instruction se déroule sur la base de circulaires interministérielles, signées du délégué général à l'outre-mer et du directeur du budget, qui fixent les règles d'éligibilité des dossiers.

La seconde étape de la procédure est le contrôle par l'administration centrale de l'instruction menée à l'échelle locale. Le contrôle exercé sur cette instruction poursuit les objectifs suivants :

- s'assurer du respect lors de l'instruction au niveau local des principes fixés par la circulaire ;

- comprendre et valider les méthodes d'analyse des dossiers instruits par les services déconcentrés ;

- procéder éventuellement à une harmonisation de la prise en compte des dossiers ;

- contrôler les échantillons de dossiers transmis ;

- et, enfin, relancer ponctuellement les services déconcentrés en cas de doute sur un dossier particulier ou afin d'obtenir des pièces ou des échantillons de dossiers supplémentaires.

Le contrôle en administration centrale ne peut reprendre dans le détail chaque dossier instruit localement. Les travaux de contrôle sont effectués par la DéGéOM. Ces travaux sont exposés devant le comité interministériel du fonds de secours, où siègent les ministères chargés de l'outre-mer, des finances et, le cas échéant, de l'agriculture. Le comité interministériel du fonds de secours valide le contrôle effectué et le montant retenu au titre des aides.

L'objectif des services de l'Etat reste une manifestation de la solidarité nationale la plus adaptée possible aux réalités des besoins des victimes des catastrophes.

4. S'agissant de la longueur des procédures relatives aux collectivités territoriales

Le MIOMCTI partage ce constat et incite fortement les préfectures à procéder à la déchéance des créances sans activité depuis quatre années. Dans ce cadre, et dans la perspective du passage à Chorus, les préfectures ont été invitées en 2010 à procéder à une vérification de l'ensemble des opérations ouvertes sur le budget de la mission outre-mer et à ne maintenir que les opérations encore en cours.

Suite au rapport de la Cour des comptes et en fonction des résultats de la campagne de sensibilisation menée en 2010, de nouvelles directives seront données le cas échéant aux préfets pour apurer les opérations les plus anciennes.

Enfin, la circulaire générale du 8 décembre 2010 rappelle expressément les règles en matière de paiement des subventions aux collectivités locales. Elle précise notamment que ces aides sont soumises à la prescription quadriennale prévue par l'article 12 du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets l' investissement.

5. S'agissant du contrôle par l'administration centrale de l'instruction

Le rapport de la Cour des comptes appelle deux observations :

- sur les contrôles relatifs aux aides attribuées aux sinistrés à la suite du cyclone Gamède, le parti a été pris, en 2007, d'appliquer une correction forfaitaire à l'issue de la détection d'erreurs dans l'instruction. La cour pointe le caractère injuste de la correction forfaitaire. Acte en est pris. Néanmoins, il apparaît que la correction forfaitaire s'assimile davantage à un excès de rigueur qu'à un manque, comme semble l'indiquer le titre du paragraphe. Au total, ces ajustements forfaitaires avaient semblé nécessaires afin de donner une certaine force au contrôle ;

- ce contrôle va être désormais renforcé. En effet, jusqu'à présent, les règles d'emploi du fonds de secours étaient fixées par des circulaires ad hoc, adoptées à la suite de chaque sinistre. Désormais, une circulaire générale d'emploi du fonds de secours en date du 8 décembre 2010 (cosignée par le directeur du budget et le délégué général à l'outre-mer) fixe précisément, et pour tout type d'événement, les conditions de mise en œuvre du fonds. Au sein de cette circulaire générale, les conditions du contrôle exercé par l'administration centrale sur les dossiers sont modifiées et renforcées dans le sens souhaité par la Cour des comptes. En effet, jusqu'à présent, les échantillons de dossier transmis par les services instructeurs étaient librement choisis par ces derniers. Désormais, sur la base de la liste de l'ensemble des dossiers de demande d'aide transmise par le service instructeur, c'est la DéGéOM qui arrêtera la liste des dossiers à transmettre pour contrôle. La DéGéOM sera attentive à la représentativité de l'échantillon de dossiers contrôlés.

Telles sont les informations complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Concernant la prévention du risque sismique, abordée en première partie, le rapport indique que le « plan séisme Antilles » ne semble pas avoir pour le moment, modifié substantiellement l'ampleur ou le rythme de réalisation des projets de renforcement et d'adaptation du bâti et souligne le bilan médiocre des dépenses de l'Etat. Je tiens à signaler les efforts réalisés, en particulier dans le secteur du logement social. Le concours de l'Etat, à travers le Fonds Barnier et des subventions au titre de la Ligne budgétaire unique, a permis a Ia Société immobilière de Guadeloupe[248] de lancer, en 2010, 17 opérations nouvelles de confortement sismique représentant 1 086 logements, dont cinq de confortement lourd, pour un montant total de 30M€, l'Etat intervenant à hauteur de 65 % de ce montant. De même, Ia société immobilière de Martinique (SIMAR) a programmé un plan d'action de confortement sismique de 20 M€ sur Ia période 2010-2019. Ce plan permettra de conforter 2 000 logements. Au-delà, des opérations seront présentées au titre du fonds Barnier afin d'élargir l'enveloppe de crédits disponibles pour le confortement sismique des opérations immobilières de la SIMAR.

Le titre de la troisième partie « Un système d'indemnisation peu rigoureux » ne vise pas, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles institué en 1982 proprement dit, mais les fonds de secours de l'Etat. Ce titre pourrait donc être révisé.

Dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, vous indiquez que Ia procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est lourde et « génère des délais importants entre le sinistre et son indemnisation ». Cette assertion me paraît devoir être nuancée. Aux termes de l'article L.125-1 du code des assurances, l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle « doit être publié au Journal Officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture ». Ce délai, toujours respecté, est nécessaire pour l'instruction des demandes, dont le dépôt dépend des élus locaux, sur Ia base des rapports d'expertise scientifique, de Ia manière Ia plus objective qui soit, pour des raisons d'équité et de bon usage de l'intervention publique, via Ia réassurance de la Caisse Centrale de Réassurance. L'indemnisation intervient ensuite rapidement.

[248] SEM intervenant dans le périmètre du logement social dont l'Etat est actionnaire majoritaire.

Enfin, vous soulignez qu'en métropole comme en outre-mer, « les modalités du régime ne sont pas conçues pour inciter à la prévention ». A mon sens, même si un régime d'indemnisation ne peut que partiellement constituer une politique de prévention, certaines modalités ont été conçues afin d'inciter à la prévention : la modulation de la franchise en fonction du nombre des reconnaissances de l'Etat de catastrophe naturelle et de la prescription d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ; la possibilité pour les entreprises d'assurance de ne pas accorder la garantie légale contre les catastrophes naturelles à l'encontre des biens construits en violation des règles administratives en vigueur ou des PPRN. Cela étant, je conviens avec vous qu'il est possible de faire davantage comme le souhaite le Président de la République (discours du 16 mars 2010).

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

1. S'agissant de la prévention des risques naturels dans les départements d'outre-mer, vous soulignez que, s'agissant du «plan séismes Antilles» (PSA), plan 2007-2013 mobilisant 332 ME pour la part Etat, les financements budgétaires d'origine variée sont rarement identifiables comme concourant au plan séismes Antilles.

Il convient cependant de noter que le rapport annuel de performances 2009 du programme 181 « Prévention des risques » mentionne que 4,6 M€ sur le programme 181 et 5,02 M€ sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ont été engagés en 2009 pour financer des actions de réduction de vulnérabilité (renforcement d'écoles et mise en sécurité des bâtiments de gestion de crise des collectivités territoriales). De plus, une information précise et détaillée sur les dépenses prévues au titre du PSA en 2010 et 2011 est disponible dans les projets annuels de performances du programme 181 ainsi que dans le rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au PLF.

Un effort particulier d'information a ainsi été mené depuis 2009 à travers les documents budgétaires transmis au Parlement.

Vous indiquez par ailleurs que le bilan des dépenses pour l'Etat au titre des actions de renforcement et d'adaptation du bâti est médiocre. Ainsi, vous précisez que sur les 332 M€ prévus sur 2007-2013, l'Etat « n'aurait dépensé [dans le bâti] que 9 M€ sur 2007-2009 ».

Il convient cependant de noter que la faible consommation des crédits s'explique par une montée en charge progressive du plan : ainsi, la mise en œuvre du PSA a tout d'abord nécessité de réaliser des diagnostics de vulnérabilité sismique sur plusieurs milliers de bâtiments publics ainsi que des programmes de renforcement parasismique. Or, ce préalable, nécessaire à l'engagement des opérations sur le bâti, appelle des financements moins importants que les opérations lourdes de renforcement. Les premiers confortements parasismiques de logements sociaux et SDIS ont néanmoins pu être réalisés dès 2009 en Guadeloupe. Par ailleurs, des mesures législatives prises dans le cadre de la loi Grenelle II (article 223) du 12 juillet 2010 pérenniseront les programmes de travaux pour le logement social et les SDIS dès 2011. La participation du Fonds Barnier au financement du plan séisme Antilles a ainsi été étendue :

- d'une part, aux études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au secours dans les zones les plus exposées à un risque sismique (cofinancement du fonds à hauteur de 50 % pour les études et de 40 à 50 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention selon que les communes ont un plan de prévention des risques naturels approuvé ou non) ;

- d'autre part, aux travaux de confortement des habitations à loyer modéré dans les zones les plus exposées à un risque sismique (cofinancement du fond à hauteur de 35 % dans la limite de 5 millions d'euros par an).

Il convient par ailleurs de noter que le démarrage des travaux sur le bâti ne relève pas de la seule volonté de l'Etat. Ainsi, la participation du FPRNM au PSA s'inscrit dans le cadre d'un cofinancement des études et des travaux de prévention et de protection contre les risques sismiques engagés par les collectivités territoriales.

Je signale enfin l'effort important de prévention des risques naturels sur le bâti entrepris dans le cadre du plan de relance de l'économie en 2009 : au titre de l'abondement complémentaire du fonds exceptionnel d'investissement, porte par le programme 123 «Conditions de vie outre-mer» de la mission «outre-mer », 7,6 M€ ont ainsi été engagés dans des opérations de reconstruction de centres de secours en Guadeloupe et en Martinique, de mise en place d'un radar météo à La Réunion ou de construction d'infrastructures suite aux inondations en Martinique ; 4,6 M€ de l'enveloppe exceptionnelle à destination du logement social outre-mer ont par ailleurs été engagés pour le confortement parasismique de 1 200 logements sociaux répartis sur plusieurs communes de la Guadeloupe et de la Martinique.

2. S'agissant de la prévention des autres risques, vous soulignez la prise en compte insuffisante du risque de submersion rapide dans les

politiques d'aménagement du littoral. Or, suite à la tempête Xynthia, plusieurs mesures ont été prises par l'Etat afin d'améliorer la prise en compte de ce risque dans les plans de prévention des risques :

- ainsi, la loi Grenelle 2 (article 222) a étendu les compétences de financement du FPRNM (acquisitions amiables, études et travaux de protection et prévention) au risque de submersion marine et relève les taux de cofinancement par le fonds de 40 à 50% pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention et de 25 à 40% pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection pour l'ensemble des risques ;

- un plan national de prévention des submersions marines et des crues rapides a par ailleurs été élaboré par l'Etat en 2010. Au-delà du programme de renforcement des digues qu'il prévoit, ce plan vise à améliorer d'une part la prévision, l'alerte et la gestion de crise, et d'autre part, la bonne gestion de l'urbanisation et la réduction de la vulnérabilité des territoires, sans oublier les mesures de contrôle renforcées et la connaissance des ouvrages et des événements. Il a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. L'Etat devrait ainsi mobiliser de l'ordre de 500 M€ sur la période 2011-2016.

3. S'agissant des moyens de gestion de crise, vous soulignez l'insuffisante participation du MEDDTL dans les observatoires volcanologiques et sismologiques. Il est à noter que le MEDDTL a apporté à plusieurs reprises des contributions financières pour accompagner l'achat par l'Institut de Physique du Globe de Paris des matériels de mesure, utiles à la surveillance sismique aux Antilles. Par ailleurs, le MEDDTL assure à travers le versement d'une subvention pour charge de service public au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (2 M€ en 2010) un effort substantiel dans l'observation du risque sismique et volcanologique.

Vous notez par ailleurs le manque de moyens pour la création d'un système d'alerte Tsunami dans les Antilles eu égard à l'intervention de l'Etat pour la création d'un tel système en méditerranée. En particulier, vous indiquez que 3,5 M€ en investissement et la même somme en fonctionnement seront dépensés pour le système méditerranéen. Il convient toutefois de préciser que cette dépense finance certes le système d'alerte tsunami en méditerranée mais aussi le déploiement d'instrumentation dans les Caraïbes, nécessaire à la mise en place ultérieure d'un tel système d'alerte. La différence d'enjeux présents sur ces deux territoires a ainsi conduit à procéder de manière prioritaire à la constitution d'un centre d'alerte sur la méditerranée, sans pour autant que soit exclu une telle intervention ultérieurement aux Caraïbes. Par ailleurs, je signale à la Cour que le plan de prévention des submersions marines et des crues rapides, élaboré en 2010 par l'Etat et qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national, comprend un volet

« prévision, vigilance, surveillance, alerte et mise en sécurité » visant à améliorer les systèmes de prévision, d'avertissement, de vigilance et d'alerte en place.

4. S'agissant du système d'indemnisation des catastrophes naturelles dans les départements d'outre-mer, vous notez tout d'abord la « lourdeur de la procédure» du système de réassurance pour les catastrophes naturelles (Cat-Nat), qui « génère des délais importants entre le sinistre et son indemnisation. Cet inconvénient est particulièrement sensible dans les DOM, à cause de la fréquence des catastrophes».

Les délais liés à cette procédure Cat-Nat, mesures par le délai entre la fin de l'événement et la date de parution au Journal officiel des reconnaissances d'état de catastrophe naturelle, ne semblent cependant pas indiquer de divergence significative entre métropole et départements ultramarins : selon les données communiquées par la Caisse centrale de réassurance, le délai moyen pour tout type de reconnaissance est aujourd'hui de 125 jours (53 jours hors sécheresse) en moyenne sur tout le territoire et de 88 jours en outre-mer.

Vous notez par ailleurs l'effet peu incitatif du régime Cat-Nat en termes de prévention : une réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est actuellement en cours, qui permettra de répondre, pour l'ensemble du territoire y compris les DOM, aux remarques formulées par la Cour.

Par ailleurs, concernant la dotation du fonds de secours en loi de finances initiale, inférieure aux besoins constatés sur les précédents exercices, il convient de noter que la budgétisation en crédits de paiement intègre depuis 2009 les besoins estimés sur l'année à venir pour couvrir les engagements au titre des exercices antérieurs. Cet effort vers une plus grande sincérité budgétaire mérite d'être souligné. Toutefois, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement au titre des catastrophes naturelles à venir, par nature difficilement quantifiable, ne peut faire l'objet que d'une dotation minimale et conventionnelle en loi de finances, les montants nécessaires à la couverture des besoins survenant dans l'année étant le cas échéant couverts par des crédits du budget général destinés aux dépenses accidentelles et imprévisibles voire par la mobilisation des marges disponibles sur le programme.

S'agissant enfin des procédures d'instruction et de contrôle des indemnisations au titre du fonds de secours, je signale à la Cour qu'une circulaire unique, fixant un cadre général à l'emploi du fonds, applicable à tous les événements, a été signée par mes services et ceux du ministère chargé de l'outre-mer le 8 décembre dernier. Sans changer

la philosophie générale de fonctionnement de ce dispositif, cette circulaire répond à plusieurs critiques adressées par la Cour, s'agissant notamment du principe de prescription quadriennale pour les aides aux collectivités territoriales et de l'amélioration du contrôle des dossiers d'indemnisation des particuliers.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE, DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) est concerné par la partie III-B-3 de votre projet d'insertion qui traite de l'indemnisation des agriculteurs. Vos analyses à ce sujet débouchent sur la recommandation n° 8 qui préconise notamment "d'examiner la possibilité de rendre les exploitations agricoles des départements d'outre-mer éligibles au régime des calamités agricoles".

Comme indiqué dans le précédent courrier du Secrétaire Général en date du 30 septembre 2010, le MAAPRAT est, sur le fond, a priori favorable au principe d'une intégration des agriculteurs des départements d'outre-mer dans le régime des calamités agricoles. En revanche, ce passage du fonds de secours au régime des calamités agricoles ne peut être envisagé dans l'immédiat. En effet, en raison du très faible recours aux assurances dommages pour la protection des biens professionnels dans le secteur agricole, cette évolution poserait des difficultés en termes d'équité entre agriculteurs de métropole et d'outre-mer et aboutirait à l'exclusion du bénéfice des indemnisations de la très grande majorité des agriculteurs des départements d'outre-mer.

La Cour propose comme solution intermédiaire une intégration progressive des agriculteurs des départements d'outre-mer dans le régime des calamités agricoles, à travers la mise en place "d'une période de transition de quelques années avant de leur appliquer complètement le droit commun". Compte tenu de la difficulté de favoriser un développement rapide du recours aux assurances dommages dans les départements d'outre-mer, il pourrait se révéler, in fine, hasardeux de procéder selon cette méthode. Celle-ci pourrait en effet aboutir. en cas de trop faible développement, de l'assurance à l'exclusion de nombreux bénéficiaires à l'issue de la période de transition. L'exemple des assurances dommages portant sur les habitations invite à une certaine prudence : bien que l'accès au dispositif des catastrophes naturelles puisse constituer une incitation forte à y recourir et qu'il s'agisse de biens nécessaires à la

satisfaction des besoins fondamentaux de la population, la Cour a pu constater que le taux de diffusion pour ce type d'assurance peine à atteindre le seuil des 50 %.

Je vous rejoins sur l'idée d'un rapprochement progressif des conditions et modalités d'indemnisation des agriculteurs d'outre-mer de celles en vigueur en métropole. Néanmoins, j'estime que cette convergence doit être amorcée à l'intérieur du fonds de secours. C'est dans cet esprit que les services du MAAPRAT ont participé activement auprès du Ministère chargé de l'outre-mer à la mise en place d'une enquête auprès de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance sur la situation dans les départements d'outre-mer en matière d'assurance dans le secteur agricole. Ce travail d'analyse a pour objectif de réaliser un état des lieux précis et d'identifier d'éventuelles difficultés spécifiques aux départements d'outre-mer.

De plus, dans le cadre de l'élaboration de la circulaire générale relative aux interventions du fonds de secours, les services du MAAPRAT ont formulé un certain nombre de remarques et de recommandations visant à harmoniser les pratiques en métropole et dans les départements d'outre-mer. En particulier, ils ont proposé qu'un critère lié au respect d'exigences minimales en matière d'assurance puisse être introduit dans l'instruction des demandes d'indemnisation (débouchant sur des taux d'indemnisation différenciés entre les agriculteurs assurés et non assurés). Cette proposition, si elle est effectivement mise en œuvre, devrait être de nature à favoriser la progression du taux de diffusion des assurances dommages dans les départements d'outre-mer.

La politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer

PRESENTATION

Le poids relatif de l'agriculture dans la production est, dans les quatre départements d'outre-mer, plus important qu'en métropole, notamment en raison du moindre développement de l'industrie, avec un produit intérieur brut par habitant sensiblement inférieur. Si la part de la population travaillant dans l'agriculture y est cependant du même ordre qu'en métropole - 3,5 %[249] -, la forte croissance démographique fait de la production agricole un enjeu économique et commercial local essentiel.

La politique de soutien public au secteur agricole y mobilise des moyens financiers substantiels sous la forme d'aides à la fois européennes et nationales.

Les aides européennes relèvent d'un programme européen spécifique dont le volet concernant les régions dites ultrapériphériques, intitulé POSEI[250], s'applique aux quatre départements. Dans le cadre du POSEI-France mis en œuvre en 2006 et 2007, pour la filière banane, un double choix a été opéré : maintenir les cultures exportatrices « structurantes » (banane et canne-sucre-rhum) et favoriser la diversification des productions, pour améliorer l'auto-approvisionnement. Le montant des aides versées en a été augmenté.

En dehors de ce programme et des aides européennes au développement rural, les aides nationales ont aussi fortement progressé, notamment après les événements sociaux de 2009 et la tenue des « Etats généraux de l'outre-mer ».

Au total, le montant des aides agricoles versées à l'outre-mer a crû de 40 % entre 2008 et 2010, passant de 370 M€ à 520 M€ (montant prévisionnel).

---

[249] Chiffre couvrant les emplois dans les exploitations agricoles (compte non tenu de ceux liés aux transports, à la transformation et aux services).

[250] POSEI : programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité.
Le droit communautaire a institué deux régimes pour prendre en compte les territoires outre-mer des Etats membres : celui des régions ultrapériphériques (RUP) pour les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et celui des pays et territoires d'outre-mer pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

A l'occasion du contrôle de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), qui verse une partie de ces aides et est chargé, par le code rural, d'effectuer un bilan des aides agricoles versées à l'outre-mer, la Cour s'est attachée à compléter ce bilan et à apprécier la contribution des aides à un développement agricole durable.

L'ensemble des constatations faites conduit à s'interroger sur l'adéquation du modèle de développement agricole retenu pour ces territoires. La production agricole devrait y être plus tournée vers la satisfaction de la consommation locale et des demandes liées au tourisme, plutôt que vers les cultures exportatrices.

I - Les particularités de la politique agricole outre-mer

A - Un contexte et des aides européennes spécifiques

L'Office de développement de l'économie des départements d'outre-mer (ODEADOM) a été créé en 1984 pour contribuer au développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer. A la différence des autres offices agricoles, il exerce ses compétences sur une base territoriale, ce qui conduit à une double tutelle des ministères chargés de l'agriculture et de l'outre-mer. Lorsque, début 2009, les offices agricoles ont été regroupés dans un office unique, FranceAgriMer, l'ODEADOM a gardé son indépendance et simplement changé de dénomination, devenant l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer.

Les départements d'outre-mer bénéficient des différents fonds structurels européens, avec, pour les aides à l'agriculture du « *1er pilier* » (aides à la production et stabilisation des marchés), un programme particulier pour les régions ultrapériphériques, le POSEI, instauré en 1989 et suivi des POSEI-II, III et IV, ce dernier étant applicable depuis le 15 octobre 2006. Les aides au secteur de l'ananas, du sucre et de la banane ont été intégrées dans le programme POSEI, respectivement, en 2002, 2006 et 2007. L'enveloppe budgétaire du programme POSEI est ainsi passée entre 2006 et 2008 de 108,9 M€ à 266,9 M€.

Pour répondre aux particularités de ces régions, les objectifs opérationnels du POSEI-France de 2006[251] étaient les suivants :

- améliorer l'auto-approvisionnement de la population locale, par l'augmentation de la production et la substitution aux importations (produits végétaux et animaux) ;
- développer des filières de diversification organisées et structurées, notamment par une gestion collective de la commercialisation, sur le plan local ou pour l'exportation ;
- consolider et pérenniser le développement de la filière canne à sucre, là où elle est présente ;
- créer de la valeur ajoutée avec les produits locaux, qu'il s'agisse de transformations fermières, artisanales ou industrielles ;
- mettre en place des démarches « qualité » et des signes distinctifs, pour les productions se démarquant des productions européennes ou mondiales.

Ces objectifs mettaient donc clairement l'accent, en plus du maintien des filières exportatrices, sur les filières de diversification locales et sur l'auto-approvisionnement en produits transformés et de qualité.

B - Un bilan des aides difficile à établir

Le code rural charge l'ODEADOM « *de rassembler les informations relatives à l'ensemble des mesures agricoles prises en faveur des départements français d'outre-mer et d'en effectuer régulièrement le bilan* ». N'assurant pas le paiement des aides européennes du « *2ème pilier* » (aides au développement rural), ni de plusieurs aides nationales, il doit recueillir les données auprès des gestionnaires concernés, principalement l'Agence de services et de paiement (ASP).

En réalité, l'ODEADOM ne s'acquitte pas de cette mission et aucun document ne fournit un récapitulatif de toutes les aides agricoles versées pour l'outre-mer. Une estimation a permis d'avancer un montant total de 370 M€[252] pour 2008. La politique de maintien des revenus dans

[251] Un POSEI particulier concernant le secteur banane a été institué en 2007, dont l'objectif est le maintien de la filière aux Antilles.

[252] Rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) de juin 2008 sur la « *Place de l'ODEADOM dans le nouveau dispositif issu du regroupement des offices agricoles* ».

le secteur « canne-sucre-rhum », ainsi que les besoins non couverts en matière de diversification végétale et animale ayant conduit à un fort accroissement des aides agricoles les années suivantes, l'estimation est passée de 370 M€ à plus de 520 M€[253] (montant prévisionnel) entre 2008 et 2010.

Il est particulièrement regrettable qu'il n'existe pas de vision globale des aides versées pour l'agriculture d'outre-mer, ni a fortiori d'analyse de leur impact. Un véritable bilan serait d'autant plus justifié que leur montant est significatif et a fortement crû.

C - Des aides publiques élevées par rapport à la production

Selon les comptes nationaux de l'agriculture, les aides publiques se sont établies, en 2008, à 28,6 % de la valeur de la production agricole outre-mer, soit presque le double de la proportion constatée en métropole (14,5 %), avec un accroissement entre 2000 et 2008, les aides ayant augmenté alors que la production stagnait en valeur. Cette proportion connaît de fortes variations selon les départements, comme le montre le tableau ci-après.

Subventions rapportées à la production hors subventions

en %	2000	2001	2007	2008
Guadeloupe	*23,5 %*	*20,5 %*	*32,2 %*	*32,8 %*
Martinique	*48,1 %*	*33,3 %*	*97,1 %*	*64,7 %*
Guyane	*3,1 %*	*4,1 %*	*9,0 %*	*8,4 %*
Réunion	*13,3 %*	*15,5 %*	*19,5 %*	*14,5 %*
Total 4 DOM	*23,9 %*	*20,5 %*	*36,1 %*	*28,6 %*

Source : AGRESTE, comptes nationaux agriculture, 2007et 2008 en semi-définitifs

L'écart n'est pas seulement important entre la Martinique 64,7 % en 2008) et la Réunion (14,5%) ou la Guyane (8,4%), mais aussi entre les deux départements antillais (32,8% pour la Guadeloupe).

[253] Total des aides du 1er pilier de la PAC (POSEI) : 278 M€, du second pilier de la PAC payées par l'ASP (110 M€ en 2010) et des aides nationales, en particulier celles acceptées par la Commission pour la diversification végétale et animale (40 M€ en 2010) et des aides au secteur sucre, suite à la fin de OCM en ce domaine (90 M€ en 2010), en sus d'autres aides nationales dont le montant est plus limité.

Les écarts entre les secteurs ne sont pas moindres : la production végétale est subventionnée à hauteur de 33,9% en Guadeloupe et de 94,5 % en Martinique, la production animale l'étant à hauteur de 9,6 % pour ces deux départements.

Aussi, les subventions rapportées au revenu des entreprises agricoles[254] varient fortement d'un département à l'autre, notamment du fait des aides au secteur de la banane.

Subventions rapportées au revenu des entreprises agricoles

en %	2007	2008
Guadeloupe	*38,6 %*	*69,8 %*
Martinique	*99,9 %*	*158,6 %*
Guyane	*4,3 %*	*10,5 %*
Réunion	*24,8 %*	*34,8 %*

Source : AGRESTE, comptes nationaux agriculture, 2007et 2008 en semi-définitifs

A la Martinique, sans les subventions, le revenu des entreprises agricoles serait très fortement négatif, ce qui pose la question du maintien du modèle économique en place.

D - Les autres coûts budgétaires

L'effort budgétaire pour les producteurs de bananes des départements d'outre-mer a pris la forme d'abandons de créances de la part de l'Etat. Entre 2003 et fin 2008, des lettres interministérielles (LIM) ont transformé des prêts en subventions, en particulier celle du 5 décembre 2008 qui, à la suite du passage du cyclone Dean, a converti en subventions 32,5 M€ d'avances aux producteurs de banane. Faite sans inscription de crédits budgétaires, cette dépense n'a été régularisée que l'année suivante par la loi de règlement de 2009[255].

Au total, entre 1997 et 2008, ce procédé a conduit l'Etat à n'être remboursé que de 5 M€ pour un montant de prêts aux producteurs de bananes des Antilles (via leurs organisations de producteurs) de 53,5 M€.

[254] Dans le calcul du revenu de l'entreprise, les ressources comprennent les ventes de la production et les subventions perçues.
[255] Loi n°2009-973 du 10 août 2009.

Cette transformation en subventions de 89% des prêts équivaut, compte tenu des intérêts non perçus, à une aide de 49,2 M€.

Le non-respect de la réglementation relative aux aides communautaires a conduit à plusieurs reprises la commission européenne à rejeter une partie des aides versées, dont les montants ont été, de ce fait, mis à la charge de l'Etat. Entre 2004 et 2008, les pénalités supportées par la France à ce titre se sont élevées à 88,4 M€, soit 12 % du montant des aides du FEOGA pour l'outre-mer. Dans leur majorité, ces pénalités ont été infligées à la France, essentiellement pour sanctionner un défaut de vigilance en matière de contrôle des critères de reconnaissance des organisations de producteurs de bananes.

II - La prépondérance des aides à la banane et à la canne à sucre

La Cour a examiné l'emploi du principal budget au sein des aides agricoles dans les départements d'outre-mer, celui du programme POSEI-France, un financement communautaire du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), devenu Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Le programme POSEI-IV, approuvé par la commission européenne le 16 octobre 2006, couvre la période 2007-2013 ; il a été complété par une décision du 22 août 2007 relative à un programme POSEI particulier pour la filière banane.

A - Une répartition entre productions non conforme aux objectifs

L'examen des crédits communautaires de soutien aux productions montre que le choix a été fait de favoriser les productions exportatrices, d'abord la banane (53 % du total), en second lieu, le secteur canne-sucre-rhum (28 %).

Crédits communautaires de soutien aux produits (par exercice FEOGA jusqu'en 2006)

en M€ et % du total	1999		2002		2006		2008	
Aide banane	88	80%	100	78%	88	69%	129	53%
MSDP[1] canne	8	7%	10	8%	13	10%	71	29%
MSDP[1] autres	14	13%	17	13%	27	21%	46	19%
TOTAL	110	100%	127	100%	128	100%	246	100%

(1) Mesures de soutien des productions

Source : ODEADOM

De ce fait, ces deux cultures reçoivent une part des aides très supérieure à leur poids dans la production agricole des quatre départements : 14,5 % et 19,1 % respectivement[256]. Une telle répartition n'est pas cohérente avec les objectifs prioritaires de diversification et d'auto-approvisionnement retenus par le programme POSEI. Cette situation a conduit à l'adoption, par le comité interministériel pour l'outre-mer (CIOM), en novembre 2009, d'un plan prévoyant 40 M€ par an d'aides nationales, en complément des aides communautaires, en faveur d'un développement endogène des filières de diversification.

B - La banane aux Antilles : un volume d'aides constant pour une production en baisse

Le programme POSEI prévoit d'attribuer les aides en fonction des quotas de référence, définis pour chaque planteur de banane : en l'espèce, la moyenne de sa production sur les trois années 2001/2003/2004[257], à raison de 404 € par tonne produite, dans la limite de ce quota. Le principe était donc d'accorder les aides en fonction des quantités produites. L'enveloppe de 129,1 M€ prévue pour les Antilles visait à « *garantir un revenu équitable* » aux producteurs, pour une production de 300 000 tonnes.

[256] Données figurant dans le programme POSEI 2006.

[257] Au début des années 2000, la production aux Antilles était assez importante (322 758 tonnes en 2000, 329 223 tonnes en 2003, 304 096 tonnes en 2004, soit une moyenne de 318 000 tonnes sur ces trois ans, en excluant l'année de production la plus faible – 2001 - et l'année de production la plus forte – 2002).

Toutefois, ce principe a été adapté, selon des modalités complexes, qui ont abouti à verser la totalité des aides dès que la production atteignait le seuil de 80 % du quota de référence. A la suite du passage du cyclone Dean, ce seuil a été encore abaissé.

De ce fait, alors même que la production diminuait, la totalité de l'enveloppe a été versée : 95 % des producteurs ont touché une aide correspondant à 100 % de leur quota ou plus, tandis que seulement 2 % (soit 7 sur 373) la voyaient réduite, au prorata de leur production.

C - Un niveau d'aides hors norme

Pour la banane, le maintien des aides, malgré une production en baisse, aboutit à une aide par tonne en forte augmentation par rapport à la période précédente, et très supérieure à la garantie de 404 € par tonne produite figurant dans le POSEI.

Evolution de l'aide à la tonne de banane produite

Année	Production en tonnes commercialisée	Aide versée (1) (en M€)	Aide/tonne (en €/tonne)
2002	358 942	125,8	350
2003	329 223	119,7	363
2004	304 096	111,8	368
2005	276 107	50,3	182
2006	268 480	90,1	336
2007	168 822	130,8	775
2008	187 950	129,9	691

(1) crédits POSEI ou aide compensatoire + crédits nationaux versés par ODEADOM (hors crédits ministère)

Source : Rapports ODEADOM

Rapportée aux surfaces concernées (8 667 hectares aux Antilles), le montant des aides à l'hectare s'est élevé à plus de 15 000 € en 2008 et les années suivantes (soit plus de 300 000 € pour 20 hectares), chiffre qui peut être comparé à la moyenne nationale, proche de 500 € pour

l'ensemble des aides agricoles. De plus, les exploitations les plus importantes reçoivent l'essentiel des aides[258].

Le même constat s'impose si l'on rapporte à l'emploi, les aides dans le secteur agricole. Aux Antilles, où prédomine la banane, surtout en Martinique, les subventions atteignent des montants, par emploi finalement sauvegardé, beaucoup plus élevés que dans les autres départements à l'agriculture plus diversifiée.

Total des subventions (subventions sur produits + subventions d'exploitation 1998-2008) par emploi sauvegardé en 2008 dans le secteur agricole

	Subventions versées de 1998 à 2008 (M€)	Emplois UTAT (1) en 2008	€ versés sur la période par emploi restant en 2008
Guadeloupe	535,33	9 084	58 931 €
Martinique	960,85	7 600	126 428 €
Guyane	62,86	5 271	11 926 €
Réunion	500,40	11 311	44 240 €
TOTAL DOM	2 059,44	33 220	61 994 €

(1) Unités de travail annuel totales

Source : Statistiques AGRESTE, calculs Cour des comptes

Ces chiffres reflètent, certes, les fortes contraintes propres au secteur de la banane : incidents climatiques fréquents, fragilité sanitaire, éloignement des marchés de consommation et concurrence de pays tiers à bas niveau de salaire. Ils sont néanmoins difficilement compréhensibles dans un contexte de rareté budgétaire, et conduisent à s'interroger, dans une perspective à moyen et long terme, sur la meilleure stratégie à retenir pour développer l'emploi et l'activité économique dans les départements d'outre-mer.

[258] Les exploitations de plus de 20 hectares (12,7% en Martinique et 7,7% en Guadeloupe) reçoivent respectivement 66% et près de 50% des aides.

D - Le secteur « canne-sucre-rhum » : un cumul d'aides nationales et européennes

Le POSEI a prévu, pour la filière canne-sucre-rhum des départements d'outre-mer, une aide d'un montant total de 64,5 M€ en 2008, de 71,3 M€ en 2009 et de 74,9 M€ à partir de 2010. L'accroissement des enveloppes traduit la volonté de maintenir les revenus, dans un contexte de réduction des quotas et des prix garantis[259].

Ce soutien communautaire se décompose en trois aides : une aide forfaitaire d'adaptation des sociétés sucrières à la réforme de l'organisation communautaire du marché du sucre, qui représente plus de 80 % du total ; une aide au transport de la canne entre les bords de champs et les balances de pesée ; une aide à la transformation de la canne en rhum agricole. En 2008, les versements ont bénéficié principalement à la Réunion (48,5 M€) et à la Guadeloupe (17,2 M€). La circulaire du 15 octobre 2009, qui a fixé leurs modalités de versement, indique qu'elle a pour objet de maintenir le chiffre d'affaires des planteurs de canne, en dépit de la baisse des prix de référence du sucre brut de canne.

Des financements nationaux supplémentaires ont, en outre, été autorisés par la commission européenne, avec un plafond fixé à 90 M€ par an. Dans ce cadre, 56 M€ ont été versés en 2009 ; le plafond a été atteint en 2010. La logique de maintien des revenus de la filière canne-sucre outre-mer a ainsi engendré une forte hausse des aides publiques.

E - Des enveloppes désavantageuses pour les autres productions

Bien que le programme POSEI retienne la fongibilité comme principe de gestion, c'est-à-dire la possibilité de transférer les crédits entre les mesures dans la limite de 20 % de l'enveloppe, l'exécution du POSEI-France n'y a pas recouru : les enveloppes pour la banane et pour le sucre de canne ont été « *sanctuarisées* ».

Pourtant, cette faculté aurait pu trouver à s'employer : les mesures en faveur des productions agricoles, destinées à développer, conforter et soutenir le développement et la diversification de l'agriculture locale, ont donné lieu à des demandes supérieures aux enveloppes budgétaires disponibles. Faute de redéploiement, il a fallu mettre en œuvre les « *stabilisateurs* », autrement dit une réduction des aides, de 9,1 % pour le

[259] L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (OCM-sucre) a été modifiée par le règlement (CE) n°320/2006.

complément à l'aide au maintien du cheptel de vaches allaitantes, de 10,0 % pour l'aide à l'importation d'animaux vivants et de 6,4 % pour les aides à la diversification des productions végétales.

Les choix effectués en faveur des cultures d'exportation ont donc supprimé la possibilité d'encourager financièrement les productions diversifiées. Un régime d'aides d'Etat a dû alors être décidé, sous la forme du plan annuel précité, prévoyant 40 M€ par an de crédits nationaux.

III - Des aides en décalage avec les objectifs de développement durable

Tant dans leur conception que leurs effets, les aides à l'agriculture des départements d'outre-mer ne sont pas parvenues à favoriser une activité compatible avec les critères du développement durable, dans ses dimensions économiques, sociales et écologiques.

A - Un maintien des emplois non assuré

Les enjeux en termes d'emplois agricoles ont été fréquemment avancés comme objectif du programme POSEI, y compris pour la filière banane.

Force est de constater que, malgré le niveau des aides, les résultats sont décevants, en particulier aux Antilles, comme le montre le tableau suivant :

Evolution des emplois sur exploitations agricoles entre 2000 et 2007

En UTA (1)	Martinique	Guadeloupe	Réunion	Guyane
Tous actifs sur exploitations				
- 2000	*12 531*	*12 740*	*12 579*	*2 182*
- 2007	*7 371*	*8 125*	*10 994*	*1 427*
Evolution	***- 41 %***	***- 36 %***	***- 13 %***	***- 35 %***

(1) Unités de travail annuel totales : familiales + salariés permanents ou occasionnels

Source : Statistiques AGRESTE, enquête « structure »

Exposées à une forte concurrence, avec la disparition progressive des protections douanières, les cultures destinées à l'exportation ont été l'objet de regroupements de producteurs et d'une diminution du nombre d'ouvriers agricoles. Les aides pour les maintenir ont plus servi à préserver le chiffre d'affaires que l'emploi.

Il est, en revanche, remarquable que, dans les départements autres qu'antillais, les surfaces cultivées en banane et l'emploi ont augmenté, dans des exploitations qui pratiquent une agriculture diversifiée, tournées majoritairement vers les marchés locaux.

Evolution des emplois sur les exploitations ayant des superficies en banane

en UTA	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane
2000	*3 474*	*6 473*	*697*	*nd*
2007	*1 857*	*4 027*	*1 077*	*nd*
Evolution	*- 47 %*	*- 38 %*	*+ 54 %*	*nd*

Source : Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'agriculture, Enquête structure

La priorité au maintien d'un fort secteur d'exportation aux Antilles apparaît donc comme un choix à la fois coûteux et inefficace en matière d'emplois.

B - Un approvisionnement en produits locaux resté faible

Alors que la population augmente fortement, les surfaces agricoles ont tendance à diminuer[260].

[260] Entre 2000 et 2007, la surface agricole utile (SAU) a diminué de plus de 16 % en Guadeloupe et Martinique ; elle est restée stable en Guyane et a augmenté de 1,5 % à la Réunion. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) définit un objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles. L'exposé des motifs du projet de loi précisait sur ce point « *Cet enjeu est encore plus fort dans les départements d'outre-mer. Dans moins de trente ans, il n'y aura plus de surface agricole disponible dans les Antilles si rien n'est fait.* ».

Evolution de la population

Population	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
1984	*330 200*	*332 000*	*73 500*	*515 800*
2007	*401 300*	*450 600*	*209 000*	*793 000*
Evolution	*+ 22 %*	*+ 36 %*	*+ 184 %*	*+ 54 %*

Source : L'ODEADOM depuis 25 ans

Les surfaces agricoles utilisées par production végétale ont connu des évolutions contrastées. Aux Antilles, les surfaces agricoles ont été sensiblement réduites pour la banane et les céréales, stables pour la canne à sucre, en nette hausse pour les fruits et légumes, mais en forte baisse pour les tubercules en raison de la pollution. A la Réunion, la production des légumes, agrumes et autres fruits est en baisse.

Les états généraux de l'outre-mer ont dressé le constat du développement insuffisant des productions végétales. Au surplus, elles ont du mal à s'imposer dans les réseaux modernes de distribution, en raison d'un manque d'organisation des producteurs locaux et de la concurrence des produits importés. La couverture des besoins par la production locale reste limitée, en dehors des marchés informels (ventes directes, autoconsommation familiale). Le modèle économique actuel est fondé sur l'importation de produits alimentaires de la métropole et l'exportation de bananes et de produits dérivés de la canne, par transport maritime.

Pour les productions animales, le taux de couverture des besoins par la production locale est de 28 % pour les quatre départements. Ce taux, resté stable depuis 2000, recouvre des situations diverses : 13,7 % en Guadeloupe, 15,1 % en Martinique, 7,1 % en Guyane et 42,4 % à la Réunion. Pour le lait, le taux moyen est du même ordre, avec des valeurs extrêmes allant de 4,2 % à la Martinique à 55,9 % à la Réunion.

Ces résultats sont d'autant plus décevants que, dans le cadre du POSEI, une aide particulière, le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) a pour objet de faire baisser les coûts des aliments pour le bétail. Le RSA, qui s'élève à 21,7 M€ par an[261], est versé essentiellement à cinq entreprises de transformation.

[261] La Commission européenne prévoit une augmentation de 20% de ce montant à compter de 2012.

C - Une balance commerciale agro-alimentaire fortement dégradée

Alors que la modernisation du secteur agricole en France visait un solde commercial positif, la situation outre-mer reste, à cet égard, très éloignée de l'objectif, avec un taux de couverture de l'ordre de 20 % pour les produits agricoles et alimentaires.

Balance commerciale des produits agricoles et alimentaires

En M€	Guadeloupe		Guyane		Martinique		Réunion	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.
1997	*320*	*72*	*110*	*40*	*312*	*126*	*423*	*145*
2007	*398*	*86*	*144*	*13*	*418*	*83*	*689*	*172*

Source : L'ODEADOM depuis 25 ans

Longtemps dominante dans les exportations des départements d'outre-mer, la part de l'agriculture a fortement baissé dans les exportations des Antilles :

Part des exportations agricoles dans le total des exportations

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
1997	*58 %*	*28 %*	*85 %*	*76 %*
2007	*68 %*	*15 %*	*24 %*	*67 %*

Source : L'ODEADOM depuis 25 ans

Les coûts du transport sur longue distance et son bilan carbone permettent difficilement d'envisager une augmentation des exportations. C'est bien plus par le développement d'une production endogène, et sans méconnaître les difficultés de la réorientation qu'il implique, que le taux de couverture des importations par les exportations pourrait être amélioré, en diminuant les importations.

D - Une agriculture biologique insignifiante

Même si elle est en progression, la surface exploitée en agriculture biologique reste très faible : en 2008, 109 exploitations et 2 843 hectares, soit 10,5 % des surfaces en Guyane, mais seulement 0,2 % en Guadeloupe, 0,7 % en Martinique et 0,5 % à la Réunion, à comparer à la moyenne nationale de 2,5 %.

En particulier, cette agriculture s'est peu développée dans le secteur des fruits et légumes : 102 hectares et 3,6 % exploitées en agriculture biologique, alors que d'autres pays produisent des bananes « *bio* », d'ailleurs disponibles sur le marché français.

Le fait qu'une aide à l'importation de produits « *bio* » soit envisagée dans le programme POSEI pour 2011 témoigne de cet échec.

E - La pollution par le chlordécone aux Antilles

Les pollutions liées aux traitements des bananiers restent un problème délicat à résoudre. Effectués principalement par avion, ces traitements respectent difficilement les prescriptions de la directive européenne applicable en ce domaine, qui les interdit à proximité des habitations, des rivières et des plans d'eau, une distance minimale de 50 mètres devant être respectée. Les engagements pris lors des états généraux de l'outre-mer vont de paire avec un lourd passif à gérer, celui du chlordécone aux Antilles.

Cet insecticide, interdit par les autorités américaines en 1976, a été autorisé en 1981 en France sous la pression des entreprises liées au secteur de la banane, alors même que des études de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) en montraient déjà la toxicité. Le ministère de l'agriculture l'a interdit en 1990, mais les planteurs de bananes ont obtenu deux dérogations qui leur ont permis de l'utiliser jusqu'en 1993 sur les plantations. Les stocks n'ont pas été détruits.

L'insecticide a contaminé les sols et les eaux. Si la culture de la banane et de la canne reste possible sur des sols pollués, celle des légumes et tubercules présente des risques pour la santé[262]. Le ruissellement des eaux contamine rivières et plans d'eau, si bien que la moitié des exploitations aquacoles des Antilles ont dû être fermées et que la pêche est interdite près des embouchures.

Un « *plan d'action chlordécone 2008-2010* » en Martinique et Guadeloupe a été annoncé par le Premier ministre en janvier 2008. Piloté par le ministère chargé de la santé, il prévoit un ensemble d'actions, un rapport interministériel annuel et une enveloppe financière de 33 M€.

La prise de conscience de la nécessaire évolution du secteur paraît engagée. Selon une étude du Centre de recherche agronomique français pour le développement (CIRAD), l'utilisation constatée en 2009 des produits phytosanitaires (par hectare ou par tonne de production) a

[262] Le plan d'action chlordécone 2008-2010 a fixé des valeurs limites en chlordécone dans les aliments, réduites à 20 µg/kg de poids frais.

régressé d'environ 25 à 30 % par rapport à la période 2005-2006. Après le passage du cyclone Dean, qui avait dévasté les plantations de bananes aux Antilles, un plan « *banane durable* » a donné lieu à un protocole entre le ministre de l'agriculture et les représentants de la filière. Pour la période 2008-2013, il prévoit de réduire de 50 % l'usage des pesticides, tout en maintenant un niveau de production équivalent à 80 % des références historiques (soit 255 000 tonnes). La réorientation de crédits nationaux et européens, ainsi que des crédits européens supplémentaires de 49 M€, financent l'essentiel, d'un coût total estimé à 169,86 M€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les aides à l'agriculture des départements d'outre-mer ont été concentrées sur les filières exportatrices, banane et canne, par ailleurs protégées par des barrières tarifaire.. Alors que, à la suite de contentieux internationaux, il a fallu consentir à la disparition de ces barrières, ce choix se révèle particulièrement coûteux. L'objectif de maintenir le revenu des producteurs a conduit à accroître fortement le montant des aides, alors même que la production et les effectifs employés décroissaient.

Il en résulte, en particulier aux Antilles, un niveau d'aides anormal, rapporté tant à la production qu'aux surfaces cultivées et à l'emploi. Corrélativement, les productions locales d'autres cultures ne reçoivent qu'une part très minoritaire des aides, et la « sanctuarisation » des enveloppes destinées à la banane et à la canne a même entraîné des réfactions.

Face à une augmentation constante de la population (en particulier en Guyane et à la Réunion) et à une évolution des habitudes alimentaires, similaires à celles de la France métropolitaine, la faiblesse des productions locales et des unités de transformation pour y répondre rend nécessaires de très importantes importations de produits alimentaires de consommation courante. L'objectif d'amélioration de l'approvisionnement alimentaire par des produits locaux n'a pas été atteint, et cette situation pèse lourdement sur la balance commerciale. Par ailleurs, les pollutions sont particulièrement préoccupantes aux Antilles, des terrains contaminés par les pesticides étant devenus impropres à certaines cultures.

Malgré un niveau élevé, puisqu'elles représentent en moyenne 28 % de la valeur de la production, les aides à l'agriculture des départements d'outre-mer n'atteignent pas leur objectif, et leur logique doit être révisée.

Tant les objectifs du plan POSEI que les décisions du conseil interministériel de l'outre-mer amorcent cette inflexion en faveur des productions locales et du développement endogène. Il conviendra de veiller à ce que cette évolution ne soit pas entravée par un manque de disponibilité du foncier, face au développement urbain en Guadeloupe et Martinique et aux occupations sans titre en Guyane.

Au-delà, le modèle de développement à mettre en place dans les départements d'outre-mer mérite d'être reconsidéré. La production agricole devrait être plus adaptée à la consommation locale et aux demandes liées au tourisme, plutôt que vers des cultures exportatrices.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *redéployer les aides en privilégiant la diversification des produits et les circuits de transformation, avec un objectif de réduction des importations ;*
- *prendre en compte le « bilan carbone » dans les raisonnements économiques, en vue de favoriser un développement plus endogène des productions ;*
- *lier le versement des aides au strict respect de la réglementation environnementale, et d'une manière générale, à des objectifs de développement durable mieux ciblés ;*
- *opérer un suivi du « plan chlordécone », en liaison avec le ministère chargé de la santé, pour ce qui concerne en particulier l'impact sur l'agriculture et l'aquaculture ;*
- *améliorer l'intégration des filières entre producteurs et transformateurs, en vue de répondre à la consommation locale, et développer la publicité en faveur de ces filières ;*
- *utiliser les instruments de maîtrise foncière, notamment ceux prévus par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ;*
- *astreindre l'ODEADOM à établir le bilan des aides agricoles outre-mer, prévu par le code rural ;*
- *favoriser l'élargissement des bénéficiaires du régime spécifique d'approvisionnement, en particulier dans le secteur de l'alimentation animale ;*
- *confier à l'ODEADOM le versement de l'ensemble des aides du POSEI et des aides nationales liées, tout en renforçant sa maîtrise de l'instruction et de la liquidation, pour chacun des dispositifs concernés.*

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION ET DE LA MINISTRE CHARGEE DE L'OUTRE-MER

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention des remarques formulées par la Cour. Conformément à l'article R. 136-1 du code des juridictions financières, je vous prie de trouver ci-après la réponse de mon Ministère dont je souhaiterais la publication dans le rapport public annuel.

La promotion, outre-mer, des filières agricoles dites de «diversification» ainsi que de l'industrie agro-alimentaire constitue un axe fort de la politique gouvernementale, mise en œuvre notamment à l'occasion du Premier Conseil interministériel de l'outre-mer qui s'est tenu le 6 novembre 2009.

1. S'agissant de la difficulté d'obtenir un bilan global sur l'ensemble des aides publiques attribuées,

La Cour rappelle que le code rural charge l'ODEADOM d'effectuer régulièrement le bilan des mesures agricoles prises en faveur des départements d'outre-mer et observe que cet office ne s'acquitte pas de cette mission.

Il est exact que l'ODEADOM publie essentiellement le bilan des aides dont il assure le paiement, ce qui exclut toutes les aides au développement rural portées par le 2ème pilier et justifie pleinement les remarques de la Cour.

Une vision globale des aides versées pour l'agriculture outre-mer est néanmoins apportée par les ministères chargés de l'agriculture et de l'outre-mer. La délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) du ministère chargé de l'outre-mer suit ainsi l'ensemble des programmes relatifs à l'agriculture dans les départements d'outre-mer, à partir des éléments transmis par l'ODEADOM et par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT). Ces informations permettent la publication annuelle du document de politique transversale sur l'outre-mer.

Par ailleurs, ces aides sont suivies du point de vue de leur impact économique, environnemental et social. En effet, les différents programmes de soutien public à l'agriculture dans les DOM font l'objet d'évaluation soit par la commission européenne (évaluations régulières du POSEI et des programmes de développement rural), soit par les services du MAAPRAT ou de la DéGéOM (service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat) qui a été chargée d'assurer la convergence de l'ensemble des évaluations des politiques publiques concernant l'outre-mer.

2. S'agissant du caractère élevé du niveau d'aide par rapport à la métropole et des disparités observées entre départements,

Comme le constate la Cour, le niveau des aides à la production rapporté à sa valeur est effectivement plus élevé dans les DOM qu'en métropole.

Cet écart important résulte de la situation particulière des départements ultramarins qui souffrent de leur éloignement et de leurs caractéristiques géographiques particulières. Cette spécificité a été reconnue par l'Union Européenne et en particulier par l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne qui reconnait que les caractéristiques des Régions Ultrapériphériques justifient la mise en place de mesures de soutien particulières, dont fait partie le POSEI, déclinaison pour les DOM du 1er pilier de la Politique Agricole Commune.

La disparité entre départements est, quant à elle, liée à la part historiquement importante de la production de bananes en Martinique et aux caractéristiques de cette production. Néanmoins, cette disparité est en partie contrebalancée par les aides du 2ème pilier de la PAC pour la période 2007-2013.

Répartition des crédits du 2ème pilier sur la période 2007-2013 sur les 4 DOM (en millions €)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Crédit Etat	25,69	20,22	25,31	56,41
Crédit UE	141,94	103,21	76,52	321
Total	167,63	123,43	101,83	377.41
%	21,8%	16%	13,2%	49 %

3. S'agissant des observations relatives aux niveaux d'aides des exploitations de bananes et de cannes à sucre, au regard de la baisse des productions et du nombre d'emplois concernés,

Il convient de bien distinguer le soutien accordé à des filières d'exportation, exposées à la concurrence internationale (production de bananes et filière « canne »), et le soutien nécessaire dont bénéficient les filières en développement opérant sur le marché intérieur. Cette distinction est également opérée au sein des objectifs du POSEI, qui prévoit bien « le maintien des productions traditionnelles et le développement des productions de diversification ».

Par ailleurs, la culture de la banane participe à l'équilibre de l'économie des Antilles et au modelage des paysages. Surtout, elle génère une importante activité amont (intrants, transport terrestre, sous-traitance, emballage, etc.) et aval (transport, manutention, activités

portuaires, remplissage des containers qui repartent sur la métropole). Le calcul de l'aide ramenée à l'hectare, à l'exportation ou à l'emploi direct devrait donc être complété par une analyse des effets de l'aide, tout au long de la chaîne de production/commercialisation. De plus, la production antillaise de 280 000 tonnes annuelles ne couvre qu'en partie la consommation nationale qui est de 550 000 tonnes, alors que la banane constitue le fruit le moins cher du marché.

Enfin, la possibilité de substituer à la culture de banane des cultures alternatives a été étudiée par un bureau d'étude italien indépendant à la demande de la commission européenne lors de 1'évaluation de l'OCM banane (rapport Cogea, 2005). On peut y lire la conclusion suivante : « En ce qui concerne les potentialités offertes par les autres branches de l'économie, l'analyse nous a permis de vérifier l'existence d'un processus de tertiarisation qui, dans une mesure plus ou mains élevée, ... peut représenter une limite vers la possibilité d'un réel transfert de force-travail ... du secteur bananier (en particulier), parce que dans le secteur tertiaire l''offre et la demande de travail concernent en grande mesure des compétences professionnelles spécifiques et un niveau de qualification plus élevé. D'autre part, la culture de la banane est une activité critique pour le maintien des équilibres agricoles en Martinique et une activité stratégiquement importante en Guadeloupe. Cela a un évident impact stratégique sur le rôle de la banane dans les régions, qui ne paraît pas pouvoir être facilement substituable par d'autres typologies de produit agricole, en particulier si elles ne sont pas couvertes par des systèmes adéquats de soutien. »

S'agissant de la canne à sucre, il importe de rappeler qu'elle est une culture relativement peu sensible aux cyclones et aux autres aléas climatiques. Une sole cannière significative constitue un élément régulateur du revenu des agriculteurs ; la relative sécurité économique qui en découle permet aux agriculteurs de développer d'autres productions, ce qui est un facteur de développement et de diversification complémentaire.

Un autre apport de la canne est l'utilisation des pailles de cannes comme fourrage au niveau de 1'élevage bovin. Cela représente un atout pour des zones géographiques ou la SAU est limitée.

Par ailleurs, la canne couvre bien les sols, ce qui apporte une protection irremplaçable dans des îles ou le relief est accusé et les précipitations intenses (lutte contre l'érosion des sols).

On ne peut ignorer également l'apport de la bagasse, sous-produit de la canne, dans la réduction de la dépendance énergétique et de l'effet de serre. Ainsi, elle couvre une part importante des besoins en électricité des îles à partir d'une ressource renouvelable (la bagasse)

et contribue ainsi à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre (C02).

La recherche a mis en avant de nouvelles valorisations de la canne : la production de papiers, de cartons, d'isolants thermiques, de panneaux agglomérés, de films, de textiles, de plastiques, de revêtements protecteurs ou adhésifs. L'innovation issue des travaux des instituts techniques et des centres de recherche a permis à ces nouvelles variétés de canne de s'exporter dans d'autres parties du monde (ex : variétés de la Réunion que l'on retrouve à Madagascar).

La canne contribue fortement au maintien des emplois dans les bassins agricoles ainsi qu'au maillage du territoire par ses unités industrielles.

2007	*Actifs agricoles secteur canne*	*Emplois directs secteur sucre, rhum, énergie*
Guadeloupe	*6 300*	*1 000*
Martinique	*450*	*1 000*
Réunion	*11 900*	*2 000*
Guyane	*50*	*100*
Total	*18 700*	*4100*

Sources MAAPRAT. données arrondies.

4. S'agissant des remarques relatives aux conséquences des aides accordées aux secteurs « banane » et « canne à sucre » sur les autres productions alimentaires et sur le taux d'auto-suffisance alimentaire.

La Cour souligne dans son projet d'insertion que l'importance des aides versées aux deux secteurs agricoles traditionnels pourrait affecter le développement des autres filières.

Le Gouvernement est particulièrement soucieux du développement des filières de diversification et a initie un plan destiné à augmenter le taux d'autosuffisance alimentaire des différents territoires. La nomination de commissaires au développement endogène, qui seront tous en poste en janvier 2011, répond à cet objectif en matière de structurations de filières.

La recherche de l'autosuffisance alimentaire est toutefois à moduler selon le type de productions, au regard des résultats déjà obtenus, de la rentabilité des différentes filières et de leur adaptation aux conditions agronomiques locales.

En 2008, la production locale de fruits et légumes couvre ainsi presque entièrement la consommation en Guyane (90 %) et subvient à environ 2/3 de la consommation à La Réunion (73 %), en Martinique (70 %) et en Guadeloupe (62 %).

La production locale de produits d'origine animale couvre de façon plus partielle les besoins et reste variable selon les filières. Toutefois, la production locale d'œufs suffit complètement à la consommation de la Réunion (100 %) et en Guyane (99 %).

Ces chiffres doivent être modulés compte-tenu de l'importance des marchés informels (ventes directes, autoconsommation familiale), qui concernent exclusivement les produits frais. Tout ce pan de production échappe au milieu organisé. En intégrant ces productions, la satisfaction des besoins locaux en produits frais est de 50 à 75 % en fonction des DOM.

Par ailleurs, les filières d'exportation et celles de diversification (à finalité de consommation sur le territoire) peuvent être appréhendées en termes de complémentarités et non en termes de concurrence. La banane sert ainsi, notamment depuis la mise en place du plan banane durable, de véritable locomotive pour les autres filières : stratégie de production durable, création de 1'Institut technique tropical multi filière, recherche de nouveaux débouchés, stratégie de promotion, etc.

Enfin, les aides apportées aux secteurs banane et canne ne l'ont pas été jusqu'à présent au détriment des autres filières agricoles. Jusqu'en 2009, les filières de diversification ne consommaient pas la totalité des crédits qui leur étaient alloues par défaut de structuration. Ce n'est qu'en 2009 que les pouvoirs publics ont été contraints d'appliquer des stabilisateurs. L'abondement des crédits liés à la diversification dès 2010 a permis de ne pas avoir à renouveler cette pratique.

5. S'agissant des observations relatives à l'environnement et aux mesures prises contre la pollution par le chlordécone.

Les pouvoirs publics se sont particulièrement mobilisés pour lutter contre les conséquences de la pollution par le chlordécone.

A cet égard, le Gouvernement a pris plusieurs initiatives fortes :

- le « plan banane durable » : ce plan a fait l'objet d'un financement dans le cadre des programmes de développement rural de la Martinique et de la Guadeloupe. Il a prévu des actions visant à diminuer de manière très importante l'utilisation de pesticides ;

- les « plans chlordécone » : le Gouvernement a confié au Directeur Général de la Santé la coordination d'un plan national visant à pallier les conséquences de la crise du chlordécone : amélioration de la connaissance, diminution de l'exposition de la population et

accompagnement des agriculteurs impactés. Le premier plan (2008 à 2010) a été doté d'un financement de 33 millions d'euros. Les actions de recherche seront poursuivies et l'accompagnement sera étendu aux pêcheurs ;

- le « plan Ecophyto » visant à réduire de 50 % l'usage des pesticides d'ici 2018. L'axe 6, spécifiquement dédié à l'outre-mer, prévoit entre autres mesures le recyclage des emballages et des produits périmés et la recherche de solutions alternatives. Par ailleurs, des fermes de démonstration seront mises en place dans chacun des DOM.

S'agissant des recommandations de la Cour des comptes dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention, beaucoup sont déjà mises en œuvre ou en voie de l'être.

La Cour émet plusieurs recommandations :

En ce qui concerne le redéploiement des aides en faveur de la diversification, le conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 a abouti à l'identification de 40 M€ qui viendront annuellement s'adosser au POSEI et qui seront spécifiquement destinés aux filières de diversification.

En ce qui concerne la prise en compte du bilan carbone dans le bilan économique, une mission est en cours d'organisation avec le Conseil Général de l'Alimentation, de l'agriculture et de l'Espace Rural sur ce sujet.

En ce qui concerne, le conditionnement de l'octroi des aides au respect de la réglementation environnementale et au développement durable, il convient de noter que les aides européennes ne sont versées qu'aux entreprises et aux exploitants qui respectent la réglementation européenne, y compris la réglementation environnementale.

En ce qui concerne les conséquences de la pollution au chlordécone, le plan chlordécone 1 (2008-2010) a donné suite à un plan chlordécone 2 (2011-2013) qui est piloté par un comité interministériel de suivi coordonné par le directeur général de la santé.

En ce qui concerne l'amélioration de l'intégration des filières entre transformateurs et producteurs, l'ensemble du POSEI est fondé sur une intégration de la profession. Les aides sont, à cette fin, préférentiellement versées aux interprofessions. Le Gouvernement a récemment nommé trois commissaires au développement endogènes (Antilles, Guyane, Océan indien) qui devront également contribuer à la structuration des filières.

En ce qui concerne les instruments de maîtrise foncière, l'ordonnance sur la maîtrise du foncier agricole prévue par la loi de

modernisation agricole et de la pêche est en cours d'instruction et devrait être soumise au conseil des ministres au cours du ler semestre 2011.

En ce qui concerne le rôle de l'ODEADOM dans l'établissement du bilan des aides agricoles outre-mer prévu par le code rural, il sera demandé à cet office d'établir ce bilan sur la base des éléments figurant dans le document de politique transversal établi chaque année par le ministère en charge de l'outre-mer.

En ce qui concerne l'élargissement des bénéficiaires du Régime spécifique d'approvisionnement (RSA), une étude sur l'opportunité de la mise en place d'un observatoire du RSA en vue de son évaluation, notamment sur le nombre de bénéficiaires, a été réalisée fin 2010. Une augmentation du montant dédié au RSA a aussi été demandée sur le POSEI 2011 afin de mieux couvrir les besoins.

En ce qui concerne le rôle de l'ODEADOM en matière de versement de l'ensemble des aides, une étude est d'ores et déjà engagée avec l'Agence de Service et de Paiement pour parvenir à un versement unifié des aides POSEI.

Telles sont les observations que je souhaitais apporter au projet d'insertion que vous m'avez communiqué.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Sur le redéploiement des aides nationales et communautaires vers les filières de diversification :

Je partage l'avis de la Cour des comptes sur le long terme. Je souhaite cependant préciser que la mise en place du plan adopté par le comité interministériel pour l''Outre-mer (CIOM), réuni en novembre 2009, suffira dans un premier temps à répondre au besoin des filières de diversification. En effet, dans l'immédiat l'enveloppe complémentaire de 40 M€ par an en faveur du développement endogène est adaptée aux besoins. Par la suite, lorsque, notamment grâce à cette aide complémentaire, les filières concernées se seront développées et auront renforcé les organisations de producteurs et leur intégration avec les transformateurs et lorsque, en parallèle, les filières exportatrices se seront restructurées, la poursuivre de 1'effort de développement endogène des départements d'Outre-mer devra être envisagée par redéploiement.

Sur les objectifs environnementaux et l'intégration des filières entre producteurs et transformateurs

S'agissant notamment de la crise liée à l'utilisation du pesticide chlordécone aux Antilles, je partage l'objectif d'une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales.

L'objectif de structuration des filières, notamment par l'intermédiaire du développement des organisations de producteurs, est prioritaire pour le Gouvernement et concerne l'ensemble du territoire national : il a été renforcé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 traduit ces objectifs par l'intermédiaire d'indicateurs spécifiques aux DOM, relatifs aux mesures agro-environnementales et aux démarches de regroupement d'organisations de producteurs.

Sur la rationalisation de la répartition des dispositifs d'aides entre les opérateurs de l'Etat gestionnaires et sur l'établissement du bilan des aides agricoles :

La répartition de la gestion des dispositifs entre l'Agence de services et de paiement (ASP) et l'Office de développement de l'économie agricole de l'outre-mer (ODEADOM) est liée aux particularités techniques de ces aides et des outils informatiques correspondants. S'il est souhaitable à terme que l'ensemble des aides spécifiques aux départements d'Outre-mer, notamment celles liées au programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), soient gérées par un seul organisme, il semble inévitable à moyen terme que les deux opérateurs continuent à gérer ces aides au regard de l'expérience acquise et des outils existants. La faisabilité d'un transfert à l'ODEADOM de certains dispositifs gérés par l'ASP est toutefois à l'étude.

La Cour recommande par ailleurs d'astreindre l'ODEADOM à établir le bilan des aides agricoles outre-mer, prévu par le code rural. Je partage cette préoccupation. En effet, un tel bilan fait actuellement défaut alors qu'une vision globale des aides nationales et communautaires dont bénéficie l'agriculture dans les DOM paraît nécessaire afin de permettre leur évaluation continue.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE, DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les observations du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) sur ce projet d'insertion comprennent en préalable, un rappel des objectifs de la politique agricole européenne et nationale au profit des DOM et des réponses aux recommandations de la Cour et, d'autre part, en annexe, des éléments de réponse détaillés sur les différents points abordés par la Cour.

1. les particularités de la politique agricole Outre-mer :

En premier lieu, le MAAPRAT tient à souligner que la politique de soutien à l'agriculture des DOM est pleinement adaptée aux spécificités de ces collectivités territoriales, régions ultra-périphériques de l'Union européenne. Il existe une totale cohérence et complémentarité entre la politique agricole européenne et les politiques nationales sectorielles. Les objectifs du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), équivalent du 1er pilier de la Politique agricole commune (PAC) pour les DOM, traduisent précisément les attendus de la politique agricole Outre-mer et l'articulation des aides.

Le programme vise à améliorer la compétitivité de l'agriculture et des industries agroalimentaires en prenant pleinement en compte les contraintes spécifiques des DOM, notamment celles liées à l'éloignement et à l'insularité. Ainsi, le Régime spécifique d'approvisionnement (RSA) permet de prendre en compte un allègement de coûts des matières premières. Parallèlement, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) intervient sur la modernisation des outils de production en termes d'infrastructures et de formation.

Le POSEI a vocation à consolider une agriculture de proximité au service du marché local, pour une meilleure cohésion économique et sociale des populations. Il permet de conforter le maintien d'exploitations viables et l'essor d'une production locale et d'interprofessions organisées. Parallèlement, le FEADER soutient la diversification des activités hors production agricole comme sources supplémentaires de revenu ainsi que la valorisation du patrimoine et des territoires.

Le POSEI permet de tracer de nouvelles perspectives de développement économique, d'amélioration de la valeur ajoutée et du taux de couverture pour l'ensemble des filières. Il vise, au-delà du maintien des deux cultures pivot que sont la banane et la canne à sucre, le développement de productions diversifiées en élargissant la gamme des produits agricoles et favorisant l'émergence de produits locaux de qualité

dans le cadre d'un marché concurrentiel où la part des produits bas de gamme importés reste importante.

Il poursuit un objectif d'aménagement équilibré et durable du territoire rural des DOM, notamment en protégeant l'environnement et en préservant les ressources naturelles. Il permet d'offrir aux exploitations agricoles des régions d'Outre-mer des conditions d'incitation économique et d'organisation du marché plus favorables. Parallèlement, les mesures liées à la gestion de l'espace et de l'environnement, financées dans le cadre des programmes de développement rural, sont destinées à maintenir des exploitations dans des zones difficiles et à les inciter à la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées aux caractéristiques locales (Indemnités compensatoires de handicaps naturels, Mesures agro environnementales, reboisement …).

Le pilotage des programmes et le suivi global des concours financiers agricoles à l'Outre-mer sont du ressort des Ministères de tutelle de l'Office de Développement de l'Economie Agricole d'outre-Mer (ODEADOM) (Agriculture, Outre-mer, Budget). Ainsi, le POSEI est articulé, en particulier, avec les programmes sectoriels de l'ODEADOM, les contrats de projets Etat-Régions (4 DOM) ainsi que les Programmes de développement rural régionaux (PDRR). Le dispositif de suivi-évaluation des politiques ultramarines au sein des Ministères de tutelle veille en outre à la cohérence générale des actions.

La Cour des comptes écrit qu'« il est particulièrement regrettable qu'il n'existe pas de vision globale des aides versées pour l'agriculture d'outre-mer, ni a fortiori d'analyse de leur impact ».

Cette remarque mérite d'être nuancée puisqu'il existe au sein du Secrétariat Général une activité d'étude des concours publics à l'agriculture qui permet de recenser les financements nationaux (financements des différents Ministères y compris ceux versés par le biais d'opérateurs) et européens. Les données des concours publics permettent de connaître les aides versées par l'ODEADOM, celles versées par l'Agence de Services et de Paiement (ASP) (1er et 2nd piliers) aux DOM et les autres aides versées aux DOM dans la mesure où elles relèvent de lignes budgétaires spécifiques aux DOM (exemple de la sous-action 77 du programme 154 consacrée au sucre dans les DOM).

Ainsi, le montant prévisionnel des concours publics versés à l'agriculture pour 2010 aux quatre DOM, sur la base des données recensées ci-dessus, est d'ores et déjà connu : il est de 398 M€ dont 44,2 M€ pour le second pilier. Le chiffre avancé par la Cour des comptes de 110 M€ pour les aides du second pilier payées par l'ASP en 2010 correspond vraisemblablement à une prévision de dépense pour le Programme de développement rural, les réalisations étant nettement inférieures aux prévisions.

Le chiffre des concours publics prévisionnels versés à l'agriculture dans les DOM ne rendent compte que des versements effectifs des aides sur l'année considérée indépendamment de leur rattachement à une campagne donnée. Il a un caractère provisoire et les données définitives disponibles en juin 2011 permettront de confirmer ou non ce chiffre.

2. L'agriculture des DOM doit en permanence faire face à des handicaps spécifiques, caractéristiques des Régions ultra-périphériques (RUP) :

L'agriculture des DOM subit des contraintes fortes telles que l'éloignement des sources d'approvisionnement et des marchés, la concurrence des produits importés, la pression foncière d'autres activités plus rémunératrices comme le tourisme ou l'industrie, la taille réduite des marchés locaux ou encore les difficultés d'accès au crédit et le faible nombre d'opérateurs.

Dans ce contexte, la rentabilité des productions n'est assurée que par l'existence d'un soutien public, par le biais des aides européennes et nationales adaptées aux spécificités des DOM. Ainsi, le RSA constitue l'un des deux instruments majeurs du POSEI. Il permet d'alléger les handicaps des RUP qui accroissent les coûts d'approvisionnement, pèsent sur les prix à la consommation et la rentabilité des activités agricoles locales. L'efficience du dispositif est avérée. Il permet, par exemple, aux filières d'élevage d'accroître leurs taux de couverture des marchés locaux.

Le RSA est complété par des aides au maintien et au développement des productions qui sont décrites ci-après.

3. Les spécificités du métier d'agriculteur dans les DOM :

Environ 8 000 unités économiques professionnelles exploitent les trois quarts d'un espace agricole qui représente 16 % de la superficie totale, soit une part réduite du territoire compte tenu d'une part de l'importance de la forêt en Guyane et d'autre part des handicaps naturels et physiques reconnus à chacun des DOM. Les unités non professionnelles d'une superficie de 2 ha en moyenne caractérisent une agriculture plus traditionnelle et vivrière très différente de la métropole. De fait, les dispositifs d'aides aux DOM, régions défavorisées, répondent aux besoins particuliers de cultures spécifiques et d'une toute autre dimension qu'en métropole. La structure de l'aide est donc spécifique à chaque DOM, à son niveau de développement agricole, et les niveaux d'aide sont inévitablement plus élevés dès lors que l'on compare des productions identiques.

Le secteur de l'élevage bovin bénéficie d'aides qui favorisent son développement et évoluent avec la démographie des DOM, les marchés locaux et le commerce international.

Malgré ses potentialités, l'accès aux aides est plus difficile pour le secteur des fruits et légumes (hors banane) du fait de l'atomisation des structures de productions.

Les secteurs d'exportation (banane, sucre, ananas, etc.) demeurent les plus soutenus. Ces secteurs doivent être compétitifs sur le marché communautaire, voire mondial, ce qui explique ce niveau de soutien. Le marché local reste plus protégé du fait de son étroitesse et de l'isolement de ces territoires. Les aides contribuent à réduire le différentiel de compétitivité avec les autres zones de production lié à des conditions de production différentes, aussi bien en termes environnementaux que sociaux. Par ailleurs, à ces secteurs d'export, sont souvent attachés de forts enjeux d'emplois, d'équilibre de la balance commerciale extérieure de ces territoires et de générations de flux de fret en direction de la métropole qui en font des secteurs stratégiques pour les territoires (cf. données détaillées en annexe).

4. Le développement endogène durable, une priorité portée par le Conseil Interministériel de l'Outre-mer (CIOM) :

A la suite des mouvements sociaux de 2008 et 2009, les Etats généraux de l'outre-mer ont mis en exergue 350 propositions issues des ateliers organisés localement. Sous l'égide du Président de la République, 10 mesures transversales ont ensuite été retenues lors du premier CIOM, en novembre 2009.

La levée des freins au développement endogène, comme l'accès au foncier agricole et le financement de l'agriculture font désormais l'objet d'actions prioritaires. L'action en faveur de la structuration des filières est accentuée pour le développement de filières clés, la diversification et les productions locales. L'amélioration de l'accompagnement technique des producteurs est en cours, par des actions au niveau des Chambres d'Agriculture et des Instituts Techniques, par le développement des transferts de technologies et d'innovations ainsi que par la valorisation de la biodiversité ultramarine. Le développement de la pêche et de l'aquaculture a été engagé par la mise en place d'un plan d'accompagnement de la filière aquacole et d'un dispositif d'aide spécifique de compensation des surcoûts.

Dans le cadre de la procédure annuelle de modification du programme POSEI pour 2010, la possibilité d'abonder l'enveloppe communautaire par des fonds nationaux (40 M€), à mesures constantes, a été validée par la Commission. Cette première étape a permis de desserrer les contraintes budgétaires et d'éviter l'application de stabilisateurs aux aides communautaires de la campagne 2010.

Concernant les recommandations de la Cour, celles-ci appellent les observations suivantes de la part du MAAPRAT :

La Cour recommande de redéployer les aides au profit de la diversification des produits et des circuits de transformation :

Les aides POSEI sont proposées localement en concertation avec les interprofessions afin de suivre au plus près l'évolution des filières. Le programme POSEI évolue chaque année. Il fait l'objet de modifications par l'ajout de mesures et d'aides nouvelles au profit de la diversification et de la transformation. Ainsi, l'année 2010 a vu l'intégration de la mesure « Céréales et oléoprotéagineux en Guyane » et l'introduction de nouvelles aides comme celles en matière de cultures fourragères, d'apiculture et d'aquaculture.

L'année 2011 sera marquée, notamment, par l'introduction de nouvelles aides en faveur de l'agriculture biologique, des filières caprine et ovine, de la filière pêche et de la valorisation de la viande par la transformation. Cependant, on notera que les exploitations produisant divers fruits, légumes, fleurs, plantes à parfum aromatiques et médicinales, sont souvent de très petites tailles, morcelées, peu ou pas organisées collectivement. Dans ce contexte, la mise en place d'une démarche collective de développement et de valorisation de ces produits n'a d'effet qu'à long terme. En outre, la banane a bien souvent un effet « moteur » sur les autres productions, au sein d'une même exploitation. Par ailleurs, depuis avril 2010, l'Institut Technique de la Banane, créé dans le cadre du Plan banane durable et devenu pour l'occasion Institut Technique Tropical, a étendu son champ de compétence aux autres productions agricoles. La filière banane, ancienne et structurée, fait donc bénéficier de son expérience les autres filières végétales, dans un souci de cohérence et de partage du savoir et des moyens tant matériels qu'humains.

La Cour recommande la prise en compte du « bilan carbone » dans les raisonnements économiques :

Cette préoccupation est partagée tant par l'Administration que par les interprofessions des DOM. On notera, cependant que le transport maritime largement utilisé pour les DOM produit 13 fois moins de C02 que le transport aérien. Le développement des productions locales, lui-même lié à l'approvisionnement en intrants, améliore lentement le taux de couverture des besoins locaux. Ainsi, l'importation de biens de consommation en provenance de la métropole continue à être importante et reste plus développée que celle en provenance des pays-tiers voisins des DOM. Il convient en effet de rappeler que les normes européennes s'appliquent dans les DOM et qu'elles créent de fait un filtre à l'importation en provenance de pays tiers. Par voie de conséquence, un minimum d'importations dans les DOM paraît inévitable. Aux Antilles, il est, dans ces conditions, pertinent de mettre à profit le retour des cargos vers la Métropole pour l'expédition des bananes.

La Cour recommande de lier le versement des aides au strict respect de la réglementation environnementale :

Il convient de rappeler que la réglementation en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales dans les DOM conditionnant la perception de certaines mesures de soutien en faveur des agriculteurs a été mise en place à cette fin en février 2006. Elle fait l'objet, comme en Métropole, de contrôles et le cas échéant de sanctions conformément aux dispositions réglementaires.

La Cour recommande d'opérer un suivi du plan chlordécone :

Le Plan d'action chlordécone 2008-2010 a fixé 4 objectifs, à savoir, améliorer la surveillance de l'environnement et de l'état de santé de la population, continuer à réduire l'exposition de la population au chlordécone, proposer les mesures d'accompagnement nécessaires en agriculture et améliorer la surveillance des sols et produits des jardins familiaux. Il comporte également un axe de communication, afin de permettre à la population antillaise d'accéder à toutes les informations utiles sur l'environnement, la santé, et les aliments, dans une totale transparence. Ce Plan a fait l'objet de bilans des actions menées en 2008 et 2009. Le bilan 2010 en est pratiquement achevé.

Parmi les principales réalisations de ce plan, on retiendra qu'un ensemble de mesures en matière d'agriculture et d'aquaculture ont été prises. Les valeurs limites en chlordécone dans les aliments ont été réduites à 20 ug/kg de poids frais. Les légumes sensibles a contamination par le chlordécone ne sont cultivés que sur des sols sains ou dont le niveau de contamination est compatible avec leur culture. La pêche, ainsi que la consommation des poissons et crustacés, a été interdite dans l'ensemble des rivières affectées par cette pollution. Les produits des élevages aquacoles mis sur le marché respectent les normes. Les contrôles de qualité ont été renforcés, et les producteurs aidés à mettre en place ces mesures avec l'appui de la Chambre d'Agriculture. Pour les personnes qui s'alimentent à partir de leur jardin et consomment beaucoup de légumes racines, des équipes d'enquêteurs recrutés dans le cadre du Programme jardins familiaux proposent des analyses de sol et des solutions pour réduire, si nécessaire, l'exposition au chlordécone.

Le MAAPRAT sera pilote d'une série d'actions du prochain plan d'action (2011-2013) organisé en 4 axes d'intervention, à savoir, approfondir la connaissance sur l'état de l'environnement et développer des techniques de remédiation de la pollution, surveiller l'état de santé des populations et améliorer la connaissance des effets sur la santé, poursuivre la réduction de l'exposition des populations et assurer la qualité de la production alimentaire locale et soutenir les agriculteurs, pêcheurs et aquaculteurs et gérer les milieux contaminés et assurer l'information de la population.

La Cour recommande d'améliorer l'intégration des filières entre producteurs et transformateurs :

Les aides POSEI à la structuration des filières et le RSA répondent à cet objectif. Les programmes sectoriels mis en œuvre par l'ODEADOM ont aussi cette vocation. En effet, le développement d'interprofessions fortes et complètes est une priorité affirmée de notre politique de soutien à l'agriculture d'outre-mer.

La Cour recommande d'utiliser les instruments de maîtrise foncière :

La problématique du foncier étant retenue dans les mesures du CIOM, une ordonnance du MAAPRAT est attendue pour le premier trimestre 2011. Elle devrait rapidement avoir une incidence sur la protection des terres agricoles existantes, la reconquête de terres délaissées et la transmission des terres pour l'installation des jeunes.

La Cour recommande d'astreindre l'ODEADOM à établir le bilan des aides agricoles outre-mer :

Le contrat d'objectifs et de performance, signé par les Ministères de tutelle et l'ODEADOM, en accord avec la direction du Budget, précise les missions de l'Office : il doit assurer la connaissance des marchés, améliorer le fonctionnement des marchés, renforcer l'efficacité économique des filières, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de développement durable et de qualité, mettre en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions, recueillir et évaluer l'information sur tout risque susceptible de porter préjudice aux intérêts des filières dont l'établissement a la charge, alerter les pouvoirs publics en cas de crise et faire toute proposition appropriée pour y faire face et aussi assurer des fonctions de veille économique et contribuer à des actions de coopération internationale. Des conventions lient l'ODEADOM à FranceAgriMer et à l'ASP pour la mise en œuvre de certaines aides. Celles-ci pourraient évoluer pour permettre à l'Office de remplir cette mission de bilan général des aides agricoles à l'Outre-mer.

La Cour recommande de favoriser l'élargissement des bénéficiaires du RSA :

Dans le cadre de la refonte du règlement (CE) 247/2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des RUP de l'Union, la France a demandé le relèvement de 30 % du plafond RSA qui devrait permettre de renforcer l'efficacité de ce dispositif.

La Cour recommande de confier à l'ODEADOM le versement de l'ensemble des aides du POSEI et des aides nationales liées : :

La majeure partie des aides du POSEI est aujourd'hui gérée par l'ODEADOM à l'exception des aides à la filière rizicole en Guyane et celles

relatives aux primes animales, gérées par l'ASP. Des audits sont en cours pour disposer d'un avis sur la faisabilité d'une gestion de la totalité des aides du POSEI par l'ODEADOM, compte tenu des particularités techniques des aides actuellement gérées par l'ASP.

Le transfert des aides du deuxième pilier au sein de l'ODEADOM n'a pas été retenu du fait de l'expérience acquise par l'ex Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles en matière de gestion de fonds pluriannuels et des risques que faisait peser un tel changement en pleine période de programmation FEADER. Une telle option ne permettait de gagner ni en efficacité ni en cohérence. La répartition des concours financiers en faveur de l'Outre-mer entre plusieurs organismes en dehors de l'ODEADOM ne s'oppose pas à une synthèse de l'information, qui peut être assurée par l'ODEADOM.

Par ailleurs, le pilotage des programmes et le suivi global des concours financiers agricoles à l'Outre-mer restent du ressort des Ministères de tutelle.

Le CIOM a renforcé notamment le positionnement de l'ODEADOM en tant qu'acteur majeur du programme POSEI, en abondant son budget de 40 M€ de crédits nationaux dès 2010. En termes d'efficience, ce choix semble légitimé au regard de la progression constante du taux d'exécution des différentes aides gérées par l'ODEADOM: en 2009, le taux d'exécution est de 99,3 %.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ODEADOM

Ce projet d'insertion s'adressant plus particulièrement aux tutelles ministérielles de l'établissement, les remarques qui sont formulées ci-après viennent en complément de celles exprimées par les dites tutelles.

1) *Les particularités de la politique agricole outre-mer*

En préalable, il est important de souligner que les Départements d'outre-mer sont soumis comme la métropole aux exigences règlementaires communautaires et nationales, tout en subissant concomitamment les contraintes d'un positionnement et de caractéristiques géographiques handicapants. Ce contexte « dual » fonde la nécessité d'une adaptation constante des mécanismes d'appui et d'aides aux Régions ultrapériphériques de l'Union européennes dont font partie les DOM français.

Ainsi le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI) dont le quatrième volet a été adopté par les autorités européennes en 2006 sans limite temporelle explicite, trouve racines dans ce contexte, et constitue l'instrument principal de la réponse communautaire, pour ce qui concerne le 1er pilier de la Politique agricole commune.

Le programme POSEI-France (déclinaison pour les DOM de ce programme européen) dans sa version consolidée 2009 (notamment son Chapitre III : Stratégie générale de développement de l'agriculture des Départements français d'outre-mer) fait clairement mention des objectifs opérationnels suivants :

« Afin de rompre l'isolement insulaire et de ne pas négliger les réelles potentialités de développement à l'exportation comme sur le marché intérieur, la production agricole locale sera soutenue au travers des objectifs opérationnels suivants :

L'amélioration de l'auto approvisionnement de la population locale et de l'économie productrice d'emplois par l'augmentation de la production et le développement de l'import substitution (produits végétaux et animaux) ;

Le développement de filières de diversification organisées et structurées (élevage, fruits et légumes, créneaux de niche) notamment pour une gestion collective de la commercialisation au plan local ou à l'export, permettant de compenser les risques liés à une trop forte spécialisation (banane et/ou canne à sucre) et évitant les spéculations par des« effets d'aubaine »;

La consolidation et la pérennisation du développement, de la filière canne à sucre, filière structurante pour l'agriculture et production multifonctionnelle par excellence, là où elle est présente ;

La création locale de valeur ajoutée avec les produits locaux, que ce soit des transformations fermières,artisanales ou industrielles ;

Ces objectifs pourront être complétés par la mise en place de démarches « qualité » et de signes distinctifs (produits pays, labels, logo RUP et indications géographiques protégées) en s'inscrivant sur des marchés à conforter ou à créer pour des productions se démarquant des productions européennes ou mondiales, soit par leur propre nature (rhum, produits exotiques tels qu'ananas Victoria, litchis, etc.), soit par leur complémentarité grâce à la contre-saison (melons).

Concernant la banane, on y trouve les précisions suivantes :

« Le secteur de la banane est un élément fondamental de l'équilibre économique, social et environnemental de la Guadeloupe et de la

Martinique. Cette filière joue un rôle majeur en termes de travail (20 000 emplois liés aux Antilles), de revenus et de gestion des terres en pentes. Comme le relève l'étude d'évaluation de la Commission, aucune activité de substitution n'est actuellement envisageable.

Dans ce cadre, la stratégie globale a pour objet la consolidation de la filière permettant le maintien des exploitations et assurant une masse critique de production, en particulier pour la Guadeloupe.

Garantir un revenu équitable aux producteurs permettant la couverture des coûts de production et la nécessaire adaptation de la production aux demandes du marché.

Maintenir une masse critique d'exploitations et de production dans chaque île pour conserver les emplois, couvrir les coûts fixes de la production (transport maritime, traitement généralisé) et assurer le développement et la gestion de l'espace rural. Cet objectif nécessite une approche spécifique afin de remonter le niveau de production après la forte diminution des deux dernières années, notamment pour la Guadeloupe.

Favoriser un système de développement durable répondant aux attentes sociales en termes de qualité du produit, de maintien de l'emploi et de gestion de l'environnement.

Comme le note la Cour « Ces objectifs mettaient donc clairement l'accent, en plus du maintien des filières exportatrices (soit la banane et la canne à sucre, ndr), sur les filières de diversification locales et sur l'auto-approvisionnement en produits transformés et de qualité ».

Concernant le I-C, les tableaux présentés par la Cour en page 5 ne semblent pas tenir pleinement compte de l'effet du cyclone Dean, d'une part, et du passage de I'OCM banane au POSEI, en 2007.

En effet, le cyclone Dean a eu pour effet de réduire considérablement la production de l'année 2007 (à peine plus que la mi-année de production, sachant que le trimestre de rentrée scolaire est très chargé pour la production et donc la commercialisation de la banane antillaise), d'hypothéquer grandement l'année 2008, et de continuer à avoir un impact sur la production 2009. C'est pour tenir compte de cet effet pluriannuel que les seuils prévus dans le programme POSEI-France ont été revus à la baisse avec l'accord de la Commission européenne pour les années 2008, 2009 et 2010.

Le passage de I'OCM banane au POSEI au 1er janvier 2007 a eu pour effet d'additionner, la même année 2007, le paiement du solde de l'aide compensatoire 2006 (mai 2007) et le paiement de l'aide 2007 (décembre 2007) qui était par ailleurs une année blanche payable en une seule fois à partir du 1er décembre.

Ces deux effets ont considérablement accru les aides apportées à la Martinique particulièrement ainsi qu'à la Guadeloupe.

Concernant le I-D, il est important de souligner que les organisations de producteurs (OP) ont réellement payé les intérêts des avances de trésorerie, et ce jusqu'au dernier jour (le 31 janvier 2009). En revanche, elles n'ont effectivement pas payé les intérêts du prêt in fine, ni les capitaux de ce même prêt ainsi que des avances « consolidées » qui ont été transformées en subventions.

Les éléments dont dispose la Cour montrent un enchaînement des évènements respectant les délais normaux de paiement et les engagements des professionnels, le respect des règles communautaires (notification des aides nationales), et de prise en compte d'une situation d'exception pour faire face à un événement d'exception : le cyclone Dean.

Concernant le dernier paragraphe, le fait que les aides soient versées par l'intermédiaire des OP n'a pas de lien direct avec les refus d'apurement de la Commission européenne qui portent sur le manque de contrôles de la part de l'autorité compétente quant au respect des critères de reconnaissance des OP banane. En outre, une partie de ces refus d'apurement est liée à une interprétation différente de la notion de « commercialisation » entre l'Etat membre France et la CE. Ces refus d'apurement s'étendent sur une période (1993-2006) où la« correction forfaitaire au pourcentage » était maniée avec dextérité par la Commission européenne.

2) La prépondérance des aides à la banane et à la canne à sucre

Le programme POSEI-France s'articule donc bien, depuis son adoption, autour de deux axes majeurs que sont le maintien des productions principales d'exportation et le développement des productions de diversification. C'est d'ailleurs ce que traduit le tableau présenté par la Cour en page 5, où l'on peut noter que les productions de diversification ont vu le soutien leur étant accordé, passer de 14 à 46 M€ soit une augmentation de 228,5 %, contre 47 % à la banane, principale production d'exportation aidée.

Le tableau ci-dessous (constitué sur la base des données figurant dans le Rapport d'activité 2009 de l'ODEA DOM), montre l'importance persistante des cultures de canne à sucre et de banane aux Antilles et à la Réunion (respectivement 70,3 %, 58,1 % et 71,8 % de la Surface agricole utile hors Surface toujours en herbe en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion).

% SAU hors STH	*Guadeloupe*	*Guyane*	*Martinique*	*Réunion*
Canne à sucre	*59,5/o*	*2,5/o*	*24,3%*	*69,1/o*
Banane	*10,7/o*	*3,5%*	*33,8/o*	*2,7/o*
Autres productions végétales	*29,7/o*	*94,1%*	*41,9%*	*28,2/o*
% valeur productions animales sur total	*21 ,1/o*	*10,5%*	*10,8/o*	*29,5%*
% de l'agriculture dans les exportations	*55,2%*	*12,5/o*	*34,2/o*	*64,3%*

En outre, les arguments rappelant l'importance de ces deux filières aux Antilles et à la Réunion figurent dans le programme POSEI-France ainsi que dans les nombreux documents transmis par les autorités françaises à la CE ces dernières années : complémentarité de la banane avec la canne à sucre comme plante couvrant bien le sol et pouvant être cultivées en rotation, valeur économique de la production permettant une main d'œuvre directe plus ou moins qualifiée, mais aussi indirecte par les emplois induits (banane) et dans les industries de transformation (sucre, rhum industriel et rhum agricole), et surtout part toujours importante dans les exportations qui seraient inexistantes, voire nulles, si ces deux productions n'existaient pas (dernière ligne du tableau ci-dessus).

Pour la banane mais aussi pour la canne avec le sucre, il faut rappeler l'importance du transport maritime de ces productions vers la métropole, ce qui permet d'abaisser considérablement le coût du fret vers les Antilles et la Réunion. Sans la banane et la canne, l'économie des Antilles et de la Réunion seraient fortement pénalisées au niveau des importations. Sans évoquer le fait que ces DOM disposent ainsi d'infrastructures portuaires que l'on ne retrouve pas ailleurs, de ce point de vue, la comparaison avec la Guyane est significative.

En outre, Pour les petits producteurs, la banane aux Antilles, mais surtout la canne à la Réunion, permettent avec une surface limitée (10 ha environ) de constituer la base du revenu de la famille (ce revenu est quasiment assuré car ces productions sont particulièrement bien adaptées aux conditions cycloniques) qui peut compléter son activité agricole par un atelier de diversification (fruits et légumes si du foncier est disponible, ou atelier hors-sol d'élevage (volaille, porc, bovin ou lapin), si le foncier est plus contraint). La rentabilité de ces associations a été démontrée dans ces trois DOM, et particulièrement à la Réunion, grâce au travail mené sur les réseaux de références du POSEI-France, réseaux qui concernent actuellement seulement les productions animales, mais qui vont s'ouvrir aux productions végétales en 2011.

Concernant les II-B et C, le résumé que fait la Cour de la situation est sensiblement incomplet :

La moyenne a été faite sur 5 années en écartant la plus forte ET la plus faible, et non pas seulement la plus forte comme le suggère la note de bas de page 8 ;

Les 404 €/t résultent du ratio 129,1 M€/319 000 t de moyenne « olympique » (et non 3000 000 t), ce chiffre n'est donc pas le fruit du hasard, mais celui d'un calcul ; Ainsi si la production totale commercialisée atteignait 319 000 t par an, l'aide allouée à chaque tonne serait l'aide « nominale » de 404 € » ;

L'aide est versée en fonction des quantités commercialisées (et non pas seulement produites) respectant les normes de qualité européennes et les réglementations française et communautaire ;

Le volet «banane» du POSEI-France qui n'est pas particulièrement « complexe», a été pleinement validé par la commission européenne et a été conçu pour optimiser l'utilisation de l'enveloppe financière allouée chaque année;

Comme explicité précédemment, le seuil a été abaissé suite au cyclone Dean pour les 3 années impactées, il ne l'a donc pas été « encore» une fois en 2008.

En outre, le tableau de la page 8 ne fait pas état du passage de I'OCM banane au POSEI-France, donc du changement de programme et de logique. Ainsi, ce ne sont plus seulement des tonnes commercialisées qui sont aidées (sans limite de production comme avant 2007), mais des tonnes commercialisées dans le cadre d'objectifs individuels de production connus et dans des conditions de production durables (respect du plan banane durable). Une comparaison avec les aides accordées à la production canariennes de banane (elle aussi bénéficiaire de I'OCM Banane jusqu'en 2006, puis du POSEI IV), mettrait en évidence un niveau de soutien supérieur à la tonne au profit des « platanos » canariennes.

Concernant le II-E, le principe de la fongibilité des enveloppes par mesures (+ ou - 20 %) est utilisée en permanence par les autorités françaises, d'autant que les premières années du POSEI-France (2006, 2007 et 2008), les enveloppes budgétaires des mesures diversification n'ont jamais été dépassées. Ce n'est qu'en 2009 (campagne 2008), que les organismes payeurs ont été confrontés à la nécessité de mettre en place des stabilisateurs, pour la première fois. Ce cas de figure ne s'est pas représenté en 2010 (campagne 2009). Le choix de l'allocation d'une enveloppe supplémentaire sur crédits nationaux du CIOM a été fait pour redonner un ballon d'oxygène et des marges de progression nouvelles à ces

productions de diversification, qui vont pouvoir reprendre leur croissance, en temps freinée en 2009.

***3)** Des aides en décalage avec les objectifs de développement durable*

Comme le rappelle fort justement la Cour en introduction, le développement durable se conçoit en considérant concomitamment les aspects sociaux, économiques et environnementaux. De ce point de vue, les économies insulaires à cause de l'effet combiné de l'accroissement de la population souligné par la Cour en page 13 et la forte concurrence pour l'usage du foncier favorable à la production agricole (urbanisation en particulier, mais aussi mise en réserve naturelle), ne peuvent avoir une trajectoire linéaire pour l'ensemble de ces aspects, et nécessitent un accompagnement spécifique fort, ne serait-ce que pour limiter les régressions observées. Si les objectifs sont certes les mêmes que sur le reste du territoire national et communautaire, les moyens déployés pour les atteindre outre-mer doivent être en proportion des handicaps existants et de l'éloignement initial de ces objectifs.

Comme cela avait été signalé à la Cour par courrier et durant l'audience de septembre, la comparaison de la production bananière aux Antilles, d'une part, et en Guyane et à la Réunion, d'autre part, n'est pas objective. Il est, en effet, inapproprié de comparer une production destinée à l'export soumise à des contraintes de production et de concurrence forte sur le marché français et européen (production antillaise), et une production vivrière destinée exclusivement au marché local, soit sans possibilité de développement. Les chiffres en question sont les suivants pour 2009 :

- 805 000 habitants aux Antilles pour 180 000 t de bananes produites ;

- 1 046 000 habitants à la Réunion et en Guyane pour 19 000 t de bananes produites.

Lorsque la cour relève que la couverture des besoins par la production locale de fruits et légumes apparaît limitée, elle ne tient pas compte de l'importance des marchés informels concernant exclusivement les produits frais (autoconsommation familiale, ventes directes sur le lieu de production ou au bord des routes, etc.). Il y a effectivement une part encore trop faible de la production locale qui transite par le secteur organisé, et les autorités compétentes s'attachent à en identifier les raisons afin de comprendre pourquoi une grande partie de la production échappe au milieu organisé. En considérant l'ensemble des productions locales (filières organisées et informel), la satisfaction des besoins locaux en produits frais varie de 50 à 75 % en fonction des DOM.

Pour les productions d'origine animale, les chiffres cités le sont sans préciser qu'il est question de taux de couverture total, incluant les importations de produits congelés qu'il est impossible de concurrencer par des productions locales en frais dont les coûts de revient sont très supérieurs.

Concernant le RSA, il est important de rappeler que l'objectif de cette mesure est de compenser partiellement (trop partiellement d'après la dernière étude en date) le surcoût entre les RUP (les DOM pour la France) et la métropole pour amener le coût de l'aliment à un prix « comparable » à celui de la métropole que celui-ci soit destiné à l'alimentation animale ou l'alimentation humaine. Il ne s'agit donc pas de multiplier les bénéficiaires « apparents » de l'aide, puisque l'avantage de celle-ci doit être répercuté à l'utilisateur final. Dans ce contexte, le nombre de structures à qui l'on verse ces aides n'est pas significatif.

Concernant l'agriculture biologique outre-mer, il est important de souligner, à nouveau, que les bananes dites « bio » importées dans l'Union européenne sont souvent produites dans des pays aux conditions agro-climatiques différentes de celles rencontrées aux Antilles (climat tropical plutôt sec permettant une culture avec irrigation, ce qui limite les attaques de parasites et donc rendent possible une production « bio»), et surtout selon des cahiers des charges propres au pays d'origine qui ne sont pas comparables avec celui imposé aux producteurs européens, et français. Il n'est donc pas approprié de faire cette remarque.

Il en va de même pour la relation que la Cour semble faire entre « traitements aériens sur bananiers » et la pollution des sols à la Chlordécone. Les traitements aériens sont des traitements destinés à lutter contre des maladies fongiques (particulièrement les cercosporioses) grâce à l'épandage de mélange à base d'huiles minérales faiblement additionnées de fongicide, alors que la Chlordécone est un insecticide en poudre qui était appliqué à même le sol au pied des bananiers pour lutter contre des charançons. La culture des tubercules et des légumes et fruits sur les sols « contaminés » n'est pas impossible, elle est simplement devenue économiquement non rentable dans une grande majorité de cas, car même si un agriculteur apporte la preuve que ses légumes et tubercules sont indemnes, les clients resteront à l'écart de ses productions. En outre, la fermeture de nombreuses fermes aquacoles d'eau douce résulte de l'abaissement rapide de la Limite Maximale de Résidu de 200 à 20 µg/kg.

Le paragraphe consacré au plan banane durable pourrait utilement rappeler que les producteurs antillais ont fait des efforts important par le passé en réduisant de plus de 60 % l'utilisation des pesticides sur banane, et qu'ils ont renouvelé, de façon volontaire, leur

engagement à réduire encore de moitié l'usage des pesticides durant les six prochaines années. Dans le contexte d'une restriction drastique des traitements aériens et de l'arrivée de la cercosporiose noire en Martinique, il s'agit d'un engagement courageux qu'il convient de souligner.

4) Conclusion et recommandations

Concernant la conclusion, la Cour trouvera dans les pages qui précèdent des éléments qui lui permettront peut-être d'infléchir sensiblement ses positions.

Il semble important de souligner que le modèle de développement mis en place outre-mer est non seulement le fruit du travail de réflexion des autorités compétentes régionales et nationales, mais qu'il bénéficie aussi de l'aval et de l'appui des autorités communautaires dans le cadre de la politique de convergence poursuivie par l'Union européenne à l'égard des Régions ultrapériphériques.

Concernant les recommandations formulées par la Cour :

Les recommandations 1, 3, 4 et 5 sont déjà mises en application, notamment par I'ODEADOM dans le cadre de ses prérogatives ;

La recommandation 2 est en train d'être mise en place par l'office (c'est d'ailleurs une des mesures du CIOM), mais en considérant l'approche« cycle de vie » des produits incluant les aspects sociaux, économiques et environnementaux plutôt que l'approche «bilan carbone» trop limitée.

L'office prend bonne note de la recommandation 7, dont elle analysera avec ses tutelles ministérielles les conséquences en termes de ressources humaines et budgétaires, et dont la faisabilité opérationnelle dépendra de la disponibilité réelle des données n'émanant pas de l'activité propre de l'office ;

La recommandation 8, compte tenu des précisions apportées ci-dessus et du décalage qu'elle introduit avec l'objectif du RSA, pourrait éventuellement être reformulée ;

L'office adhère pleinement à la recommandation 9, qui renforce la recommandation 7.

Telles sont les remarques que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour concernant le projet d'insertion sur « La politique de soutien à l'agriculture des Départements d'outre-mer» dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

Troisième partie

Gestion publique

La Cour est toujours attentive, dans ses rapports publics annuels ou thématiques, aux évolutions de la gestion publique. Quatre aspects de cette gestion sont considérés dans cette partie.

Le premier chapitre accorde une large place aux *modalités d'exercice de la gestion déléguée*, avec trois exemples qui en rendent compte, tant au sein des administrations de l'Etat que pour les collectivités locales.

Le deuxième chapitre est consacré à la gestion des ressources humaines, avec trois exemples proposés : d'une part, les différentes anomalies entachant *la gestion des ouvriers d'État du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile* ; d'autre part, *« Le quart de place des militaires »*, c'est-à-dire à la réduction tarifaire de 75 % dont bénéficient les militaires pour leurs déplacements en chemin de fer ; enfin, *les particularités des rémunérations des réservistes militaires*.

Pour la gestion immobilière, qui fait l'objet du **troisième chapitre**, deux cas sont examinés : la société de valorisation foncière et immobilière, SOVAFIM, et le constat de son inutilité ; le bilan, à la fois contrasté et instructif, de l'opération d'installation, dans ses nouveaux locaux, de l'Office Paris habitat.

Les difficultés du ministère des sports à bien maîtriser la gestion de ses actions sont analysées, dans **le quatrième chapitre**, dans deux cas : les inadaptations du dispositif d'exonérations fiscale et sociale dont bénéficient *les arbitres et juges sportifs*, et les péripéties qui ont accompagné l'histoire déjà longue du *musée national du sport*.

Chapitre I

Les modes de gestion déléguée

La gestion d'un service public peut être assurée directement ou confiée, pour une part ou plus largement, à un tiers. Les modalités et les cadres juridiques en sont variés. Deux modes de gestion sont traités dans ce chapitre : l'externalisation et la délégation de service public.

Une dizaine d'initiatives menées au sein du ministère de la défense permettent d'illustrer l'externalisation. Des sociétés spécialisées assurent, pour l'administration, des tâches exécutées jusque-là en interne, afin de permettre un recentrage de l'appareil militaire sur ses missions dites de « cœur de métier ».

La délégation de service public, contrat par lequel la gestion d'un service public est confiée à un délégataire public ou privé, est examinée dans deux cas : la gestion du domaine skiable rhône-alpin et le dispositif de continuité territoriale avec la Corse.

Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense

PRESENTATION

L'externalisation vise, dans le secteur public, à confier à des sociétés spécialisées des tâches exécutées jusque là en interne, afin de permettre le recentrage des activités sur les missions, dites de « cœur de métier », spécifiques à l'administration, la collectivité ou l'organisme public concernés, et d'obtenir un service de qualité identique ou supérieure à un coût inférieur.

Le ministère de la défense, ministère régalien qui doit être en mesure de faire face aux situations de crises externes, avait pour tradition de produire en interne - « en régie » -, la plupart des services dont il avait besoin. La suspension de la conscription a conduit à un premier train d'externalisations, notamment celles des tâches ancillaires. Ce mouvement s'est accéléré avec les réflexions liées à la stratégie de réforme ministérielle (2003), puis à la revue générale des politiques publiques (RGPP ; 2006).

Cette politique générale revêt une dimension particulière au ministère de la défense, car elle s'intègre à l'ensemble des réformes qui y sont engagées : interarmisation des forces, refonte de l'implantation territoriale des unités, création des bases de défense, adaptation au nouveau format opérationnel arrêté à la suite des travaux du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale publié en 2008.

Considérées globalement, les externalisations du ministère de la défense représentaient en 2008 environ 1,7 Md€, soit un peu plus de 4% des crédits budgétaires du ministère (hors pensions). Ce montant est appelé à croître avec la mise en œuvre des orientations retenues dans le cadre de la RGPP. Celle-ci a en effet identifié plusieurs secteurs du ministère susceptibles de faire l'objet d'externalisations importantes, susceptibles de concerner 16 000 emplois.

C'est donc dans ce contexte général et en tenant compte de cette perspective d'accroissement que la Cour s'est efforcée de dresser un premier bilan des externalisations engagées par le ministère de la défense, en examinant plus d'une dizaine de cas d'externalisations effectuées ou en cours, et en analysant leurs modalités, leurs coûts et leurs bénéfices.

Les externalisations réalisées n'ont pas réduit la capacité opérationnelle des armées. Dans certains cas, elles apparaissent, nécessaires pour la bonne réalisation des missions. Néanmoins, la réalité des gains économiques reste encore difficile à apprécier. C'est pourquoi d'importants progrès restent à accomplir par le ministère pour utiliser à bon escient et efficacement les externalisations, en particulier en matière d'analyse des coûts et de comptabilité analytique, de calcul économique et de délimitation des activités, dites de cœur de métier, ou des moyens « socle » à conserver nécessairement en gestion directe.

I - Une pratique en développement, encore mal mesurée

A - Une notion en voie de définition

Le concept d'externalisation est proche de celui de sous-traitance, et le ministère s'est efforcé de préciser les limites respectives des deux notions. Le « *Guide de l'externalisation* » du ministère, édité par le secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère, les différencie ainsi :.l'externalisation est « *un mode de gestion consistant pour l'administration à confier à un ou des opérateurs externes spécialisés, une fonction, une activité ou un service assuré jusqu'alors en régie, en responsabilisant cet opérateur sur des objectifs de qualité de service ou de coût* » ; « *elle se distingue de la sous-traitance par l'existence d'un réel partenariat entre l'entreprise et l'administration, et par une démarche « de gains réciproques », fondée sur des obligations de moyens et de résultats, et sur un pilotage stratégique de la relation*. »

Outre l'abandon d'une activité auparavant réalisée en régie, l'externalisation se caractérise donc par la nature particulière du lien qu'elle suppose entre le prestataire et son mandant, lien qui n'est pas présent dans la simple sous-traitance.

B - Un montant encore approximatif

Ainsi définies, les dépenses d'externalisation seraient passées, selon le SGA, de 592 M€ en 2001 à 963 M€ en 2006, pour atteindre 1 695 M€ en 2008, soit une progression de 186 % en huit ans, avec une nette accélération durant les dernières années. Les dépenses

d'externalisation représenteraient aujourd'hui environ 4 % du budget de la défense (hors pensions).

Ces montants doivent cependant être considérés avec prudence, car le recueil des opérations d'externalisation, recensées par les différents services du ministère, ne garantit pas que la définition de la notion soit bien mise en œuvre et que les services se la soient bien appropriée.

La méthodologie retenue par le SGA pour identifier les externalisations reflète ces difficultés. Mal stabilisées, les règles transmises aux services, pour les guider dans l'inscription des dépenses d'externalisation, peuvent être interprétées différemment, en particulier pour ce qui a trait au maintien en condition opérationnelle des matériels, dont la part dite externalisée a statistiquement fortement cru ces dernières années, sans que l'on puisse observer des changements aussi importants dans la réalité. Le SGA n'est pas, par ailleurs, en mesure de vérifier la façon dont sa méthodologie est mise en œuvre. De ce fait, les chiffres affichés ne peuvent être considérés que comme des ordres de grandeur et des indications de tendance.

L'augmentation du volume des externalisations de ces dernières années est, pour une grande part, due à un élargissement progressif du périmètre statistique considéré. Ainsi, la forte croissance mesurée à partir de 2007 tient à la prise en compte de dépenses qui n'étaient pas comptabilisées jusque là, liées à l'externalisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) dans l'armée de l'air (468 M€ en 2007, 584 M€ en 2008) ou pour les opérations extérieures (85 M€ en 2007, 160 M€ en 2008).

Les dépenses d'externalisation dans le budget de la défense (hors pensions)

En millions d'euros courants

	Budget du ministère de la défense inscrit dans le projet de loi de finances, hors pensions	Dépenses d'externalisations déclarées par le ministère	Part dans le budget, hors pensions
2003	31.070	685	2 %
2006	37.856	963	3 %
2008	38.954	1.695	4 %

Source : SGA / SPB / Base de données

Considéré à périmètre constant, c'est-à-dire hors externalisations liées au MCO et aux opérations extérieures (OPEX), le « *noyau dur* » des dépenses d'externalisation peut être évalué à 951 M€ en 2008, soit 2,5% du budget de la défense. Il était de 831 M€ en 2004, soit une croissance de près de 15 % en cinq ans.

Au total, le montant affiché par le ministère est assez proche du bilan des externalisations que présente le ministère de la défense allemand. Celui-ci estime qu'en 2010, sur un budget de plus de 31 Md€, 1,6 Md€ de dépenses sont externalisées, soit environ 5%. En revanche, il reste très en deçà de celui des externalisations au Royaume- Uni. En 2009, le ministère de la défense britannique a consacré environ 25 % de son budget, soit 9 Md£, aux différents contrats d'externalisation, dont 1,5 Md£ au titre des loyers liés aux contrats dits « PFI »[263].

C - Un important potentiel de développement

Les audits conduits dans le cadre de la RGPP ont identifié une quinzaine de projets d'externalisation possibles, représentant environ 16 000 postes, dont la moitié dans le domaine de la restauration–hôtellerie–loisirs (RHL).

[263] Les contrats « *private finance initiative* » (PFI) sont des contrats de partenariat entre des organismes publics et privés dans lesquels les investissements sont financés par les partenaires privés.

Le potentiel d'externalisations recensé par la RGPP

Projets	Date de mise en œuvre prévue	Effectif potentiellement concerné (audit RGPP)	Commentaires
Restauration-hôtellerie-loisirs (RHL)	2010-2014	8.000	Contractualisation en cours pour la première phase (2010 : 204 militaires et 152 civils concernés) et études en cours pour la suite.
Infrastructures	2012-2014	2.200	
Bureautique / informatique / communications (SIC-DIRISI)	2012-2014	Non estimé	Etudes en cours
Armement		1.250	
Maintien en conditions opérationnelles du matériel de l'armée de terre		1.200	Transfert au compte de commerce inclus par la RGPP
Maintien en conditions opérationnelles du matériel aéronautique	En continu. Projets multiples	750	Transfert au compte de commerce inclus par la RGPP. Etudes en cours.
Formation		838	Relève d'autres projets
Habillement	2012	400	Etudes en cours
Transports de surface		396	Externalisation non retenue à ce stade
Protection	A partir de 2009	250	5 marchés de protection de bases aériennes notifiés en 2009. Personnels militaires exclusivement.
Expérimentation de « facility management » sur la base de défense de Creil	2010	nd	Contractualisation en cours
Entrainement	En continu. Projets multiples	39	
Service des essences des armées	2009	20	Achevé
Service de santé des armées	2009	10	Achevé

Source : SGA

Cette volonté de poursuivre le mouvement d'externalisation et d'avoir recours à des opérations complexes de partenariat entre l'Etat et des entreprises privées doit conduire le ministère à améliorer son organisation, pour mieux mener et suivre les opérations d'externalisation.

II - Les externalisations à l'aune de la doctrine du ministère

Le ministre de la défense a fixé en 2008 les quatre conditions qui doivent être réunies pour qu'une externalisation puisse être engagée :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leur mission opérationnelle ;
- préserver les intérêts des personnels ;
- être assuré que le marché offre une réponse aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant, en veillant à la place spécifique des PME ;
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode rigoureuse.

C'est au regard de ces quatre conditions que la Cour a conduit son examen de plusieurs cas concrets, représentant une dépense annuelle d'environ 1 Md€, soit approximativement les deux tiers du volume des externalisations engagées par le ministère.

A - La préservation de la capacité opérationnelle

Les externalisations réalisées n'ont pas, à ce jour, réduit la capacité opérationnelle des armées. Dans certains cas, comme celui du transport stratégique, elles apparaissent même indispensables à la réalisation des missions.

La qualité du service fourni par des prestataires extérieurs est, en général, jugée bonne, voire meilleure que lorsque celui-ci était assuré en régie. Le recours à un professionnel spécialiste d'une activité peut aussi permettre d'optimiser la gestion d'une activité. C'est le cas, par exemple, de la gestion de la logistique des pièces de rechanges aéronautiques consommables, confiée depuis 2004 à un opérateur privé, ce qui pourrait conduire à étendre ce type de contrat à d'autres approvisionnements. Ce contrat prévoit des clauses de performance opérationnelle (et non de moyens), qui permettent un pilotage efficace et simplifié. Plusieurs exemples, notamment l'externalisation de la gestion et de la maintenance des véhicules civils du ministère, montrent également que les externalisations peuvent offrir des capacités d'adaptation plus rapide, et faciliter la rationalisation des besoins.

Cependant, les particularités de l'activité régalienne de la défense, comme son caractère d'administration de dernier ressort en cas de crise majeure, imposent de se préoccuper du maintien de la capacité opérationnelle en toutes circonstances.

Le premier constat de la Cour, à cet égard, porte sur l'absence de définition claire et précise du « *cœur de métier* », notion pourtant régulièrement mise en avant pour justifier, ou critiquer, le recours aux externalisations. Le ministère de la défense ne dispose pas, sur ce sujet, d'outil conceptuel clair et stable. La seule référence législative est celle de la loi du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire, qui confirme le monopole de l'Etat dans les activités militaires. Sur son fondement, le ministère définit une « *mission cœur de métier* », couvrant un noyau dur d'activités assez restreint, qui ne saurait être l'objet d'aucune externalisation. Il correspond :

- aux missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ;
- au soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs (entrée en premier, coercition) ;
- au soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris leurs équipements et systèmes d'armes.

Le ministère de la défense reconnaît d'ailleurs l'imprécision de la notion puisqu'il note que « *le périmètre du cœur de métier pris en compte par la stratégie d'externalisation peut déborder du strict cadre de ce noyau dur légal (la loi du 14 avril 2003) qui constitue uniquement la borne minimale. Au-delà, pour définir le périmètre du cœur de métier jugé non externalisable, (…) il convient de raisonner en opportunité, en terme de faisabilité pratique et de rentabilité économique* ».

De fait, les critères retenus pour délimiter le champ des externalisations fluctuent selon les frontières, tracées entre les besoins opérationnels et ceux liés au soutien, les capacités à engager sur les théâtres d'opération et celles des bases arrières, les capacités permanentes et les capacités complémentaires.

Par exemple, dans le cas du transport stratégique, l'externalisation est venue pallier une insuffisance de capacité au cœur de l'activité des forces armées, la capacité de projection, alors que, à l'inverse, s'agissant de la formation des pilotes, le champ couvert par l'externalisation a été restreint à la mise à disposition et à la maintenance des avions-écoles de la base de Cognac. Le contrôle général des armées avait pourtant montré, dans un rapport de 2003, que la formation initiale des pilotes militaires ne

différait guère de celle de leurs collègues civils (les uns et les autres passant les mêmes qualifications), et pouvait ainsi, sans dommage, être externalisée. L'état-major de l'armée de l'air n'a pas suivi ces conclusions. Un même refus de principe a été opposé pour l'externalisation des activités de l'école de formation initiale des pilotes d'hélicoptères de Dax.

Le cas de la gestion des transports stratégiques

Dans un secteur opérationnel sensible comme le transport stratégique, le ministère de la défense considère que les externalisations sont destinées à satisfaire des pics d'activité exceptionnels, qui ne justifient pas d'effectuer des investissements lourds, au-delà d'un « socle » indispensable, garantissant le fonctionnement autonome des armées au quotidien.

Ce n'est pourtant pas le cas, puisque 92% du transport stratégique (en tonnage), au profit des troupes en OPEX ou pré-positionnées, est assuré dans le cadre de 49 marchés externalisés. Au total, le tiers de la dépense de transport stratégique des armées françaises est externalisé. Cette situation traduit une insuffisance capacitaire structurelle avérée, les armées ne disposant que de 41 % des moyens prévus par le contrat opérationnel, loin du socle indispensable. Même si le ministère ne considère pas que le recours aux externalisations pénalise son fonctionnement, il est à craindre que, en cas de crise majeure, la disponibilité et, donc, le coût des moyens de transport stratégique à affréter, sur un marché mondial tendu, rendent leur mobilisation aléatoire.

Si le recours à des moyens de transport ou de soutien externalisés présente un intérêt économique (éviter des investissements inutiles, par exemple pour les transports en métropole), voire opérationnel (affrètements d'urgence de petits volumes), il ne dispense pas d'une réflexion sur le socle de capacités patrimoniales nécessaires pour que l'externalisation soit choisie et non subie. Or, les décisions de conclure les différents marchés ont été prises au coup par coup, pour répondre à des besoins urgents et pallier des déficits capacitaires croissants. La création du centre multimodal des transports en 2007, chargé de coordonner l'ensemble des moyens utilisés par les armées, n'a permis que de rationaliser la gestion de moyens insuffisants.

L'externalisation du transport stratégique est ainsi subie et indispensable, car elle vient pallier un déficit capacitaire structurel.

Le deuxième constat porte sur l'encadrement des risques qui peuvent affecter la capacité des armées à agir. À cet égard, deux risques majeurs doivent être évités.

Le premier, lié à la perte de compétence, est aujourd'hui limité mais ne peut que s'accroître à l'avenir, si le mouvement d'externalisations se poursuit dans des domaines de haute technicité. Il faut donc définir, avec plus de précision qu'aujourd'hui, les socles de compétences qui doivent être impérativement conservés en interne.

Le second, lié à la défaillance possible de l'opérateur, est bien identifié, en particulier pour s'assurer que la disponibilité des matériels, mis à disposition dans le cadre de contrats innovants, est garantie en toutes circonstances. Il en est ainsi pour les 36 hélicoptères de l'école de Dax, fournis dans le cadre du partenariat public-privé (voir encadré ci-après). Il n'est, toutefois, pas possible de garantir qu'il n'y aura pas de cessation temporaire d'activité en cas de défaillance du partenaire privé, car le ministère ne disposera plus des équipes de maintenance et devra relancer un appel d'offres, pour trouver une société remplaçante, ce qui demanderait nécessairement plusieurs mois.

B - Les intérêts des personnels

Le ministère de la défense attache une grande importance à l'accompagnement social des externalisations. La concertation sociale relève de la mission du SGA, qui a développé, depuis 2009, un processus d'information des organisations syndicales. Pour les projets récents les plus importants, des groupes de travail spécifiques ont été mis en place.

Jusqu'à présent, l'impact social des externalisations a été limité. Les exemples analysés par la Cour montrent que les effectifs concernés ont, dans leur très grande majorité, bénéficié d'une mutation professionnelle sur place ou dans un autre site. Une faible partie des personnels a été mise à la retraite ; certains d'entre eux ont été alors embauchés par le prestataire.

C'est avec les nouveaux projets en cours d'examen (en particulier dans le secteur restauration-hôtellerie-loisirs, qui devraient toucher 8 000 personnes), que les conséquences sociales vont devenir importantes.

Or, le dispositif d'accompagnement prévu par une loi de 2009[264], qui prévoit la possibilité de mettre des personnels volontaires à la disposition du prestataire d'une externalisation, dans le cadre d'une mise à disposition ou d'un détachement, n'est effectif que depuis la publication d'un décret d'application de septembre 2010[265]. Sa mise en œuvre soulève de nombreuses questions : coût des mesures pour le ministère, possibilité

[264] Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.
[265] Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010.

pour les opérateurs d'offrir un nombre suffisant de postes, éventuel retour de personnels dont les postes ont été supprimés. Le ministère, conscient de ces difficultés, estime que ce dispositif concernera essentiellement des personnels en fin de contrat, souhaitant préparer leur réinsertion professionnelle. La Cour considère, cependant, que le ministère doit mieux préparer la gestion du nombre important de personnes qui devrait être concernées par les externalisations à venir.

C - L'offre du marché et la place réservée aux PME

Le ministère de la défense affiche sa volonté de faciliter l'accès des PME aux marchés de la défense, notamment dans le cadre des externalisations. L'adhésion du ministère au Pacte PME, la mise en place de dispositifs de soutien spécifiques ou la signature, en février 2010, d'une charte des bonnes pratiques sont quelques-unes des manifestations de cette volonté.

Toutefois, les données disponibles ne permettent pas d'apprécier si l'accès des PME aux marchés de la défense est assuré dans des conditions satisfaisantes. De fait, le ministère n'a pas été en mesure de fournir des données statistiques permettant d'en mesurer les effets. Les dossiers examinés par la Cour ont montré que l'accès des PME n'était assuré que pour les activités de service de base (nettoyage, entretien, transports notamment), qui sont, elles aussi, l'objet d'une concentration au profit de grosses entreprises, comme c'est déjà le cas dans la restauration.

Le ministère se heurte à une contradiction entre les objectifs de soutien aux PME et l'objectif central des externalisations : la recherche d'économies de fonctionnement. C'est ce qu'illustrent les difficultés rencontrées dans le développement des contrats de gestion des fonctions support *(« facility management »*[266]). Les règles d'allotissement des marchés publics, prévues par l'article 10 du code des marchés publics, qui protègent les PME, semblent devoir être strictement interprétées, comme l'a montré le jugement du tribunal administratif de Lyon (Société du groupe Pizzorno environnement, 7 avril 2008) relatif à l'annulation du marché d'externalisation de prestations de service pour le camp de Canjuers.

Il serait donc utile que le ministère développe ses méthodes d'identification et de recensement des marchés externalisés attribués aux PME, directement ou en sous-traitance de grands groupes. Ce

[266] Gestion des fonctions support de l'entreprise, englobant la gestion des prestations multitechniques (services aux bâtiments) et la gestion des prestations multiservices (services aux occupants), par des prestataires de services tiers spécialisés.

recensement est indispensable, pour aider au pilotage de cette politique et à la réalisation des objectifs qui ont été affichés.

D - Les gains économiques

La réalité des gains économiques procurés par les externalisations apparaît, de façon générale, difficile à apprécier.

1 - L'absence quasi généralisée de comptabilité analytique

Une part importante des externalisations de la dernière décennie a été engagée sans connaissance précise des coûts « en régie ». Pour les activités auparavant exercées par des appelés, le calcul aurait été artificiel et peu utile. Pour les autres activités, la Cour constate que cette comparaison n'a pas été systématique, soit que le ministère n'ait pas d'autre option, soit qu'il se soit heurté à l'absence de comptabilité analytique pour déterminer la réalité des coûts. Depuis 2005 cependant, le ministère systématise les comparaisons de coûts. Toutefois, en l'absence persistante de comptabilité analytique, les problèmes méthodologiques restent nombreux, d'autant que l'évolution des cahiers des charges et des périmètres est souvent importante dans le temps.

2 - Le coût des personnels

Compte tenu des différences de rémunération et de la disponibilité effective des personnels, les externalisations de services de main-d'œuvre font mécaniquement apparaître des gains importants. Toutefois, ces gains, bien réels pour le site concerné, ne le sont pas pour le ministère, quand, les postes étant supprimés, les personnels demeurent rémunérés sur son budget.

Pour les externalisations engagées depuis 2005, il semble que deux tiers des personnels touchés ont été mutés au sein des armées et que la quasi-totalité des autres ont été mis en retraite. Le ministère n'a pas de connaissance précise du devenir des personnels mutés. Les cas étudiés montrent qu'il est parfois confronté à des difficultés de réaffectation de personnels dont il n'a plus besoin (cas des personnels qui géraient les véhicules de la gamme commerciale). Dans d'autres cas (Dax, Cognac), les personnels libérés sont, selon le ministère, utilisés pour combler des manques dans des unités opérationnelles.

Il est donc aujourd'hui possible d'évaluer les avantages et les coûts d'un projet au niveau d'un service donné, mais pas de tirer le bilan global pour le ministère.

En effet, si celui-ci maintient les personnels concernés dans ses effectifs en les mutant, il continue de supporter le coût budgétaire de leur rémunération, tout en finançant dans le même temps un service externalisé. Si ces agents sont affectés en surnombre ou sur des emplois moins qualifiés, cette situation n'est pas tenable dans la durée. Évaluer un gain d'ensemble pour le ministère suppose de pouvoir évaluer l'avantage tiré par leur nouvelle affectation au regard de l'ancienne. À ce stade, faute d'une telle connaissance, il sera difficile de faire le départ entre les gains économiques tirés des réductions d'emploi liées aux externalisations et ceux dus à la diminution générale du volume des emplois au ministère qui, sur la durée de la loi de programmation militaire 2009-2014, devrait concerner 54 000 emplois militaires et civils.

3 - Le calcul des gains dans la durée

La plupart des externalisations engagées ont fait l'objet de contrats de courte durée, souvent trois ou quatre ans. L'intérêt économique réel des externalisations ne pourra être réellement apprécié qu'après plusieurs renouvellements de contrat, pour s'assurer que les renouvellements successifs n'en modifient pas substantiellement l'architecture au détriment de l'Etat. Un tel suivi est encore rare : celui de l'expérimentation de Varennes-sur-Allier semble être une exception. Il montre que, lorsque la concurrence joue, l'Etat bénéficie de conditions durablement favorables. En revanche, quand le ministère est confronté à des situations quasi-monopolistiques (cas du maintien en condition opérationnelle des sous-marins nucléaires, par exemple), le renouvellement des contrats ne satisfait pas l'intérêt économique de l'Etat.

Des contrats de longue durée peuvent être signés, lorsqu'ils concernent la fourniture d'un service nécessitant des investissements importants de la part de l'opérateur privé, ou lorsqu'ils reposent sur des partenariats publics-privés. Trois ont été conclus à ce jour : ORRMA (gestion du stock de pièces détachées aéronautiques) et Cognac (fourniture clé en main d'heures de vol pour la formation initiale des pilotes de l'armée de l'air) conclus pour dix ans, et Dax conclu pour 22 ans. Dans ces cas, l'évolution des contrats dans le temps et les avenants nécessaires devront être gérés avec soin par le ministère pour que leur économie générale ne se modifie pas aux dépens de l'État.

Face à ces difficultés, le ministère a développé des méthodes diverses, plus ou moins empiriques, d'analyse des gains économiques. Les progrès ont été importants, mais les résultats ne sont pas encore suffisamment fiables. Les méthodes doivent être rendues homogènes. Il est, en particulier, nécessaire que le ministère travaille à identifier les

gains qui tiennent à l'externalisation proprement dite (c'est-à-dire, le fait de confier une activité à une entreprise privée plutôt que de l'exercer en régie), en les distinguant de ceux qui résultent de la réorganisation et de la rationalisation d'un service, que l'externalisation a accélérées, voire permises, mais qui auraient peut-être pu être obtenus en régie. Compte tenu des conséquences parfois irréversibles d'une externalisation, il est indispensable de vérifier qu'aucune autre option n'était envisageable pour aboutir à des gains substantiels.

Parmi les dossiers examinés par la Cour, une évaluation de l'impact économique n'a été possible que pour six d'entre eux.

Gains économiques liés à six dossiers d'externalisations

Nom du dossier	Coût initial en régie	Coût théorique en régie optimisée	Coût du service externalisé	Gain économique annoncé
Varennes sur Allier	5,1 M€ / an (valeur 2009)	Non connu	Env. 3 M€ / an (valeur 2009)	2,1 M€ /an (gain de 41%)
Cognac	22,6 M€ / an (valeur 2006)	Non connu	17,43 M€ / an (valeur 2006)	5,17 M€ / an (gain d'environ 22 %)
Dax (périmètre complet)	Non connu	985 M€ actualisés TTC sur 22 ans	977 M€ actualisés TTC sur 22 ans	8 M€ actualisés sur 22 ans (gain de 0,9 %)[267]
Véhicules de la gamme commerciale	84,7 M€ / an (valeur 2003)	Non connu	Environ 65,2 M€ / an (montant max : 79 M€)	19,1 M€ / an soit un gain de 22 %
Sécurité de 5 bases aériennes	9,93 M€ / an (valeur 2009)	Non connu	Entre 3,66 et 4,39 M€ /an (valeur 2009)	Entre 5,5 et 6,3 M€ / an (gain de 56 à 63 %)
Location avec option d'achat (LOA) de deux A 340	Sans objet (changement de type d'appareils)	18,5 € TTC / siège/heure de vol (valeur 2005)	28,15 € TTC / siège / heure de vol (constaté fin 2009)	Ecart défavorable de 9,65 € / siège / heure de vol (1)

(1) : Soit, par rapport au coût théorique, +52 % en euros constants, et +4,8 % en valeur actualisée nette ramenée aux conditions économiques de 2009, selon le ministère de la défense.

Source : Cour des comptes

Pour l'une des opérations étudiées, le bilan est négatif : la location avec option d'achat de deux Airbus (voir *infra*) ; pour une autre (Dax), il est suffisamment faible pour pouvoir être considéré à ce stade comme incertain ; quatre opérations présentent des gains économiques importants.

[267] Les valeurs TTC indiquent le coût supporté par le ministère. Hors taxes (du point de vue du ministère des finances), le coût en régie optimisée est évalué à 941 M€ et celui du service externalisé à 898 M€, soit un écart maximal probable de 43 M€ (gain de 4,5 %)

III - Des risques particuliers à éviter

Les externalisations peuvent constituer un levier puissant de transformation et permettre des économies importantes. Mais, il ne peut être décidé d'y recourir pour des raisons extérieures à leur objet propre, notamment l'insuffisance de moyens budgétaires.

A - L'analyse de quelques externalisations

L'analyse des dossiers relatifs aux avions de l'école de pilotage de Cognac et aux véhicules de la gamme commerciale fait apparaître des gains supérieurs à 20 %, par rapport à une situation initiale de régie, qui aurait pu être améliorée. Le périmètre a été profondément modifié à l'occasion de l'externalisation (réduction importante et rajeunissement des flottes), et améliore le résultat post-externalisation. Aussi, ces gains sont en grande partie liés à une réorganisation profonde de la prestation.

L'externalisation des véhicules de la gamme commerciale

En 2004, le ministère de la défense était propriétaire d'un parc de 22 000 véhicules légers, caractérisé par une hétérogénéité et une ancienneté importantes (20 % du parc avait plus de 10 ans d'âge). La gestion et la maintenance étaient assurées en régie par 3 233 personnes, soit 1 181 ETPT (équivalent temps plein travaillé). Un rapport commandé par le SGA souligne que le rapport gestion/maintenance pour chaque véhicule était de 60 % / 40 % contre 20 % / 80 % dans les entreprises spécialisées.

Il a alors été décidé de vendre le parc automobile ancien (pour un montant évalué à 137 M€) et de le remplacer, en une fois, par un parc automobile neuf, dans le cadre d'une location longue durée, avec externalisation de la gestion et de la maintenance. Le principal objectif était de réaliser une économie de l'ordre de 20 %, grâce à la réduction des personnels affectés, au rajeunissement et à la réduction du parc automobile.

Le marché a été conclu en décembre 2006. Il comporte quatre postes à montant forfaitaire : location de 20 120 véhicules avec option d'achat, entretien et gestion de la flotte, mise en place et suivi de la flotte, remplacement des pneumatiques. Sa durée est de 7 ans et 7 mois. Les premiers véhicules ont été mis à la route en avril 2007.

Début 2010, le SGA a procédé à une revue approfondie du coût de l'externalisation : il a été évalué à 65,62 M€. Un fonctionnement en régie « *optimisée* » (c'est-à-dire prenant en compte les modifications apportées, notamment à la taille du parc automobile) aurait coûté, selon cette étude, environ 80,8 M€ par an (contre 91,7 M€ en fonctionnement en régie de 2004). Le bilan général de l'externalisation serait donc nettement positif, permettant une économie de 19,1 M€ par an (gain de 22,5%), par rapport à la situation de 2004, et de 15,3 M€, par rapport à un fonctionnement en régie optimisée (gain de 19 %).

Ces bilans doivent cependant être nuancés. Tout d'abord, la comparaison avec le système en régie de 2004 ne permet pas de quantifier l'intérêt économique de l'externalisation par elle-même, car une part importante du gain est liée à la modernisation du parc. Les calculs pour simuler le coût en régie optimisée appellent, eux aussi, des réserves. Ainsi, le coût réel de la maintenance n'est pas retracé précisément, faute de comptabilité analytique. Enfin, l'étude n'intègre pas, dans le calcul du coût de la régie optimisée, les économies de carburant entraînées par le renouvellement du parc automobile et la modification de sa composition. L'écart entre la situation externalisée et le coût en régie optimisée est donc inférieur aux 19 % annoncés.

Il est, en revanche, incontestable que l'externalisation a permis de bénéficier rapidement d'un parc de véhicules neufs et a facilité la réforme de l'organisation interne, ce qui a permis d'en réduire la taille depuis la signature du contrat initial. Il n'y avait, en 2009, que 19 511 véhicules, et ce nombre a encore été réduit en 2010.

Au total, les économies sont sans aucun doute significatives, même si elles ne peuvent pas être calculées avec précision. Cependant, s'il y a bien eu une très importante diminution des effectifs en ETPT assurant la fonction, les personnels ayant été reclassés en interne, on ne peut en déduire une économie globale au niveau du ministère.

A Varennes-sur-Allier, le gain serait supérieur à 40 %. Cependant, l'importance des modifications de périmètres rend là aussi difficile une comparaison. L'ampleur des gains laisse penser que l'externalisation a par elle-même été une source importante d'économie.

S'agissant de l'externalisation de la sécurité des bases aériennes, les gains apparaissent considérables (entre 56 et 63 %) ; ils portent sur des dépenses qui sont presque exclusivement de personnel.

En revanche, le contrat d'achat d'heures de vol d'hélicoptère de la base école de Dax (*infra*, encadré), pour lequel une comparaison a été faite avec une situation en régie optimisée, ne donne qu'un faible avantage au mode de gestion retenu. Celui-ci poursuivait une double finalité, puisqu'il permettait aussi un renouvellement immédiat de la flotte d'entraînement.

Le contrat de partenariat public-privé d'achat d'heures de vol d'hélicoptère de la base école de Dax

L'école de formation des pilotes d'hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) de Dax assure la formation initiale de 130 pilotes et 60 instructeurs par an. L'école disposait d'une flotte de 53 hélicoptères Gazelle dont l'entretien et la mise en œuvre étaient assurés par un effectif de 175 personnes.

En 1998, l'ALAT a réalisé les premières études sur le remplacement de la flotte vieillissante de Gazelles, mais d'autres priorités budgétaires ont conduit l'armée de terre à repousser son renouvellement. C'est dans ce contexte qu'elle a, en 2003, réagi à l'appel à projets innovants, lancé dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Elle a proposé le montage d'un partenariat public-privé (PPP), permettant la fourniture d'heures de vol d'hélicoptère « clé en main », par un opérateur privé se chargeant de la fourniture et de la maintenance des appareils. Des loyers annuels d'un montant maximal d'environ 24 M€ à partir de 2012 seront versés par l'Etat pendant vingt ans ; la formation reste, en revanche, assurée par des instructeurs de l'armée.

Ce partenariat public-privé, le premier - et, pour le moment, le seul - conclu par le ministère de la défense, constitue un banc d'essai pour de futurs programmes d'externalisation complexes. Notifié début 2008, il est encore en phase initiale de mise en œuvre, ce qui n'autorise qu'une évaluation partielle[268]. Les trois premiers hélicoptères ont été mis à disposition en octobre 2009 et la formation des futurs instructeurs a commencé immédiatement. La fin de livraison est prévue pour février 2011. A elle seule, la procédure aura duré quatre années et demi entre le lancement de l'étude préalable et la notification du contrat ; elle aura duré huit ans jusqu'au remplacement complet de la flotte de Gazelles. La complexité des études préalables à l'engagement d'un PPP est ainsi manifeste.

[268] Il n'est pas encore possible de vérifier le montant exact du contrat en année pleine et donc le coût, d'une heure de vol. Cette question devra être suivie attentivement car, en 2009, l'école n'a effectué qu'environ 17 000 heures de vol sur Gazelle et est ainsi actuellement proche de la limite basse des engagements pris dans le cadre du contrat (minimum de 16 000 heures de vol).

Les études préalables ont comparé trois scénarios (maintien total en régie, acquisition des appareils par l'Etat et maintenance confiée à un opérateur privé, externalisation dans le cadre d'un PPP). Elles ont fait apparaître que le gain à en attendre pour l'Etat était au maximum de 4,5% sur le périmètre complet (service externalisé, exploitation, soutien de l'activité, carburants) et de 8,4 % sur le seul périmètre externalisé[269]. Certaines hypothèses sur lesquelles ont été construites les comparaisons ont semblé cependant à la Cour désavantager le scénario d'un maintien en régie. Leur correction réduirait le gain attendu, mais ne conduirait vraisemblablement pas à reconsidérer les choix.

Le contrat prévoit la possibilité pour l'opérateur privé de percevoir des revenus tiers. Ces revenus, qui devraient permettre « *dans des conditions a priori réalistes une réduction du coût neutralisant la charge financière supportée par le ministère de la défense dans le cadre du partenariat* » sont un élément important de l'attrait financier du projet. L'Etat peut, ainsi, percevoir une participation forfaitaire aux recettes par heure de vol ou de maintenance commercialisée. Dans la pratique, le potentiel de développement de ces revenus tiers par une utilisation civile des hélicoptères semble cependant très limité, compte tenu des contraintes d'exploitation qui pèsent sur l'opérateur.

Au total, davantage que d'un intérêt économique et financier significatif, le recours au PPP semble surtout se justifier par la possibilité offerte de disposer rapidement d'une flotte renouvelée, payée en 22 loyers annuels, ce qui était difficile en cas d'acquisition patrimoniale. Sa mise en œuvre sera l'occasion de s'assurer de la réalité des gains attendus et de l'intérêt de développer ou non ce type d'opération à l'avenir.

B - Quelques exemples de dérive

Les opérations d'externalisation peuvent être conduites avec l'objectif de contourner un obstacle budgétaire, en remplaçant un investissement, lourd et immédiat, pour lequel les financements budgétaires ne sont pas disponibles (dépenses d'investissement, relevant du titre 5 du budget de l'Etat), par un flux, limité mais durable, de loyers (dépenses de fonctionnement, relevant du titre 3) : c'est en partie l'intérêt des PPP (école de Dax). Cela peut conduire aussi à biaiser les choix et

[269] Les gains espérés pour le ministère de la défense sont nécessairement plus réduits car, en recourant à l'externalisation, celui-doit supporter une fiscalité (en particulier TVA) qui était beaucoup plus réduite lorsque l'activité était exercée en régie. En revanche, du point de vue de l'Etat, l'impact de la fiscalité est nul puisqu'il la récupère. Cette situation alimente un débat récurent sur la nécessité ou non de rétrocéder la fiscalité perçue pour rendre les externalisations plus attrayantes.

renchérir les solutions, comme dans le cas de la location avec option d'achat de deux avions par l'armée de l'air.

La location avec option d'achat de deux Airbus A 340

Afin de faire face au retrait, programmé à courte échéance, des DC8 de l'armée de l'air (transport de passagers), l'acquisition de deux Airbus A 330 ou A340 a été envisagée en 2003. Au même moment, la réflexion était engagée sur le remplacement des avions ravitailleurs KC 135 par de nouveaux appareils multifonctions (ravitaillement en vol et transport de passagers), dits MRTT. Compte tenu de l'incertitude de ce programme, le ministère a retenu l'idée d'une location, avec option d'achat, de deux A340 d'occasion[270]. Cette opération était alors conçue comme une opération-relais, permettant d'assurer la continuité du service entre la disparition des DC8 et l'arrivée des MRTT. À l'issue d'une procédure d'appel d'offres, lancée en février 2004, pour la fourniture d'appareils d'occasion et leur maintien en condition opérationnelle, le marché a été attribué en juillet 2005 et la location des appareils a débuté en juin 2006.

Les calculs réalisés en 2005 indiquaient que l'achat d'appareils d'occasion était la réponse la moins onéreuse. C'est cependant le scénario le plus onéreux, celui de location avec réalisation de l'option d'achat, qui a été retenu. Pour justifier ce choix, le ministère de la défense indique que l'acquisition d'appareils d'occasion par l'Etat était aléatoire, en raison des durées de négociation. Quant à l'option d'achat, elle ne peut s'expliquer que par les incertitudes qui pesaient sur les programmes futurs.

Fin 2010, la valeur vénale de chacun des appareils était de 19,8 M€. Si les deux appareils étaient finalement acquis par l'exercice de l'option d'achat, ils reviendraient à 105,7 M€ (cinq ans de location, puis achat), au lieu d'environ 89 M€ pour une acquisition classique : le surcoût serait ainsi d'environ 16,7 M€ (+18,7 %). En valeur actualisée nette, il est de 5,7 %.

Au final, la décision de louer deux Airbus A 340 pour répondre à un besoin capacitaire urgent (le retrait de deux appareils vieillissants, coûteux et mal adaptés aux besoins des armées), s'explique par la forte incertitude du ministère sur les orientations pour l'avenir de sa flotte d'avions de transport et d'avions de ravitaillement (projet MRTT).

[270] Les deux A 340 finalement retenus sont des avions d'occasion datant de 1995, comptabilisant plus de 40 000 heures de vol lors de leur acquisition.

Dès lors, bien que l'analyse ait conclu à l'intérêt d'une acquisition plutôt que d'une location, l'armée de l'air a choisi la location avec option d'achat pour deux A 340 de seconde main. Ce choix de la solution la plus coûteuse apparaît sinon comme un moyen contestable de contourner l'obstacle budgétaire, du moins comme l'effet collatéral malheureux d'une incertitude majeure et mal appréciée sur un programme d'équipement.

Des projets peuvent même voir le jour en ayant comme objectif principal de générer des ressources financières immédiates : ils constituent des opérations de contrats de cession-bail. C'est le cas du projet de vente de l'usufruit du système SYRACUSE, qui obéit plus à la volonté de créer des recettes exceptionnelles qu'à une opération d'externalisation.

L'opération NECTAR

L'opération NECTAR (Nouvelle Exploitation des Capacités de Télécommunications par satellite des Armées) a été lancée le 27 juillet 2008. Elle a pour objet, d'une part, la cession à titre onéreux de l'usufruit des satellites SYRACUSE 3A et 3B à un opérateur extérieur, auquel l'Etat louerait ensuite une partie de la ressource ainsi cédée, dans le cadre d'un contrat de service, et d'autre part, éventuellement, l'externalisation des fonctions de mise en œuvre des systèmes de télécommunications par satellite de la défense. Cette opération devrait apporter au ministère des recettes exceptionnelles évaluées à environ 400 M€ en avril 2010.

Enfin, la multiplication des opérations d'externalisation et des contrats de partenariat portant sur des opérations lourdes contribue à réduire les marges de manœuvre budgétaires en rigidifiant les dépenses relevant du titre 3 (fonctionnement) du budget de l'Etat.

Pour être pleinement justifiées, les externalisations doivent donc être analysées sur leurs mérites propres. Dans le contexte budgétaire particulièrement contraint des prochaines années, l'externalisation ne doit pas être confondue avec une « *finance inventive* », au service d'un contournement des obstacles budgétaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le ministère de la défense a développé une politique d'externalisation qui représente actuellement, au total, de l'ordre de 4 % du budget du ministère. Cette politique, qui n'a pas mis en cause à ce jour le caractère opérationnel des armées, est appelée à se développer. Bien encadrées, les externalisations peuvent offrir des marges de manœuvre pour accompagner la transformation des armées.

Le ministère doit cependant progresser dans la délimitation du « cœur de métier », aujourd'hui trop fluctuante, comme dans celle du socle des moyens à détenir en propre lorsqu'il envisage des externalisations de complément.

Par ailleurs, si depuis le milieu de la décennie, le ministère s'efforce de systématiser les comparaisons de coûts, inexistantes auparavant, les problèmes méthodologiques restent nombreux, en l'absence de comptabilité analytique. La réalité des réductions de personnels est également difficile à estimer. Enfin, pour les projets les plus importants comportant des investissements notables, - c'est le cas des PPP -, les évaluations de coûts doivent être faites sur longue durée, ce qui donne un caractère décisif à l'évaluation des différents risques.

Face à ces difficultés reconnues, le ministère a développé des méthodes diverses, plus ou moins empiriques. Les progrès ont été importants, tant dans l'organisation du ministère que dans les méthodes mises en œuvre, mais les analyses auxquelles a procédé la Cour montrent que les résultats ne sont pas encore suffisamment fiables et les méthodes homogènes. Il est, en particulier, nécessaire de continuer à améliorer la gouvernance de ces projets et d'assurer leur suivi, rigoureusement, dans le temps. Le ministère doit, notamment dans le cas des contrats de partenariat public-privé, constituer des équipes capables de maîtriser les risques, que l'évolution inéluctable de ces contrats complexes, conclus pour de longue durée, font courir à leur équilibre économique.

Le lancement d'un processus d'externalisation est l'occasion de connaître les coûts d'une fonction, de réfléchir à son optimisation, voire de s'interroger sur le bien fondé des besoins. Les externalisations peuvent constituer un levier puissant de transformation, et elles ont permis des économies importantes. Mais, il ne peut être décidé d'y recourir pour des raisons extérieures à leur objet propre, notamment pour pallier une insuffisance de moyens budgétaires.

Remplacer un investissement, lourd et immédiat, difficile à réaliser, par un flux, limité mais durable, de loyers constitue une facilité que le contexte budgétaire peut rendre tentante. La Cour souligne qu'en rigidifiant la dépense publique, cette pratique est un danger qu'il faut contenir. Pour être pleinement justifiées, les externalisations doivent donc être analysées pour leurs mérites propres. Dans le contexte budgétaire particulièrement contraint des prochaines années, l'externalisation ne doit pas être confondue avec une « finance inventive », au service d'un contournement des obstacles budgétaires. Elle doit demeurer un instrument d'efficacité accrue du ministère de la défense et, au-delà de lui, de l'Etat.

La Cour recommande donc de :

- *clarifier la notion de « cœur de métier », ainsi que celle de « socle », lorsqu'il y est fait référence pour justifier le recours à des externalisations de complément ;*
- *développer une comptabilité analytique solide, préalable indispensable à l'engagement d'un processus d'externalisation, pour pouvoir juger chaque projet sur ses mérites propres ;*
- *renforcer les capacités d'analyse et de pilotage du ministère.*

REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

La Cour note que les externalisations réalisées ont permis de maintenir la capacité opérationnelle des armées. Dans certains cas (transport stratégique), elles apparaissent même nécessaires pour la bonne réalisation des missions. Elle indique que les progrès ont été importants, tant dans l'organisation du ministère que dans les méthodes mises en œuvre.

La Cour recommande néanmoins de :

- clarifier la notion de « cœur de métier », ainsi que celle de « socle », lorsqu'il y est fait référence pour justifier le recours à des externalisations de complément ;

- développer une comptabilité analytique solide, préalable indispensable à l'engagement d'un processus d'externalisation, pour pouvoir juger chaque projet sur ses mérites propres ;

- renforcer les capacités d'analyse et de pilotage du ministère.

Il me paraît important de rappeler que les externalisations ne constituent pas un objectif de la réforme, mais un moyen au service de celle-ci, dès lors qu'un projet particulier en justifie l'intérêt et la faisabilité. Je souscris donc totalement à l'appréciation de la Cour selon laquelle « Bien encadrées, les externalisations peuvent offrir des marges de manœuvre pour accompagner la transformation des armées ».

A cet égard, la Cour cite à plusieurs reprises le chiffre de 16 000 suppressions de postes. Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas d'un objectif retenu par le ministère, mais d'un recensement opéré, en 2008, par l'équipe d'audit de la révision générale des politiques publiques (RGPP). L'objectif de 54 000 suppressions de postes correspond, exclusivement, à des opérations de rationalisation et non d'externalisation.

S'agissant de la notion de cœur de métier, ce n'est pas la loi du 14 avril 2003 qui la définit. Cette loi ne fait que reprendre les éléments d'incrimination relatifs au « statut de mercenaire ». Outre la référence à l'usage de la force, la notion de cœur de métier doit s'analyser au travers du critère de la « participation directe aux hostilités ». C'est la raison pour laquelle l'état-major des armées (EMA) a estimé que le soutien direct de certaines phases d'une opération et le soutien de contact de certaines formations relevaient normalement du cœur de métier.

S'agissant de la méthodologie, le ministère a notablement développé et renforcé l'ensemble de ses outils, et la méthode d'évaluation économique et sociale préalable développée par la mission partenariats public-privé (MPPP) permet d'obtenir une vision économique de départ complète, avec

des définitions de coûts permettant des comparaisons dans le temps. Ainsi, si la mise en place d'une comptabilité analytique est un objectif auquel je souscris, elle ne constitue pas un préalable aux opérations d'externalisation.

Le ministère est d'autant plus attaché à la rigueur et à l'efficacité de ces outils qu'il souhaite que ces projets apportent des gains économiques significatifs durables, sans affecter la conduite des activités opérationnelles, comme le demande la Cour.

Afin de pallier les difficultés rencontrées dans la mesure des gains économiques des externalisations, notamment du fait des lacunes du suivi des réductions d'emplois, le ministère a prévu de mettre en œuvre un dispositif spécifique d'assistance à l'attention des chefs de projets dans deux domaines :

- l'assistance en amont afin d'élaborer sur des bases solides l'évaluation préalable et de préparer la mise en œuvre après la signature du marché : description précise des populations concernées (par catégorie, qualification, âge...), recensement des volontariats, accompagnement du personnel ;

- l'assistance à la mise en œuvre après signature du marché et au suivi des relations contractuelles : reconversions internes au ministère et départs, suivi du personnel volontaire, transferts vers les prestataires, demandes ultérieures de retour.

S'agissant de la mesure de l'impact économique des réalisations, je note que la Cour considère qu'elles ont, de façon générale, généré des économies, à l'exception de la location avec option d'achat (LOA) de deux Airbus A-340. Or, dans le cas de ce dossier, la comparaison entre formule de LOA et acquisition classique a été établie par la Cour sur la base de chiffrages en euros constants, conduisant à un surcoût de 52 % sur le coût complet. Si la comparaison est effectuée sur les valeurs actualisées nettes ramenées aux conditions économiques 2009, le surcoût lié à la LOA est réduit à 4,8 %. De même, sur un plan patrimonial, le surcoût fondé sur la comparaison des flux de paiement actualisés n'est que de 5,7 %, le surcoût de 18,7 % reposant sur la comparaison des flux de paiement sans actualisation. Sur ces bases, l'opération ne constitue pas une dérive, mais résulte d'un choix raisonné entre la flexibilité et la souplesse offerte par l'option d'achat et son coût.

Le ministère est enfin particulièrement vigilant sur l'accompagnement social, ainsi que le relève la Cour. L'ensemble des textes permettant la mise à la disposition et l'extension des conditions de détachement auprès d'entreprises titulaires de marchés publics est adopté ou en voie d'adoption ; il convient, à cet égard de préciser que le décret d'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (mise à la disposition) a été signé le 21 septembre 2010 (décret n° 2010-1109). En complément, des projets de

conventions d'application détaillées de la mise à la disposition du personnel civil et du personnel militaire ont été rédigés.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je partage l'essentiel des constats et des conclusions de ce document.

Je souhaiterais tout particulièrement insister sur la nécessité que souligne la Cour, d'améliorer la méthodologie d'analyse du rapport coûts/avantages, notamment en termes économiques et budgétaires qui doit présider à la décision en matière d'externalisation. De même, il importe de développer des modalités de suivi très fines de ces externalisations pour éviter que les emplois libérés par ces opérations ne soient décomptés au titre des économies devant être réalisées dans le cadre des schémas d'emplois.

Je souhaite par ailleurs apporter des éléments complémentaires à deux des observations formulées par la Cour.

D'une part, vous soulignez que «le dispositif d'accompagnement prévu par une loi de 2009[271], qui prévoit la possibilité de mettre des personnels volontaires à la disposition du prestataire d'une externalisation […] n'est pas effectif : les décrets d'applications n'[ayant] pas encore été publiés. Les décrets en question sont actuellement en phase de signature.

D'autre part, vous pointez le risque de voir le recours aux externalisations motivé « pour des raisons extérieures à leur objet propre, notamment [par] l'insuffisance de moyens budgétaires». Toutefois, je crois utile de rappeler que le choix de recourir à une externalisation, par la voie d'un PPP, est encadré. Le contrôle de la soutenabilité pour les finances publiques est au cœur de 1'analyse que mènent les différents services et notamment la direction du Budget. Elle s'attache ainsi à vérifier avec le ministère pilote que les externalisations envisagées présentent un véritable intérêt économique.

[271] Loi n° 2009 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Vous évoquez enfin le projet « Nectar». Selon les termes de votre rapport, « le projet de vente de l'usufruit du système Syracuse, obéit plus à la volonté de créer des recettes exceptionnelles qu'à une opération d'externalisation ». Or, il convient de souligner qu'il s'agit là d'abord d'une opération de cession et d'externalisation. Ce projet complexe comporte en effet tant la cession de l'usufruit des satellites que l'externalisation de prestations liées à l'utilisation de ce réseau satellitaire. L'encaissement par l'État de recettes à ce titre sera la conséquence et non l'objectif unique de ce projet.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes

PRESENTATION

La région Rhône-Alpes compte 150 stations de sports d'hiver dont l'activité représente 80 % du tourisme hivernal en France. Pour la saison 2008/2009, le chiffre d'affaires des remontées mécaniques s'y est élevé à 877 M€ (+ 4 %), pour un nombre de journées skieurs de 40,7 millions (+ 2 %). Le massif des Savoies[272] *a concentré 88 % de ce chiffre d'affaires. L'importance de cette activité pour l'économie locale y est évidemment majeure.*

La « loi montagne » du 9 janvier 1985, intégrée désormais dans le code du tourisme, a confié aux communes et à leurs groupements le rôle d'autorité organisatrice du service des remontées mécaniques, en précisant que l'exécution « est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente ».

Les contrats conclus en application de cette « loi montagne », arrivant prochainement à échéance, leur renouvellement représente, pour les collectivités délégataires, un enjeu vital qui a conduit la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes à examiner la situation des communes de montagne concernées du massif des Savoies. L'enquête a porté sur les dix stations ayant le plus gros chiffre d'affaires : Val-d'Isère, Tignes, Avoriaz, Val-Thorens, Les Ménuires, Courchevel, Méribel, Les Arcs, La Plagne, Chamonix. Ont été également incluses des stations moyennes souvent gérées par des sociétés d'économie mixte (Les Gets, Les Sept Laux, Villard-de-Lans) et de petites stations (La Chapelle d'Abondance, Les Karellis), afin de prendre en compte leurs problèmes spécifiques.

Pour la gestion de ces domaines skiables, les collectivités doivent intégrer des logiques divergentes qu'elles soient industrielles, nécessitant une forte technicité et des investissements lourds, ou commerciales, avec une identité de la station favorisant l'attrait de la clientèle. Les politiques d'aménagement doivent, aujourd'hui, mieux prendre en considération environnement et développement durable.

[272] Massif qui s'étend sur les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie

S'agissant de la gestion des remontées mécaniques, la tendance dominante a été de la déléguer soit à des sociétés d'économie mixte (SEM) soit à des entreprises privées externes. Il en résulte deux constats : la gestion du domaine skiable échappe de plus en plus aux collectivités concernées et par ailleurs, elle grève fortement leurs finances en leur faisant porter d'importants risques économiques.

I - Des défis considérables pour les collectivités locales

Les stations examinées par la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes sont confrontées à des problématiques communes à l'ensemble du secteur. Au-delà des particularités de l'économie du ski et des contradictions environnementales, le constat le plus frappant est sans doute le contraste entre l'importance des enjeux économiques, financiers, environnementaux, d'une part, et un contexte institutionnel et juridique marqué par le nombre et la petite taille des communes, d'autre part.

A - Concilier développement et environnement

La pratique du ski est l'une des principales ressources économiques de nombreuses communes alpines, qui lui doivent, sinon leur survie, du moins leur vitalité actuelle. Mais, en contrepartie, il leur faut réaliser et exploiter d'importants aménagements. Elles en ont la responsabilité comme autorités organisatrices des remontées mécaniques et délèguent souvent ce service public. Parfois propriétaires fonciers, elles sont aussi responsables de l'urbanisme et de l'animation touristique et sportive.

Les concepts de station intégrée et de multi-propriété immobilière ont permis d'ajuster équipements et capacités d'hébergement. Arrivées à maturité, ces stations sont aujourd'hui confrontées à une décroissance due aux restructurations d'appartements dont la clientèle accepte de moins en moins l'étroitesse.

Sur un marché du ski internationalisé, la logique commerciale évolue de pair avec la technique : la neige de culture réduit l'aléa de la variabilité de l'enneigement et les progrès de la billettique facilitent la diversification tarifaire des forfaits, ainsi que le développement de produits communs à plusieurs stations.

En matière d'environnement, les nouvelles remontées mécaniques ne requièrent quasiment plus d'extensions des surfaces « artificialisées »,

a contrario, elles permettent la plupart du temps, grâce à une augmentation de leur puissance unitaire, de réduire les câbles et les pylônes apparents dans le paysage. Le respect de la flore et de la faune, de même que la protection contre le ravinement des pistes, sont devenues des préoccupations opérationnelles assez largement partagées. L'association nationale des maires des stations de montagne a ainsi élaboré une charte du développement durable, qui évalue les émissions de carbone par secteurs d'activité : ski, habitat, transport, notamment.

Pour autant, la conciliation du développement et de l'environnement continue de faire débat, par exemple s'agissant de la neige de culture. En effet, si le prélèvement d'eau qui alimente les enneigeurs est restitué lors de la fonte printanière, il peut accroître le stress hivernal, quand les cours d'eau sont à l'étiage et que la ressource est également sollicitée pour l'accueil des skieurs. Ce partage délicat est insuffisamment suivi, comme l'a constaté le conseil général de l'environnement et du développement durable dans un récent rapport[273] : même si les retenues d'altitude apportent une solution, leur localisation doit tenir compte des risques d'avalanche ou de débordements. Quant aux additifs cryogènes de l'eau qui font, aujourd'hui, l'objet, en France, d'un moratoire, le rapport recommande même leur interdiction pure et simple.

B - S'adapter à l'économie du marché du ski

Les grands domaines skiables d'altitude des Alpes du Nord, dont l'enneigement est bien assuré, ont des résultats financiers satisfaisants, grâce aux économies d'échelle. En effet, le nombre de skieurs accueillis est fonction du débit des remontées mécaniques, et le prix que chaque skieur accepte de payer croît avec la taille du domaine skiable. Le revenu de chaque domaine est donc plus que proportionnel aux montants investis et aux coûts d'exploitation.

Il s'ensuit, toutefois, une question délicate : la répartition de cet avantage entre les exploitants de remontées mécaniques, les usagers, les communes et les propriétaires des hébergements, en fonction notamment de leur capacité à faire jouer la concurrence.

Après la phase de création des stations, les nouveaux gestionnaires se sont souvent recentrés sur l'exploitation du seul domaine skiable, voire des seules remontées mécaniques. Ce professionnalisme a, en son temps, fait naître quelques grands groupes mais l'un d'eux vient de disparaitre ; il ne subsiste aujourd'hui, à l'exception d'un groupe familial, qu'une

[273] Rapport de juin 2009 « Neige de culture – état des lieux et impact environnemental, note socio-économique ».

filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), présente dans les stations les mieux situées et les plus ouvertes à la clientèle internationale.

Les stations plus vulnérables sont situées à faible altitude. Délaissées par les grands groupes, elles sont souvent gérées sous forme de sociétés d'économie mixte (SEM) qui font peser sur les communes des risques financiers non négligeables, même si, comme en Isère, les stations ont bénéficié de restructurations.

Les communes doivent également pourvoir à une importante demande d'emplois annualisés pour le damage, la sécurité et les secours sur les pistes, souvent maintenus dans la sphère publique. Ainsi, la régie des pistes de Val-d'Isère s'est vu confier par la commune, en complément des activités directement liées au domaine skiable, des travaux à réaliser hors saison et des missions relatives à la prévention des risques naturels.

C - Trouver les modes de gestion les plus adéquats

Dans l'organisation qu'elles mettent en place, les stations cherchent à assurer un équilibre entre souci des habitants de conserver une influence sur leur gestion et maîtrise, par des professionnels, des aspects techniques, commerciaux, financiers et managériaux de la direction du domaine skiable. La régie directe est donc rare, car elle fait peser sur la commune la gestion d'investissements hors de proportion avec sa population et sa capacité financière. C'est pourquoi la délégation de service public (DSP), sous la forme de concession ou d'affermage, est une solution fréquente, avec une alternative pour le choix du délégataire : soit partenaire privé, soit société d'économie mixte locale (SEM).

Sur seize DSP examinées, onze sont confiées au secteur privé, une à une association, (les Karellis) et quatre à des SEM. Les SEM associent aux collectivités des partenaires censés apporter une expertise complémentaire.[274] Comme actionnaire principal, la collectivité doit s'impliquer dans la gestion de la SEM. L'instabilité managériale de son partenaire a ainsi incité la commune des Gets à intervenir.

Des communes déléguant la gestion de leur domaine skiable au secteur privé souhaitent conserver certaines activités ou les confier à des SEM, telles qu'offices du tourisme, gestion d'installations sportives, culturelles, de loisirs, réhabilitation de l'immobilier, exploitation de parcs de stationnement payants et camping.

[274] S'agissant, par exemple, d'un office de tourisme, un tel partenaire peut ne pas réellement relever du secteur privé.

D - Surmonter l'émiettement communal

Aux caractéristiques économiques de l'industrie du ski s'ajoutent les contraintes du cadre juridique et institutionnel.

Alors que les concessions de trente ans, renouvelées dès 1985 du fait de la « loi montagne », vont arriver à échéance à partir de 2015, une difficulté d'ensemble va immanquablement resurgir : comment tirer le meilleur de la mise en concurrence, en offrant à la clientèle les produits les plus adaptés, alors que la plupart des communes sont de petite taille et que la coopération intercommunale est peu développée en montagne.

Certes, l'intercommunalité se heurte à des obstacles juridiques, par exemple, pour l'organisation des secours aux skieurs : cette compétence relève du pouvoir de police du maire, dont il est titulaire à titre personnel, et ne peut donc être transférée à une structure intercommunale, comme ce fut le cas, illégalement, pour le SIVOM des Sept Laux.

Mais la logique des économies d'échelle pousse à la constitution de domaines skiables unifiés regroupant plusieurs stations (l'espace Killy réunissant Val-d'Isère et Tignes, Vanoise Express qui relie La Plagne et les Arcs, Les Trois Vallées dans le cœur de la Vanoise, Les Grandes Rousses, notamment). Les forfaits de ski uniques sont, pour l'usager, un progrès notable, mais encore faut-il qu'ils ne déséquilibrent pas les relations entre les collectivités locales délégantes et leurs délégataires privés.

Des solutions existent : des collectivités locales, françaises et suisses du haut-chablais, se sont regroupées dans une association de la loi 1901, et les exploitants de leurs domaines skiables mis en commun ont constitué le « groupement d'intérêt économique des Portes du soleil ».

Une tarification unique peut aussi être mise en place sous forme d'un accord entre exploitants appartenant au même groupe de sociétés, sans évolution similaire de la part des collectivités concédantes. C'est le cas pour la liaison Vanoise Express, qui unifie les domaines skiables de La Plagne et des Arcs. Aux Arcs, il existait déjà deux concédants distincts et deux concessionnaires appartenant au même groupe. Les quatre communes de La Plagne étaient, elles, regroupées dans un syndicat intercommunal, mais cette coopération n'a pas été étendue au nouvel ensemble constitué entre les exploitants.

Une telle situation pourrait être cependant à l'origine de difficultés, par exemple du fait des remises en concurrence à des échéances distinctes, l'arrivée de nouveaux candidats étant rendue plus difficile. En effet, faute pour les concédants de pouvoir l'imposer dans le cahier des

charges, rien ne garantit que les concurrents puissent intégrer ces forfaits unifiés dans leur offre commerciale.

Les forfaits « saison », valables dans l'ensemble des stations gérées par un même groupe économique, peuvent produire le même inconvénient. Ainsi, le produit « Holiski », qui ne peut avoir été approuvé par l'ensemble des concédants théoriquement concernés, constitue lui aussi un obstacle à l'entrée éventuelle de concurrents indépendants.

Le « forfait Tarentaise » qui vise à créer un produit comparable à l'initiative des collectivités traduit leur souhait de ne pas être dépossédées de leur rôle de délégant, garant de la protection à long terme des intérêts des usagers. Une démarche de coopération intercommunale de ce type est aussi en gestation dans le secteur des Trois Vallées (Courchevel, Méribel, La Tania).

II - Des délégations de service public échappant au contrôle des collectivités

La « loi montagne » du 9 janvier 1985 confie aux collectivités locales le rôle d'autorité organisatrice du service des remontées mécanique. Selon leur choix, l'exécution du service « *est assurée soit en régie directe, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente* ». Le recours à la délégation de service public (DSP) doit s'effectuer conformément au cadre juridique fixé par le code général des collectivités territoriales (CGCT) (articles L. 1411-1 et suivants), en respectant les règles de libre concurrence.

A - Des conventions à durées excessives

Selon le CGCT, une convention ne peut persister au-delà de la durée normale d'amortissement des installations investies. Pour autant, la commune de Morzine justifie les 30 ans d'une délégation par la nécessité d'amortir des investissements lourds alors que la moyenne des durées d'amortissement des équipements y est de 22,5 années.

L'examen de plusieurs concessions de longue durée (environ trente ans) fait apparaître des prolongations de dix ans motivées par la mise en œuvre de nouveaux équipements présentés comme nécessaires au maintien de l'attractivité de la station. Pour autant, cette modification substantielle des conditions financières, parce qu'elle peut être considérée

comme un bouleversement de l'économie générale du contrat, aurait dû faire l'objet d'une nouvelle mise en concurrence. Si certaines concessions sont relativement anciennes, ce n'est pas le cas de celle du syndicat mixte d'aménagement des Belleville (SYMAB), relative à l'exploitation des remontées mécaniques de Val-Thorens, pour laquelle un avenant d'avril 2007 a intégré un investissement complémentaire de 25 M€.

B - Le suivi insuffisant des actifs de la délégation de service public

1 - Une identification incertaine des biens

L'inventaire des biens affectés au service délégué est rarement exhaustif et mis à jour, bien que les DSP en matière de remontées mécaniques se caractérisent par un flux permanent d'investissements. Ainsi, l'inventaire des installations mises à la disposition de l'exploitant de la station des Arcs ne mentionne pas leur valeur et n'a pas fait l'objet d'actualisation depuis la convention initiale de 1982. La commune de Morzine n'a non plus pu fournir un inventaire fiable des biens qu'elle met à disposition de l'exploitant. D'après l'état de l'actif, la gare inférieure de la télécabine lui appartient mais, selon le compte rendu de la délégation, la société en est propriétaire. Cette absence d'inventaire précis, concordant et à jour, crée une fâcheuse incertitude pour le renouvellement des biens et leur sort en fin de contrat.

2 - Des investissements à la charge du délégataire mal définis

Les investissements effectués dans le cadre des concessions sont à la charge du délégataire, notamment dans le cadre des plans pluriannuels de travaux, le contrat régissant leur sort final. Ils font alors l'objet d'une reprise, moyennant rachat par la collectivité, ou d'un retour gratuit au délégant. En revanche, les biens remis au délégataire par le délégant restent sa propriété et doivent lui être restitués en bon état à l'expiration du contrat. Bien que, dans l'affermage, le délégataire ne réalise pas de travaux, l'inverse a été constaté sur le domaine skiable des Gets.

La convention conclue en 1996, pour 30 ans, entre la commune de Villard-de-Lans et son concessionnaire prévoit un programme minimal d'investissements à réaliser par ce dernier durant les dix premières années. Cependant, aucun engagement n'est formalisé pour les deux décennies suivantes, ce qui laisse une grande marge d'exécution à l'exploitant, la commune ne disposant pas de cahier des charges pour assurer le suivi du programme d'investissements.

À Val-d'Isère, l'avenant au contrat de concession, signé le 22 mars 2000, fixe le programme d'investissements à la charge du concessionnaire à une moyenne annuelle de 6 M€ de 2000 à 2011, avec un minimum égal à 50 % de son autofinancement. Toutefois, aucune clause ne sanctionne l'éventuel non-respect de cette obligation, d'autant qu'en cas de baisse de son chiffre d'affaires, le concessionnaire peut renégocier ce programme. L'avenant ne lui impose aucun investissement nouveau à compter de 2012, limitant son obligation à une remise des équipements en parfait état au terme de la concession.

A l'occasion des championnats du monde de ski alpin de 2009, la commune de Val d'Isère a investi près de 10 M€ en aménagements de pistes. Conventionnellement elle a exclu ces travaux du champ de la délégation, à une réserve près cependant : une plus-value financière apportée aux installations concédées ou aux conditions d'exploitation modifiant l'équilibre financier de la délégation. Cette clause n'a fait l'objet d'aucun suivi de la part de la commune.

La société gestionnaire estime, pour sa part, n'avoir tiré aucun bénéfice de ces investissements dans le cadre de son exploitation courante. Elle considère même avoir subi un préjudice financier de 2,4 M€ en raison d'une perte, sur cette période, de 29 % de son chiffre d'affaires.

3 - Des contrats aux clauses imprécises

La proximité de l'échéance de 2015, pour de nombreux contrats, nécessite que les collectivités organisent une concurrence la plus effective et la plus efficace possible, en prévoyant, au besoin, de s'impliquer plus directement dans la gestion des domaines skiables : par exemple, en utilisant le nouveau cadre juridique ouvert par la loi du 28 mai 2010 sur les sociétés publiques locales. En tout état de cause, les conditions de sortie de DSP doivent être soigneusement préparées.

a) La distinction entre biens de retour et biens de reprise

En fin de contrat, les biens indispensables à l'exploitation du service font retour gratuitement à la collectivité délégante, qui en est propriétaire, alors que les biens simplement utiles au service appartenant au délégataire peuvent lui être rachetés. D'ailleurs, l'article R. 1411-7 du CGCT prévoit, depuis le 1er janvier 2006, que le rapport du délégataire au délégant comprend notamment un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour ou de reprise. Cette obligation est souvent ignorée et le manque de connaissance par les collectivités de leurs droits pourrait les exposer à d'importants risques contentieux et financiers au terme normal ou anticipé de la délégation.

b) Les enjeux de cette distinction

Dans son avis du 19 avril 2005 relatif à divers aspects du régime juridique des conventions de remontées mécaniques, le Conseil d'État a précisé que « *l'ensemble des biens nécessaires au fonctionnement du service … appartiennent dès l'origine à la personne publique et lui font nécessairement retour gratuitement à l'expiration de la convention* ».

Les implications de cette analyse sont différentes selon qu'il s'agit de l'exploitation d'un appareil unique réalisé en début de période, ou de celle d'un domaine skiable, avec un flux permanent de nouveaux investissements. Ceux-ci peuvent avoir partiellement le caractère de renouvellement d'équipements physiquement amortis, mais ils peuvent aussi concerner des améliorations visant à renforcer l'attractivité commerciale de la station. Pour le délégataire, sans compensation financière sous la forme de reprise (et sauf à être quasiment assuré par avance du renouvellement de son contrat, ce qui serait contraire au principe de libre concurrence), l'incitation à investir dans les dernières années d'une concession sera de plus en plus faible, au détriment de la compétitivité de la station.

Un juste équilibre pourrait résider dans un compromis financier qui prendrait en compte l'obligation minimale du concessionnaire de rendre en fin de contrat des biens en état normal de fonctionnement et qui lui restituerait également, via des clauses incitatives, une partie de la valeur des améliorations effectuées dans une logique de dynamisme commercial. Cette solution est encouragée par le 2ème alinéa de l'article L 342-3 du code du tourisme, tel qu'il résulte de la loi du 14 avril 2006[275].

---

[275] L'article L 342-3 du code du tourisme dispose que «… *Lorsque la durée résiduelle d'un contrat portant sur le service des remontées mécaniques défini à l'article L. 342-9 est*

c) Le calcul de la valeur des biens de reprise

Selon l'avis précité du Conseil d'État du 19 avril 2005, les biens repris le sont pour leur valeur nette comptable, sauf disposition contractuelle contraire. Que ce soit en application des conventions ou du fait d'un mode de calcul modifié dans le respect des nouvelles normes comptables IFRS (international financial reporting standards), le risque est réel que la valeur économique, plus élevée en raison d'amortissements moins rapides, serve de base aux opérations de clôture de la concession.

4 - Des rapports annuels des délégataires insuffisants

Selon l'article L. 1411-3 du CGCT « *le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la DSP et son analyse. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.* »

A Villard-de-Lans, les rapports du délégataire ne donnent aucune information sur la nature des immobilisations concédées, leurs modalités de financement, leurs variations, et le suivi du renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué. A Val d'Isère, les informations figurant dans les rapports du délégataire ne permettent pas à la commune de connaître la valeur de chacun des biens de la concession ; les valeurs brutes et valeurs nettes comptables ne sont pas explicitées, pas plus que les importantes dotations aux amortissements et provisions dérogatoires qui sont effectuées.

Ainsi, le rapport annuel du délégataire est rarement, pour le délégant, un véritable outil de pilotage et de suivi.

C - Une politique tarifaire insuffisamment maîtrisée par le délégant

Selon l'article L. 1411-2 du CGCT « *la convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'influence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ».

---

insuffisante pour permettre l'amortissement normal d'investissements supplémentaires demandés par la personne publique délégante pour moderniser les infrastructures existantes, … les parties peuvent convenir, par voie d'avenant, des conditions d'indemnisation du délégataire pour lesdits investissements qui ne seraient pas amortis au terme du contrat. »

A Bourg-Saint-Maurice, deux conventions successives, seulement homologuées par le conseil municipal en 2006/2007, laissaient le concessionnaire libre de fixer les tarifs des remontées mécaniques.

Dans le cas du syndicat mixte d'aménagement des Belleville (SYMAB), aucune grille tarifaire n'est jointe en annexe des conventions et aucun avenant n'a approuvé la création de nouvelles catégories de clientèles, par exemple les seniors. Le concessionnaire ne sollicite qu'un avis par courrier comportant en annexe le tableau de la nouvelle tarification de la saison, se dispensant ainsi d'expliquer d'éventuelles augmentations.

Le concessionnaire du Syndicat intercommunal de la Grande Plagne (SIGP) doit soumettre la grille tarifaire selon un mécanisme où intervient un indice représentatif du coût des services. Mais aucun document ne précise l'évolution de cet indice, les innovations commerciales ou un chiffrage permettant de s'assurer du respect de la règle. Seuls les tarifs les plus courants sont soumis à l'approbation du SIGP, ce qui exclut notamment les tarifs famille, cependant importants compte-tenu du profil de la clientèle de cette station.

Pourtant, le concessionnaire dispose de données statistiques et d'outils de marketing dont il serait utile de faire bénéficier le concédant, afin de réduire le déséquilibre d'information. Ainsi, le concessionnaire peut faire des simulations afin de présenter, chaque année, d'une part les effets d'une évolution uniforme de tous les tarifs et, d'autre part, les conséquences des adaptations qualitatives qu'il propose (création de nouveaux titres, évolutions différenciées des tarifs).

III - Des enjeux financiers démesurés pour les budgets communaux

La gestion des stations de ski met les collectivités dans une position financière très spécifique. Que la gestion des équipements soit exercée en régie, déléguée à un établissement public ou confiée à une société privée ou d'économie mixte, leurs budgets sont sans commune mesure avec la taille de leur population permanente.

A - Des dépenses élevées induites par l'activité

1 - Des investissements de grande ampleur

Quel que soit le mode d'exploitation du domaine, les collectivités financent d'importants investissements : enneigeurs, aménagements de pistes, de parkings, d'altiports, ou équipements de diversification tels que patinoires et centres aquatiques, destinés à l'après-ski ou à l'animation estivale. A Val d'Isère, à l'occasion des championnats du monde, un équipement de 5 000 m² a été édifié pour près de 29 M€. Il fut le siège du comité d'organisation de cette manifestation, et il comprend désormais un espace sportif, aquatique et de remise en forme dont le coût de fonctionnement annuel n'avait été estimé qu'à 0,8 M€, alors qu'il fera peser sur la commune une charge annuelle d'environ 2 M€, hors démantèlement de l'actuelle piscine. Tignes rencontre également des difficultés pour équilibrer l'exploitation de son centre aquatique «le Lagon» qui, en 2007, a accueilli 145 605 visiteurs et a généré un déficit de 262 719 €. Ces exemples illustrent les difficultés qui s'attachent aux tentatives de créations de synergies dans l'accueil de clientèles hivernale et estivale. Encore faut-il être à même d'en évaluer l'efficacité réelle.

De même, la gestion des remontées mécaniques, ouvertes en été aux piétons et aux vélos tout-terrain (VTT), génère un chiffre d'affaires relativement faible. Cette valorisation estivale coûteuse vise à fidéliser une clientèle plus familiale et à la recherche d'une montagne plus authentique.

Si les grandes stations investissent régulièrement des montants importants, comme Courchevel, avec 31 M€ investis en 2007, ou Saint-Martin de Belleville, avec 100 M€ de 2002 à 2009, les stations de moyenne altitude s'engagent parfois, elles aussi, dans des équipements lourds et onéreux : Villard-de-Lans, de 2004 à 2007, a investi près de 15 M€ pour créer une colline skiable dans le village, une maison médicale, une chaufferie-bois, une «voie verte» et des parkings.

Parfois, il s'agit d'équipements alternatifs à la voiture individuelle, comme le téléphérique desservant Les Arcs depuis le terminus ferroviaire de Bourg-Saint-Maurice, les calèches d'Avoriaz et les navettes gratuites de Villard de Lans ou de Megève, ou encore les métros - ou funiculaires - de Tignes et des Deux-Alpes.

2 - Des charges hivernales exceptionnelles

Les charges courantes des collectivités concernées sont de 3 à 20 fois plus élevées que celles de collectivités équivalentes en termes de

population permanente. C'est le cas, notamment, pour les dépenses de personnel, parfois externalisées, avec les métiers divers tels que pisteurs, secouristes, animateurs, dameurs ou déneigeurs. Les employés bénéficient souvent d'un régime indemnitaire particulier et coûteux, comprenant primes de risque, d'équipement, de panier pour les repas pris en altitude, de week-end, d'incommodité d'horaires, de minage, et parfois d'assiduité et de logement.

Un important budget est consacré au parc de véhicules, composé de divers engins dont les chasse-neiges et les engins de damage. En principe, une dameuse peut entretenir 10 hectares à l'heure, quatre engins pourraient donc, sans tenir compte de la configuration, suffire pour un domaine skiable de 400 hectares, comme ceux de Val d'Isère ou de Tignes, où les deux communes disposent d'un parc de 15 à 25 dameuses.

L'enneigement artificiel peut aussi être onéreux, comme à Courchevel, avec 5 M€ pour environ 1 000 heures de fonctionnement en 2007 et une consommation d'eau d'environ 350000 m^3 fournis gratuitement.

Les secours sont aussi une lourde charge pour les collectivités qui rencontrent souvent des difficultés de recouvrement de leurs créances sur les usagers secourus.

3 - Des participations communales discutables

La gestion en régie des remontées mécaniques implique une prise de risque financier. Si les charges de gestion restent bien maîtrisées, les aléas climatiques n'en pèsent pas moins sur les produits d'exploitation, et la participation communale, quelle que soit sa forme, reste alors déterminante.

A la Chapelle d'Abondance, en 2007, la commune a apporté 33 % des ressources de la régie des remontées mécaniques, alors en déficit, bien que, dans le même temps, il lui fallût faire face à un renouvellement d'infrastructure largement financé par emprunt. Aux Gets, la commune est intervenue financièrement pour éviter le dépôt de bilan de sa SEM dont la poursuite d'activité a nécessité un apport de 400 000 € en compte courant d'associés. Dans le même but, elle lui a réglé le montant de deux téléskis et d'un télésiège, ce qui est une pratique inhabituelle en cours de DSP.

A Val d'Isère, en 2006, s'affranchissant des règles statutaires aussi bien que des clauses contractuelles, la régie des pistes a mis à disposition, dans l'année, huit emplois pour effectuer, pour le compte d'une société et du club des sports, des interventions lors de compétitions sportives qui

n'ont fait l'objet d'aucun remboursement de la part des bénéficiaires, alors que la subvention au club des sports a été fortement augmentée durant la même période.

B - Des recettes variables selon l'activité

1 - Les produits fiscaux

Outre les contributions locales, dont les bases d'imposition brutes évoluent peu, étant donné l'absence de nouvelles constructions et le faible impact des rénovations immobilières, les ressources fiscales des stations restent les taxes de séjour, de remontées mécaniques et de mutation immobilière. Cette dernière peut constituer un produit non négligeable : à Val d'Isère, elle représente 4,34 % des recettes de fonctionnement en augmentation de 44,4 % entre 2003 et 2006. La taxe d'habitation, rarement assortie d'abattements, met à contribution les nombreux résidents secondaires. La taxe professionnelle, à des taux souvent supérieurs à la moyenne nationale, apporte, dans la plupart des stations, la moitié des recettes fiscales. Pour Villard-de-Lans, le produit de ces contributions directes, exprimé en euro par habitant, est le double de la moyenne des collectivités d'importance comparable. S'ajoutent les produits de la taxe additionnelle aux droits de mutation (+32% entre 2004 à 2007) et du prélèvement sur les produits des jeux du casino (+ 51 % 2004 à 2007).

Le recouvrement de la taxe de séjour s'effectue parfois avec difficulté comme l'attestent les nombreuses défaillances constatées par la chambre régionale.

Ainsi, la commune de Megève a décidé de remplacer le système de perception forfaitaire de la taxe de séjour, en créant une régie de recettes pour l'encaissement « au réel » auprès des propriétaires mettant à disposition une unité d'hébergement. Malgré cela, le produit de la taxe a diminué de près de 8 % de 2002 à 2006. La commune a donc dû augmenter à due concurrence sa subvention à l'office de tourisme. Comme dans de nombreuses stations, à Val d'Isère, la diminution de la fréquentation et la perte de lits marchands ont provoqué, entre 2004 et 2007, une baisse de 17 % du produit de la taxe de séjour.

Le produit de la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques (plafonné à hauteur de 3 % des recettes brutes de billetterie) est assez important. Par exemple, à Courchevel, il augmente régulièrement, passant de 874 k€ en 2001 à 978 k€ en 2008, alors qu'il stagne à Méribel et aux Ménuires où il représentait, en 2007, 19 % de l'ensemble des recettes fiscales. Cette part n'était que de 10,6 %

à Val-d'Isère, où elle a décliné de 10 % depuis 2003 du fait de la baisse de fréquentation de la station, mais la base d'imposition retenue n'était pas conforme à la législation dont la stricte application aurait abouti, en 2006, à un résultat supérieur de 7,6 % à ce qu'il a été, le manque à gagner étant d'environ 113 k€.

A Villard-de-Lans, station de moyenne altitude où le produit fluctue en fonction de l'enneigement, le concessionnaire doit communiquer, chaque année, une attestation, visée par le service local des impôts, mentionnant le montant des recettes brutes à prendre en compte. Cependant, la commune elle-même ne dispose pas de ces attestations.

A la station de tourisme social des Karellis, le vote du taux de la taxe reste du ressort du conseil municipal. En 2005, malgré le manque de neige, la station a perçu un montant malgré tout en augmentation, car les remontées mécaniques y sont une charge rapportée aux lits loués et donc indépendante de l'enneigement.

2 - Des redevances contractuelles souvent inadaptées

A Saint-Martin de Belleville, le produit de la redevance versée par les délégataires est supérieur à celui de la taxe sur les remontées mécaniques. Les recettes globales tirées de l'activité ski représentent 16 % du total des produits d'exploitation. A Val d'Isère, le produit de la redevance constitue la principale recette d'exploitation de la régie des pistes (57 % en 2007).

Illustration des difficultés des stations de moyenne altitude, à Villard-de-Lans, le versement de cette redevance n'a aucun lien avec le chiffre d'affaires réalisé, et il peut être suspendu en cas d'enneigement insuffisant. L'exploitant s'y était engagé à participer, à hauteur de 10 %, au déficit des navettes touristiques hivernales, de l'ordre de 300 k€. Toutefois, depuis l'instauration de la gratuité des navettes, il ne participe plus à leur prise en charge, dont il est pourtant le principal bénéficiaire, ce qui induit une charge supplémentaire pour la commune.

3 - Un recours généralement massif à l'endettement

Si certaines stations examinées sont désormais désendettées ou proches de l'être, la plupart ont un endettement très important. C'est le cas à Chamonix, qui, avec un encours de dette en augmentation de 53 M€, en 2009, a un ratio de 5 186 € par habitant permanent. Megève est aussi fortement endettée : il ressort du rapprochement de sa capacité d'autofinancement (3,5 M€ ces dernières années) et de son encours de

dette, qu'il faudrait 10 ans à la commune pour parvenir à se désendetter, sauf à se séparer d'une partie de son patrimoine foncier et immobilier. Aux Gets, ce ratio de désendettement est de 13 ans.

L'encours de la dette de Villard-de-Lans a quintuplé de 2004 à 2007 et l'annuité totale a augmenté de 83 %. En dépit d'un niveau élevé de ressources fiscales, la commune a financé par emprunt tous ses nouveaux investissements. Les conséquences de ce choix pèsent maintenant lourdement sur sa situation financière et diminuent considérablement ses marges de manœuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les communes, partagées entre les logiques de service public et commercial, dans un environnement très concurrentiel notamment à l'échelle internationale, ont un rôle essentiel dans la gestion de leur domaine skiable. Si la délégation de service public, à laquelle il est le plus souvent recouru, permet de concilier ces deux logiques, les collectivités ne doivent pas renoncer à l'obligation de contrôle de leurs prestataires. A cet égard, la clé d'un bon partenariat entre délégant et délégataire réside, pour une bonne part, dans la précision apportée à la définition de clauses contractuelles claires et équilibrées, à la programmation des investissements, au statut et au suivi des biens affectés à l'exploitation et au contenu du rapport annuel d'activités, celui-ci devant être un véritable instrument de gestion.

Si les économies d'échelle incitent les exploitants à la création de liaisons physiques et d'unifications commerciales de différents domaines skiables, cette évolution pourrait aussi avoir pour effet de rendre plus difficile l'effectivité de la remise en concurrence des contrats, dans la mesure où les collectivités délégantes ne se sont pas suffisamment fédérées institutionnellement pour équilibrer leurs relations avec les délégataires. Elles pourraient donc se trouver sans réelle capacité d'initiative lors des renouvellements des contrats, alors que cette période est propice à une réflexion sur le mode le plus adapté entre gestion directe ou délégation.

Les stations doivent faire face à de nouvelles pratiques touristiques orientées vers la détente et les loisirs. Il s'en suit un besoin d'importantes structures d'animation, ajoutant de nouvelles charges à celles, déjà élevées, liées aux activités traditionnelles.

La prise en compte des préoccupations sociales et environnementales est également devenue une exigence forte, notamment pour l'intégration des nouveaux équipements dans les sites équipés ou à équiper. Elle induit une forte rigidité budgétaire, alors que les conditions

économiques et climatiques entraînent des fluctuations de grande ampleur pour les produits fiscaux et parafiscaux spécifiques des communes concernées (taxes de séjour, redevances d'exploitation, taxes sur les remontées mécaniques).

La Cour forme les recommandations suivantes pour les collectivités, autorités organisatrices de stations de ski :

1 - Investir pour rester concurrentielles, mesurer le risque financier de leurs engagements et procéder à une analyse comparative pour choisir au mieux le mode de gestion (directe ou déléguée) de leurs équipements en fonction de leur capacité financière ;

2 - Se fédérer par des regroupements institutionnels avec les collectivités gestionnaires de domaines skiables voisins, ce qui est la condition pour atteindre un équilibre face à leurs prestataires potentiels, eux-mêmes déjà fortement regroupés.

3- Mettre en œuvre une programmation pluriannuelle des investissements, détaillée, régulièrement réactualisée ;

4 - Prévoir, dans les contrats avec les délégataires, une clause incitative garantissant aux délégataires un intérêt à poursuivre la modernisation des équipements, même dans les dernières années du contrat ;

5 – Établir des inventaires précis et contradictoires des biens affectés à l'exploitation, en distinguant les biens faisant retour gratuitement à la collectivité en fin de contrat et ceux susceptibles de faire l'objet d'une reprise par cette dernière ;

6 -Tout en visant la satisfaction des besoins des usagers et la fidélisation de la clientèle, aujourd'hui soucieuse d'authenticité autant que de détente, faire preuve de prudence avant de s'engager dans de coûteuses diversifications de leurs activités, tant hivernales qu'estivales ;

7 – Intégrer pleinement les préoccupations environnementales, et, au-delà, du développement durable, dans l'élaboration des projets et la prise de décision.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

La Cour mentionne, parmi les défis considérables à relever par les collectivités locales, la nécessaire conciliation entre développement économique et environnement. Il est notamment précisé que la neige de culture réduit l'aléa de la variabilité de l'enneigement et qu'en manière d'environnement, les nouvelles remontées mécaniques ne requièrent quasiment plus d'extension des surfaces « artificialisées ». Ces dernières affirmations ne semblent néanmoins pas tenir compte des impacts attendus du changement climatique et de la situation particulière des stations de moyenne montagne.

D'après un rapport de juin 2009 du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable[276]*, la neige de culture concerne actuellement environ 20 % de la surface des pistes et ce chiffre augmente régulièrement et assez rapidement. Cette partie croissante du domaine skiable est également la plus fréquentée et la plus stratégique pour les stations. Or, si la température augmente uniformément de 1,8° C, la durée moyenne d'enneigement à 1 500 m d'altitude baissera de 5 à 4 mois dans les Alpes du Nord et de 3 à 2 mois dans les Alpes du Sud ou les Pyrénées, selon le modèle développé par Météo-France.*

A cet égard, la Cour des Comptes ne différencie pas suffisamment moyenne et haute montagne. Toujours d'après le rapport de juin 2009, les grandes stations d'altitude ne sont pas menacées à court terme par la baisse d'enneigement tandis que les stations, assez nombreuses, de moyenne et basse altitudes, devront faire face, du fait d'une baisse de l'enneigement à court et moyen termes, à une situation financière et concurrentielle de plus en plus tendue. Ce rapport recommandait d'ailleurs à la DATAR de saisir le président de la commission permanente du conseil national de la montagne, pour qu'un groupe de travail consacré à l'économie de la neige et au développement des activités en moyenne montagne soit mis en place. L'objectif était d'élaborer un plan d'adaptation pour la moyenne montagne, dans l'optique de la préparation des prochaines conventions de massif.

Compte tenu des difficultés d'enneigement à venir des stations de moyenne montagne, de la situation concurrentielle entre les acteurs du marché touristique et du besoin de financement important pour le développement de la neige de culture, la conclusion du projet de la Cour à la nécessité pour les collectivités quelles qu'elles soient (moyenne ou haute

[276] Rapport intitulé « Neige de culture – Etat des lieux et impacts environnementaux – Note socio-économique' », Michel BADRE, Jean-Louis PRIME, Georges RIBIERE, CGEDD, juin 2009.

montagne), de continuer à investir pour rester concurrentielles me semble contestable. La question du développement d'un tourisme hivernal réellement durable et de la nécessaire définition d'une stratégie collective de diversification me semble devoir être posée. La recommandation n° 6, qui considère que toute diversification est nécessairement coûteuse et que les collectivités doivent donc à ce sujet faire preuve de prudence me semble là aussi appeler un débat. Si ces dépenses sont parfois importantes, elles peuvent être nécessaires pour sortir de l'impasse que risque de représenter le développement d'une mono-activité dont l'équilibre financier est mis en péril par le changement climatique pour les sites de moyenne montagne.

La recommandation n° 7 demande d'intégrer pleinement les préoccupations environnementales, et au-delà, du développement durable, dans l'élaboration des projets et la prise de décision.

Depuis quelques années, les responsables des stations, conscients de l'intérêt médiatique d'une image éco-responsable, recherchent par exemple plus souvent les collaborations avec les parcs nationaux qui leur sont contigus.

L'établissement public du Parc des Ecrins accompagne ainsi les stations de sport d'hiver dans une diversification de leur offre par rapport au produit « tout ski » (découverte des territoires, ski nordique, découverte de la nature hivernale). Le CNPN dans son avis intermédiaire sur le projet de charte du parc national des Ecrins du 8 septembre 2010 rappelle l'importance de donner une préférence à la densification des stations de tourisme et de sports d'hiver plutôt qu'à de nouvelles extensions.

Les travaux d'élaboration des chartes de parcs nationaux sont l'occasion de mener des discussions avec les acteurs concernés afin d'éviter, réduire et compenser les impacts liés aux activités des stations de ski.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

I - Sur la durée excessive des contrats de délégations de service public :

La durée des contrats de délégations de service public est à ce jour encadrée par des dispositions législatives ainsi que par la jurisprudence nationale et communautaire.

1/ les dispositions législatives :

Une délégation de service public doit en effet périodiquement être remise en concurrence, pour respecter les principes dégagés par la loi Sapin, prise en application du droit communautaire, et codifiés dans le code général des collectivités locales (CGCT).

Les dispositions de la loi répondent à un impératif d'ordre public qui est le libre accès à la commande publique de tous les opérateurs économiques et la transparence des procédures de passation.

L'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, codifié à l'article L. 1411-2 du CGCT, prévoit que « les conventions de délégations de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre ».

Ce même article autorise la prolongation d'une convention de délégation de service public « pour des motifs d'intérêt général », dans ce cas pour une durée maximale d'un an, ou à raison de l'exécution « d'investissements matériels non prévus au contrat initial ».

Dans ce dernier cas, la durée de la prorogation n'est pas limitée par la loi, mais elle est subordonnée à la réunion de plusieurs conditions :

– que les investissements soient rendus nécessaires «pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique »,

- qu'ils soient demandés par l'autorité délégante,

- qu'ils soient de nature à modifier l'économie générale de la délégation,

- et qu'ils ne puissent être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

Par ailleurs, l'article L.342-3 du code du tourisme concernant la durée des contrats relatifs aux remontées mécaniques, renvoie aux dispositions de l'article L.1411-2 du CGCT et indique que « la durée de ces contrats est modulée en fonction de la nature et de l'importance des investissements consentis par l'aménageur ou l'exploitant ».

On peut donc estimer qu'en vertu de l'article L.l411-2 du CGCT la prorogation des conventions est possible lorsque les conditions tenant aux investissements sont remplies.

Enfin, la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006, portant diverses dispositions relatives au tourisme, codifiée à l'article L.342-3 du code du tourisme, et modifiée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, a prévu également la prise en compte par avenant des conditions d'indemnisation du délégataire, lorsque la durée résiduelle du contrat de délégation ne permet pas l'amortissement normal d'investissements supplémentaires, demandés par la personne publique délégante aux fins de modernisation des infrastructures existantes. Cette disposition vise à encourager l'investissement, y compris en fin de contrat de délégation de service public.

2/les apports jurisprudentiels

De manière générale, la proportionnalité de la durée des délégations de service public par rapport à l'amortissement des investissements qu'elles nécessitent est appréciée au cas par cas par le juge, qui exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le Conseil d'Etat, dans sa décision« Sté maison Comba » du 11 août 2009, a indiqué que la durée normale d'amortissement ne saurait se réduire par principe à la durée comptable mais qu'elle résulte d'un équilibre global entre différents éléments, tels que la durée normalement attendue pour couvrir les charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant ainsi que de la précision des tarifs payés par les usagers.

II - Concernant le choix du mode de gestion du domaine public skiable :

Le choix du mode de gestion du service public par la collectivité territoriale constitue une application du principe de libre administration des collectivités territoriales. Il leur revient donc, en effet, de mesurer quel mode de gestion est le mieux à même de répondre aux besoins de gestion d'un service public de remontées mécaniques.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ne peut que faire part de son plein accord aux recommandations portant à la fois sur la vigilance particulière qui s'attache à la prise en compte par les collectivités locales du risque financier pouvant être généré par les activités objet du rapport de la Cour, comme le rappel des enjeux environnementaux et du respect des règles en matière d'urbanisme.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Vous soulignez que la gestion du domaine skiable échappe de plus en plus aux collectivités tandis que les risques économiques qu'elles supportent sont élevés. Vous formulez plusieurs recommandations aux collectivités, en tant qu'autorités organisatrices de stations de ski. Elles visent notamment à clarifier et équilibrer davantage les relations contractuelles qui unissent ces collectivités aux délégataires de service public.

Je partage de manière globale les constats et recommandations formulées par la Cour des comptes dans ce projet d'insertion.

Plus particulièrement, vous insistez sur la nécessité de préciser le statut et le suivi des biens affectés à l'exploitation, notamment en établissant des inventaires précis et contradictoires de ces biens au sein des contrats de délégation (biens de retour et biens de reprise). Cette clarification de la classification des biens revêt en effet un enjeu important pour les stations de ski mais également pour l'ensemble des administrations publiques puisqu'il conditionne la possibilité d'un suivi exhaustif et actualisé de leurs actifs.

En ce sens, des travaux sont actuellement conduits par la direction générale des finances publiques, en liaison avec le normalisateur comptable, sur le traitement des contrats de délégation de service public, des contrats de partenariat public-privé et des baux emphytéotiques engageant aussi bien l'État que les collectivités locales.

Ces travaux permettront notamment d'apporter des précisions sur la définition des différentes catégories de biens concernés par ces contrats ainsi que leur traitement bilanciel et budgétaire.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE LA PLAGNE

Les observations sur le fond du projet d'insertion portent sur la coopération intercommunale au niveau des domaines skiables, sur l'approbation des tarifs par la collectivité ainsi que sur le niveau d'analyse du rapport annuel fourni par le délégataire ou la question de la taxe professionnelle.

Le rapport appuie sur le fait que la coopération intercommunale existante pour le domaine de La Plagne n'a pas été étendue au grand domaine Paradiski. Concernant ce point, suite au rapport établi en 2009 par les magistrats de la Chambre régionale des comptes, le comité de pilotage du Vanoise Express, mis en place entre le SIVOM de Peisey–Vallandry et le SIGP pour la construction et le suivi de cet équipement, a été réactivé en 2010 et sera étendu en 2011 aux communes du domaine skiable des Arcs. De plus, l'association des maires de Tarentaise est très active et est amenée à traiter régulièrement de sujets concernant les domaines skiables.

Le projet d'insertion souligne également le fait que seuls les tarifs les plus courants sont soumis à l'approbation du comité syndical du SIGP, ce qui exclut notamment les tarifs famille … il est à noter que pour l'approbation des tarifs de l'hiver 2011-2012, le syndicat a obtenu du concessionnaire la grille complète des tarifs grand public, y compris les tarifs famille.

Par ailleurs, le comité syndical du SIGP apporte un grand soin à l'analyse du rapport annuel du délégataire. Celui-ci, après un examen par les services SIGP, fait l'objet chaque année de plusieurs réunions du comité syndical. Les représentants du concessionnaire sont d'ailleurs invités à l'une de ces réunions afin de répondre aux interrogations des élus.

Enfin, le projet d'insertion indique que la taxe professionnelle apporte dans la plupart des communes support de stations de montagne la moitié des recettes fiscales. Compte tenu des réformes en cours de la taxe professionnelle, les élus s'interrogent sur la pérennité de cette ressource dans l'avenir et sur leur capacité à faire face aux engagements financiers à venir.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LA CHAPELLE-D'ABONDANCE

Je vous fais part que je n'ai pas d'observations à formuler sur le projet d'insertion sur « la gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes » dont j'ai été destinataire en date du 15 décembre 2010.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTRICHER – ALBANNE

Je vous informe que nous n'avons aucune observation à formuler.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-MARTIN DE BELLEVILLE

La commune de Saint-Martin de Belleville ne souhaite pas apporter de commentaire au document provisoire transmis par la cour des comptes.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DES ALLUES

Je n'ai aucune observation à formuler à ce sujet.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VAL D'ISERE

J'ai bien pris connaissance du courrier que vous m'avez adressé au sujet de la publication du rapport public annuel comportant des éléments qui concernent la commune de Val d'Isère.

Ainsi, je souhaite porter à votre connaissance les précisions suivantes :

Investissements à la charge du délégataire

« A l'occasion des Championnats du monde de ski alpin de 2009, la commune de Val d'Isère a investi près de 10 m€ en aménagements de pistes. Conventionnellement, elle a exclu ces travaux du champ de la délégation, à une réserve près cependant : une plus-value financière apportée aux installations concédées ou aux conditions d'exploitation modifiant l'équilibre financier de la délégation. Cette clause n'a fait l'objet d'aucun suivi de la part de la commune ».

Le budget annexe constitué pour l'aménagement des pistes de ski pour les Championnats du monde de ski 2009 sera clôturé au compte administratif 2010 et les immobilisations seront alors ventilées selon leur destination définitive.

En conséquence, la commune se rapprochera de la STVI pour clore ce dossier, évaluer la plus-value financière apportée aux installations de concession et pour réintégrer ces pistes dans la délégation de service public.

Des investissements de grande ampleur

« Quel que soit le mode d'exploitation du domaine, les collectivités financent d'importants investissements : enneigeurs, aménagements de pistes, de parkings, d'altiports, ou équipements de diversification tels que patinoires et centres aquatiques, destinés à l'après ski ou à l'animation estivale. A val d'Isère, à l'occasion des Championnats du monde, un équipement de 5 000m2 a été édifié pour près de 29 M€. Il fut le siège du Comité d'organisation de cette manifestation, et il comprend désormais un espace sportif, aquatique et de remise en forme dont le coût de fonctionnement annuel n'avait été estimé qu'à 0.8 M€, alors qu'il fera peser sur la commune une charge annuelle d'environ 2M€, hors démantèlement de l'actuelle piscine … Ces exemples illustrent les difficultés qui s'attachent aux tentatives de créations de synergies dans l'accueil de clientèles hivernale et estivale. Encore faut-il être à même d'en évaluer l'efficacité réelle ».

Pour l'année 2011, l'annuité d'emprunt atteint 825 000 € et le coût de fonctionnement comportant la rémunération du délégataire est égal à 388 837 €.

Des charges hivernales exceptionnelles

« Un important budget est consacré au parc de véhicules, composé de divers engins dont les chasse-neige et les engins des damage. En principe, une dameuse peut entretenir 10 hectares à l'heure, quatre engins pourraient donc, sans tenir compte de la configuration, suffire pour un domaine skiable de 400 hectares, comme ceux de Val d'Isère où les deux communes disposent d'un parc de 15 à 25 dameuses. »

Comme précisé dans le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion de la Régie des Pistes de Val d'Isère (p 5 du Rapport définitif Régie des Pistes, « l'ensemble du domaine skiable de Val d'Isère est de 397 hectares. D'une manière théorique, 3 dameuses pourraient dont suffire à damer l'ensemble du domaine skiable. Toutefois, en raison des passages répétés que nécessite la préparation des pistes, un parc de machines plus important est nécessaire. En outre, la configuration du domaine skiable impose à la régie de disposer d'un nombre important de dameuses afin de courir chaque massif. »

En effet, le domaine skiable de Val d'Isère s'étend sur 3 massifs avec des pistes dont le relief et la déclivité nécessitent un damage ralenti.

Le calcul théorique ne reflète d'aucune manière la réalité.

REPONSE DE LA COMMUNE DE VILLARD DE LANS

"Des investissements à la charge du délégataire, mal définis" :

Au regard de la convention conclue en 1996 :

La prégnance du marché ainsi que les aléas financiers rendent difficile une prévision à long terme.

"Des rapports annuels des délégataires insuffisants" :

La municipalité a pris note que le rapport du délégataire est insuffisant sur le suivi des investissements.

"Des investissements de grande ampleur" :

La municipalité actuelle a pris note que de 2004 à 2007, la précédente mandature a engagé près de 15 M€ d'investissements.

"Les produits fiscaux" :

Nécessité d'équilibrer les investissements de la Commune de Villard-de-Lans, comme une commune de 20 000 habitants, car Villard-de-Lans est surclassé et donc les impôts sont ajustés en fonction de cette donnée.

La municipalité a pris note que le concessionnaire ne communique pas l'attestation portant sur le montant des recettes brutes à prendre en compte.

"Des redevances contractuelles souvent inadaptées" :

La participation de l'exploitant au déficit des navettes touristiques hivernales, à hauteur de 10 %, est en négociation.

"Un recours généralement massif à l'endettement"

L'encours de la dette de Villard-de-Lans qui a quintuplé de 2004 à 2007, correspond aux investissements réalisés sous la précédente mandature.

Par ailleurs, Villard-de-Lans prend note des recommandations formulées par la Cour des Comptes.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BOURG SAINT MAURICE LES ARCS

Ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part à l'exception de l'extrait consacré à la politique tarifaire.

Plus précisément, la question soulevée concerne l'homologation des tarifs.

Dans son rapport définitif du 3 août 2009, la Chambre régionale des comtes de Rhône-Alpes indiquait :

Interrogés sur ce point les services de la commune ont indiqué que les tarifs des remontées mécaniques n'ont été homologués par le conseil municipal que depuis la saison 2006/2007(?) alors qu'ils auraient dû l'être chaque année.

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Forfait journée (adulte)	39 €	40,50 €	41,50 €	42,50 €
Forfait 6 jours (adulte)	186 €	192,50 €	198 €	203 €

Il me paraît indispensable de préciser que, depuis le présent mandat, les tarifs sont homologués après réunion privée du conseil municipal au cours de laquelle le délégataire vient présenter ses propositions. Il est à noter que la réunion de présentation se tient très en amont, avant la définition de la politique marketing du délégataire, de sorte que, lorsqu'elle se tient, le conseil municipal a matériellement la possibilité de faire valoir son droit de correction des tarifs proposés.

Telles sont les précisions qu'il me semblait utile d'apporter.

Je reste bien entendu à votre disposition pour toute précision que vous jugeriez utile.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MEGEVE

Le constat effectué dans le cadre du rapport « la gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes » ne présente aucune surprise pour les communes ayant à gérer un domaine skiable ou pour ses exploitants, tant il est vrai que l'examen effectué reste très généraliste tant du point de vue du droit que du point de vue administratif. L'ensemble des enjeux économiques et financiers non seulement pour les communes mais également pour les départements concernés, la région et le pays n'y est pas reflété.

En effet, si le rapport s'attache à rappeler l'esprit de la loi montagne du 9 janvier 1986 qui confie aux communes et à leurs groupements le rôle d'autorité organisatrice du service des remontées mécaniques, l'appréciation économique nous semble loin d'être approfondie et les efforts effectués par les communes pour maintenir ce qui constitue un pilier de l'économie en Rhône-Alpes (comme vous le soulignez l'activité représente 80 % du tourisme hivernal en France), analysés uniquement du point de vue du risque et non d'une véritable stratégie économique en faveur du développement du secteur.

Un marché mature pour un chiffre d'affaires en hausse malgré tout de 4 % et un nombre de journée skieurs en progression de 2 % dans un contexte économique global peu propice à une consommation effrénée laissant apparaître des résultats qui peuvent sembler malgré tout comme satisfaisants, pour un marché gourmand en investissement et donc en capitaux. Chacun des acteurs du secteur est confronté à ce constat chaque année. La situation est donc connue et chacun s'évertue à maintenir cette économie pour ses habitants, ses artisans, ses commerçants, sa commune, son territoire.

Toute activité économique est source à la fois de développement et donc de profit, mais ces derniers sont en général proportionnels aux risques. Nous ne reviendrons pas ici sur les risques liés à l'exploitation des concessions, ces risques existent aussi pour les DSP effectuées pour l'exploitation des stations de production d'eau potable ou d'assainissement ou d'autres secteurs publics, et les critiques formulées sur les rapports et obligations entre concessionnaire et concédant nous semble davantage relever de la forme que du fond.

Pour Megève, il nous paraît important de signaler que la question du risque, de l'économie générale de la station a toujours été le moteur pour trouver un équilibre dans le choix opéré pour la gestion du domaine skiable. Avec 62 % du capital de la sem, niveau qu'elle s'attache à maintenir, la collectivité s'est toujours largement impliquée dans la gestion du domaine skiable, et ce en toute connaissance des risques et des avantages que cette situation présente. La présence au capital d'un actionnaire historique comme la famille Rothschild démontre s'il en était besoin, le caractère singulier de notre situation.

Au regard des défis considérables pour les collectivités locales, de l'écart entre l'importance des enjeux économiques, financiers et environnementaux, du contexte Institutionnel et juridique marqué par la petite taille des communes, Megève ne se contente pas de subir, mais prend constamment en compte ces évolutions afin de s'adapter au mieux aux évolutions du marché et de la clientèle.

Si comme le souligne le rapport la commune de Megève est confrontée à un endettement important, il convient cependant de souligner les efforts effectués depuis 2005, avec un endettement ramené en tout juste 5 ans de 41 millions d'euros à moins de 28 millions d'euros. Cela démontre la capacité de la collectivité, malgré sa petite taille, à se désendetter et à faire face à ses obligations en tant qu'actionnaire principal de la sem. Tout cela sans limiter les autres investissements nécessaires dans la commune.

Pour ce qui concerne les données propres de la sem des remontées mécaniques de Megève, rappelons que la valeur de remplacement à neuf des biens s'élève à 150.340.000 € et à 122.030.000€ valeur vétusté déduite pour un chiffre d'affaires annuel de 16.500.000€ soit un coefficient de 7,40 par rapport à la valeur vétusté déduite. Ces données sont à mettre en perspective au regard du fait que la commune détient 62% du capital de la sem soit une valeur au regard de la situation nette bilancielle de 16.673.000€ (26.892.000 • 62%).

Par ailleurs, selon l'Institut d'analyse PLIMSOLL la sem de Megève se classe 19ème sur 79 entreprises étudiées en terme de valeur ajoutée et de bénéfice d'exploitation, 18ème en terme d'excédent brut d'exploitation et 20ème en termes d'importance de chiffres d'affaires. Enfin pour ce qui est du rendement la sem se classe 20ème alors que la configuration des massifs ne facilite guère cette performance.

Ces repères sont donc cohérents, mais ne tiennent pas compte du poids des investissements, c'est-à-dire des dotations aux amortissements et autres frais financiers. Il est intéressant là encore d'observer que les frais financiers de la sem des remontées mécaniques de Megève représentent 7,97% du montant des produits, les dotations aux amortissements 20,28% sans compter les annuités de crédits bail structurants 7,38% soit globalement une charge de structure de 35,63%.

La priorité donnée à la réalisation des Investissements est essentielle. Les investissements les plus rentables doivent être programmés en premier, et grâce aux résultats obtenus. Il devient possible de réaliser les investissements d'image. Cela est d'autant plus facile comme le souligne la chambre régionale des comptes lorsque la collectivité exploite son domaine au travers d'une sem dont elle détient une majorité du capital et peut ainsi continuer à peser sur les choix en termes d'investissement en dehors de toutes considérations de terme de la DSP.

Le choix opéré par la collectivité de gérer le domaine skiable par une sem, ne doit rien au hasard, il s'agit au contraire d'un choix mûrement réfléchi, pesé au regard des enjeux soulignés ci-dessus.

Qui mieux que la collectivité peut peser au sein d'un conseil d'administration pour que soit préservé la nécessaire c o n c i l i a t i o n entre développement et environnement, le respect des droits des propriétaires fonciers, de l'équilibre entre développement touristique et maintien des activités agricoles ? Tout cela est bien évidemment plus facile lorsque la collectivité peut mettre en avant et défendre au-delà des seuls intérêts financiers, un développement harmonieux mesuré, concerté avec l'ensemble des acteurs économiques.

De même si l'émiettement communal que vous mentionnez est effectivement un facteur de risque, il est sans aucun doute le garant d'une souplesse d'adaptation au marché du ski, à l'évolution des demandes de la clientèle et du marché de niche qui sa développe au regard da l'identité de chaque station, et particulièrement de Megève.

Si un regroupement présente sans aucun doute des intérêts en terme d'économie d'échelle, nul doute qu'il accélérera la dépersonnalisation de l'accueil des stations, et sans aucun doute une rationalisation du nombre de ces stations au profit de quelques unes étant à même d'afficher les meilleurs résultats. Cela dit, des initiatives ont déjà été prises dans ce domaine comme en témoigne la gestion du domaine du jaillet qui regroupe les communes de La Giettaz, Megève, Combloux, Demi-Quartier, Cordon et Sallanches.

Mais c'est méconnaître la réelle diversité du tourisme dans nos stations, et surtout la difficulté dans le cadre d'une intercommunalité (déjà difficile à faire émerger) d'appréhender les enjeux de chacun de nos territoires, que de vouloir imaginer un regroupement plus rapide et plus important de nos stations.

Nul doute que le rapport gagnerait à être approfondi au regard des retombées économiques sur l'ensemble de nos territoires. Bien souvent et tout particulièrement en Haute-Savoie, les communes se battent seules, sans aides ou si peu du conseil général et du conseil régional. L'idée sans doute que les stations se suffisent à elles-mêmes et arrivent à faire face à ces enjeux de façon autonome est encore trop prégnante. C'est pourtant l'avenir.

Il nous semble nécessaire, au-delà des propositions qui ont été formulées en conclusion de ce rapport, et que bon nombre de stations s'attachent d'ores et déjà à mettre en œuvre, de faire évoluer le cadre juridique et financier afin que l'ensemble du secteur puisse être soutenu à la hauteur de ce que celui-ci représente dans le PIB régional, mais aussi disposer de la souplesse réglementaire afin de coller au mieux à l'évolution économique permanente de ce secteur.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT- BON COURCHEVEL

En application des dispositions de l'article R 136-1 du code des juridictions financières, je souhaiterais que la réponse suivante soit publiée dans le rapport public.

Les remarques concernant Courchevel sont au nombre de quatre :

Le projet de communauté de communes regroupe la commune des Allues (Méribel), celle de Saint-Martin-de-Belleville (Les Menuires et Val-Thorens) et celle de Saint-Bon (Courchevel).

Je vous remercie de souligner la pertinence de ce regroupement intercommunal, projet que les trois communes promeuvent et soutiennent depuis plusieurs mois. Je précise cependant que l'administration préfectorale de Savoie souhaite donner priorité à un projet de communauté de communes regroupant les stations de sport d'hiver et les communes de la vallée.

La nécessaire harmonisation que le rapport préconise judicieusement continuera donc de s'opérer à travers l'Association des 3 vallées qui regroupe les trois communes.

Une station est constituée d'un ensemble d'opérateurs, publics, para publics et privés. Chacun développe une politique d'investissement. Au total, il est certain que la station, envisagée globalement, a investi encore plus de 31 M€ en 2007. Le rapport souligne, en tout cas, à juste titre, l'importance de ces investissements mais il faut aussi préciser qu'ils sont indispensables à l'essor et à la notoriété de la station. Car les rôles, dans une station telle que Courchevel, sont strictement ordonnés par les textes. La SEM des 3 vallées qui exploite les remontées mécaniques investit pour rendre chaque année plus attractive l'activité qui reste essentielle : la pratique du ski.

Pour sa part la commune investit dans les équipements qui sont indispensables au bon fonctionnement des services publics qui environnent et conditionnent l'activité touristique, et donc la pratique du ski : route, crèches, écoles, logements des saisonniers, équipements de déneigement, réseaux d'eau potable et d'assainissement, etc.

L'équation financière est donc relativement simple pour une commune telle que Courchevel et la Chambre régionale des comptes n'a pas contesté qu'elle était parfaitement respectée : faire en sorte que les équipements publics, financés par des cessions foncières choisies judicieusement dans le patrimoine foncier de la commune, ne pèsent pas sur les dépenses de fonctionnement. Cela a été le cas jusqu'à présent et les simulations financières que nous mettons en œuvre attestent que cela peut être encore le cas pendant les 20 ou 30 ans à venir, sauf bouleversement des conditions

économiques fondant l'exploitation d'une station de montagne, par exemple la raréfaction de la clientèle.

L'important est donc bien que les équipements soient judicieusement financés et que leur impact fiscal soit maîtrisé.

Il n'est pas inutile de préciser que la neige de culture est devenue, compte tenu de l'évolution des conditions climatiques, et même avec le maintien d'un bon enneigement naturel, un apport indispensable à la pratique du ski.

La production de neige à Courchevel, c'est une retenue d'eau de 130.000 m3 et un ensemble de 500 enneigeurs. De tels investissements sont consentis parce qu'à certaines périodes de la saison, l'absence d'enneigeurs rendrait impossible la pratique du ski.

A même titre que les remontées mécaniques ou que le damage des pistes, l'enneigement est en effet devenu une méthode, non seulement judicieuse mais aussi indispensable, pour qu'un domaine reste skiable, dans des conditions maximales de sécurité, pendant les cinq mois que dure une saison de ski.

Il faut donc préciser que 2,5 M€ sont une dépense de fonctionnement nécessaire pour engendrer, par ailleurs, 55 M€ de produits de remontées mécaniques.

Il n'est pas juste, en tout cas à Courchevel, que « les contributions locales évoluent peu ». Les constructions nouvelles accroissent sensiblement le montant des bases fiscales.

Par ailleurs, le produit de la part communale de la taxe sur les entreprises exploitant les remontées mécaniques… est assez important. Par exemple, à Courchevel, il évolue régulièrement, passant de 874 K€ en 2001 à 978 K€ euros en 2008. Le taux de la taxe étant constant, il est donc essentiel de préciser que cette augmentation résulte d'une augmentation du chiffre d'affaires de l'exploitant des remontées mécaniques, dont on ne peut que se réjouir.

Mais encore faut-il aussi préciser que le produit de cette taxe est entièrement reversé à l'Office (Courchevel Tourisme) ainsi d'ailleurs que le produit de la taxe de séjour. Ainsi a été mis en œuvre un « cercle vertueux », au terme duquel ces taxes sont affectées à l'animation et à la politique touristique de la station qui engendre directement des produits d'exploitation revenant à la SEM de gestion du domaine skiable, laquelle contribue, à son tour, sous la forme du paiement de cette taxe, aux dépenses touristiques dont l'objectif est précisément d'attirer de nouveaux clients et d'augmenter les recettes d'exploitation.

Telles sont les réponses qu'il était de mon devoir de formuler, sur une gestion locale qui nécessite beaucoup de peines et de soins de la part des élus locaux d'une station de montagne.

En ma qualité de président de l'Association Nationale des Maires des Stations de Montagne (ANMSM), je souhaite réagir aux recommandations que la Cour forme pour les autorités organisatrices.

En tout premier lieu, il me semble important de souligner l'hétérogénéité des situations des stations de montagne. Cette diversité se mesure tant en ce qui concerne les caractéristiques du territoire de la commune et sa population permanente, que la taille du domaine skiable, le mode de gestion des remontées mécaniques, l'animation et la diversification des activités de loisirs pour satisfaire l'évolution des attentes de la clientèle, et la sensibilité de la station à la concurrence internationale, qui conditionne la stratégie marketing et l'organisation de la promotion de la destination touristique.

Si la région Rhône-Alpes regroupe la grande majorité des plus grandes stations françaises, elle compte également un nombre important de stations avec un domaine skiable de plus petite taille. La prudence impose alors de ne pas porter d'appréciation globale et générale sur ces communes touristiques de montagne, qui gèrent des problématiques propres aux situations locales, en fonction du contexte historique et politique.

Je souhaite souligner qu'une solution pertinente dans une station n'est pas forcément transposable à l'identique dans les autres stations.

Cependant, le mode de gestion des remontées mécaniques est une question cruciale partagée par l'ensemble des stations, en ce qu'elle contribue à l'organisation de la pratique de la « glisse », activité moteur autour de laquelle le développement économique de la commune

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE TIGNES

Vous mettez en exergue les difficultés d'équilibre du Lagon, équipement aquatique réalisé à Tignes; nous observons qu'aucun centre aquatique n'équilibre ses comptes. Celui de Tignes aurait même tendance à obtenir des résultats supérieurs aux prévisions initiales, et qui se sont régulièrement améliorés depuis son ouverture.

Pour les charges hivernales exceptionnelles, vous mentionnez qu'au vu du rendement horaire d'une dameuse qui peut entretenir 10 hectares à l'heure, sans tenir compte de la configuration, un parc de 4 engins pourrait suffire pour un domaine de 400 hectares. Or, la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport du 26 août 2009, indiquait que «d'une

manière théorique, 7 dameuses pouvaient suffire pour l'ensemble du domaine skiable de Tignes. Mais elle avait aussi précisé « qu'en raison des passages répétés que nécessite la préparation des pistes, un parc de machines plus important est nécessaire».

Nous souhaitons également intervenir sur le chapitre concernant l'émiettement communal ainsi que sur le point 2 de votre conclusion: chaque territoire a une spécificité qui ne lui permet pas de se regrouper facilement. La situation géographique de Tignes en fond de vallée, à haute altitude, avec des risques naturels non négligeables, son histoire, sa culture, son image, contribuent à une organisation particulière qui est loin de se comparer à celle d'autres stations voisines du canton.

En ce qui concerne l'espace Killy, nous observons que les clientèles respectives de Tignes et de Val d'Isère sont différentes et qu'en dehors d'un domaine skiable commun, la politique touristique conduite par chaque collectivité s'appuie sur des produits et des animations distincts : ce qui permet d'avoir un territoire riche par sa diversité, qui répond à une clientèle versatile et exigeante.

De même, nous souhaitons revenir sur les enjeux démesurés pour les budgets communaux, et plus particulièrement sur le point 6 de votre conclusion: En effet, la collectivité doit faire preuve de prudence avant de s'engager dans de coûteuses diversifications de ses activités, tant hivernales qu'estivales. Mais, elle doit tout autant s'adapter aux transformations de son environnement géomorphologique, comme la disparition des glaciers, et aux nouvelles pratiques touristiques de la clientèle, en recherchant de nouvelles activités pour faire face également à la concurrence. Ainsi, elle doit obligatoirement investir pour préserver son équilibre économique. Des exemples à l'étranger montrent la nécessité d'investir pour rester compétitifs et permettre à la population locale de se maintenir sur son territoire.

Enfin, sur le point 7 de votre conclusion, notre station est précurseur en matière environnementale, car nous réhabilitons déjà depuis plusieurs années, nos pistes de manière à limiter l'utilisation des enneigeurs et préserver le manteau neigeux. Tous les travaux d'aménagement font l'objet au préalable d'études d'impact prenant en compte l'environnement floristique et faunistique.

Nos dameuses utilisent de l'huile biodégradable.

En outre, la technicité retenue pour la fabrication de la neige de culture permet de rationaliser le besoin en eau.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DES GETS

La présente pour vous informer que j'ai pris connaissance de votre analyse de la gestion des remontées mécaniques de la commune des Gets et du projet d'insertion dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes sur la « gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes», laquelle ne soulève pas d'observation de la part du Maire des Gets.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR L'AMENAGEMENT DE BELLEVILLE

Le SYMAB ne souhaite pas apporter de commentaire au document transmis par la cour des comptes.

***

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour, ne lui ont pas adressé de réponse :

- *le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;*
- *le président du SIVOM des 7 Laux ;*
- *le président de la SEM des Gets.*

La continuité territoriale avec la Corse

PRESENTATION

Le dispositif de continuité territoriale avec la Corse dont l'objet est de réduire les contraintes de l'insularité, a été mis en œuvre le 1er janvier 1976 pour les liaisons maritimes, puis étendu trois ans plus tard aux liaisons aériennes. Il est encadré par plusieurs règlements et directives communautaires[277], transposés en droit français, qui visent à éviter toute distorsion de concurrence entre les transporteurs, tout en assurant la libre circulation des personnes et des biens à l'intérieur des Etats membres.

Jusqu'en 1991, l'organisation et l'attribution du service public des transports entre la Corse et la France continentale ont été assurées par l'Etat. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC) lui en a transféré la compétence.

La CTC définit des obligations de service public (OSP) sur des lignes de desserte qu'elle choisit. L'Office des transports de la Corse (OTC), établissement public industriel et commercial relevant de la CTC, est chargé de la mise en œuvre du dispositif. A ce titre, il doit conclure des conventions avec chacune des compagnies concessionnaires qui assurent le service public de transport aérien ou maritime. L'OTC répartit par ailleurs, entre les deux modes de transport, la dotation de continuité territoriale (DCT), allouée annuellement par l'Etat, d'un montant actuel de 187 M€, afin de financer les obligations faites aux transporteurs d'assurer un service régulier de qualité.

L'économie globale du dispositif de continuité territoriale s'est considérablement transformée entre 2001 et 2009. Le nombre total de passagers entrés et sortis de Corse sur les lignes aériennes ou maritimes sous OSP a ainsi augmenté de 30 %, passant de 4 à 5,2 millions. Cet accroissement s'est essentiellement concentré sur les lignes maritimes entre la Corse et Toulon. Toutefois, l'autorité organisatrice, la CTC, n'a ni su adapter les modes de conventionnement et le contenu des obligations de service public aux évolutions du trafic, ni su en anticiper

[277] Fondés sur l'article 2 du Traité instituant la Communauté économique européenne, dont l' objectif est notamment de renforcer la cohésion sur le continent européen pour y promouvoir *« un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques »*.

les conséquences financières. Faute de volonté, et démunie d'instruments d'évaluation, elle n'a pas préparé les décisions stratégiques pour faire évoluer un dispositif qui donnait depuis plusieurs années des signes d'essoufflement.

Ces constats ressortent des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes de Corse pour les exercices 2001 à 2009, sur la collectivité territoriale de Corse (CTC), l'Office des transports de la Corse (OTC) et la compagnie aérienne « Compagnie Corse Méditerranée » (CCM).

I - Une inadaptation coûteuse des modes de gestion choisis

A - Une juxtaposition inefficace de deux modes de gestion

Le dispositif de la continuité territoriale repose sur deux modes de gestion, alternatifs ou cumulatifs, définis par la réglementation européenne:

- la convention de délégation de service public (DSP) donne lieu au versement d'une compensation financière annuelle à caractère forfaitaire, dont le montant et les règles d'ajustement sont déterminés dans le contrat liant le délégant (la personne publique) et le délégataire (le transporteur) sur plusieurs années ;

- la convention d'aide sociale permet le versement, pour chaque passager éligible à un tarif préférentiel, d'une aide préfinancée par les compagnies de transport qui acceptent de respecter les obligations de service public, cette aide unitaire leur étant ensuite remboursée. En principe moins prévisible que ne l'est la compensation versée au délégataire, elle est, en revanche, plus souple d'emploi et assortie d'OSP moins contraignantes.

Au cours de la période contrôlée, l'instauration, le maintien ou l'abandon de l'un ou l'autre de ces modes de gestion n'ont pas été justifiés, en particulier sous l'angle de la meilleure utilisation possible des financements publics.

1 - Dans le domaine aérien

Dans le domaine aérien, après de très nombreuses modifications conventionnelles, l'aide sociale, qui avait coexisté avec la DSP, entre 2000 et 2005, a été abandonnée.

La DSP a été alors étendue à l'ensemble des liaisons aériennes quand la Compagnie Corse Méditerranée - CCM -, société d'économie mixte relevant de la collectivité territoriale de Corse, en est devenue l'unique exploitante sur les lignes de bord-à-bord (Corse/Nice et Corse/Marseille)[278] et en association avec Air France sur les lignes Corse/Paris-Orly. Sur ces dernières lignes, toujours en association avec Air France, elle a également été la seule à répondre à tous les appels à candidatures.

La Compagnie Corse Méditerranée

La société d'économie mixte Compagnie Corse Méditerranée (CCM), créée en 1989 pour améliorer les liaisons aériennes entre la Corse et le continent français, et favoriser le développement de l'emploi sur l'île, est détenue à hauteur de 60 % de son capital par la collectivité territoriale de Corse. Depuis sa création, la CCM a connu une très forte croissance, tant pour le nombre de passagers transportés, qui a dépassé 1,6 million pour 2,3 millions de sièges offerts au cours de l'exercice 2008-2009, que pour les effectifs, avec actuellement 700 employés. Sa flotte se compose de 4 Airbus loués ou achetés et 6 ATR dont elle deviendra, à terme, propriétaire.

Les produits d'exploitation de la CCM s'élevaient, en 2009, à 182 M€. De 2003 à 2007, un tiers environ des recettes de la CCM proviennent des contributions publiques versées par l'OTC au titre de la continuité territoriale, 90 % des passagers transportés par la compagnie empruntant les lignes soumises aux obligations de service public.

Le choix d'une délégation de service public est inadapté à cette situation d'exclusivité dont bénéficie la CCM. Ce monopole de fait expliqué, pour partie, par la logique des plans de vols, qui conduit inévitablement le délégataire à maintenir ses aéronefs la nuit en Corse, favorise indirectement la CCM qui dispose sur place des moyens logistiques. L'absence de concurrence ne donne aucune assurance quant à la réalité de l'équilibre économique du contrat de délégation.

[278] Les liaisons aériennes sont assurées depuis quatre aéroports corses (Ajaccio, Bastia, Calvi, Figari).

2 - Pour le transport maritime

Alors que l'aide sociale a été supprimée dans le secteur aérien, elle a été créée à compter de 2002 pour les liaisons maritimes, où elle coexiste depuis avec la délégation de service public.

Une DSP couvre le trafic entre le port de Marseille et la Corse[279] depuis 2002. A l'issue des deux procédures d'attribution organisées en 2001 et 2006, elle a été confiée conjointement à deux compagnies, la Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) et la Compagnie Méridionale de Navigation (CMN). Les OSP de ces deux compagnies ont été définies à la fois pour le transport des passagers et pour le fret.

L'aide sociale maritime a été instaurée pour les liaisons entre la Corse et les ports de Nice et de Toulon, assurées essentiellement par la compagnie Corsica Ferries entre la Corse et Nice/Toulon et, très marginalement, par la SNCM pour la desserte de Nice en période estivale.

Les trois transporteurs maritimes sous OSP

La SNCM est, depuis 2006, une société de droit privé dont le chiffre d'affaires s'élevait en 2009 à 281 M€. L'Etat ne possède plus que 25 % de son capital, le principal actionnaire étant, depuis fin 2008, Véolia transports détenant 66 % du capital, les 9 % restants sont détenus par les salariés.

La CMN, dont le chiffre d'affaires était de 87 M€ en 2009, est une société privée indépendante, propriété du groupe STEF-TFE (leader européen de la logistique des produits sous température dirigée).

Corsica Ferries France, dont le chiffre d'affaires s'élevait à 196 M€ en 2009, est une société par actions simplifiée dont le siège est à Bastia. Elle est contrôlée par une holding intermédiaire siégeant également à Bastia qui appartient elle-même à une holding tête de groupe (Lozali SA) domiciliée à Genève depuis 2006. Son président fait partie du directoire de la holding Lozali SA. L'armateur des bateaux (Forship SPA) est italien et basé à Gênes.

Depuis le mois d'avril 2010, aux côtés de ces trois compagnies, la compagnie Moby Lines assure des liaisons régulières entre la Corse et le continent français.

Contrairement aux liaisons aériennes, le transport maritime vers et depuis la Corse est donc une activité hautement concurrentielle. Sous réserve qu'il soit bien exploité, ce contexte très concurrentiel se prête

[279] Deux ports principaux (Ajaccio et Bastia) et quatre ports départementaux (Calvi, Ile Rousse, Propriano, Porto-Vecchio)

davantage à une gestion déléguée, attribuée au candidat sélectionné après appel d'offre.

B - Une absence de maîtrise par l'OTC des dépenses

Les évolutions globales du trafic comme sa répartition entre les secteurs aérien et maritime et, au sein de ce dernier, entre la délégation de service public et l'aide sociale, ont eu des conséquences importantes sur le coût du dispositif, qui s'est considérablement accru, au-delà des capacités financières de l'Office.

1 - Une réaction tardive à l'augmentation du coût

a) L'accroissement des versements aux compagnies

Les versements effectués par l'OTC au profit des compagnies de transport sont passés de 147,7 M€ en 2001 à 204 M€ en 2009[280], soit une progression de 38 %, beaucoup plus marquée pour les liaisons aériennes (+ 71 % entre 2001 et 2009) que pour les liaisons maritimes (+ 29 % sur la même période). La proportion de la dotation consacrée au transport maritime est cependant restée prédominante, représentant plus des deux tiers de la dotation globale en 2009 : 141,8 M€ contre 62,2 M€ pour le secteur aérien.

Deux constats témoignent de la déconnexion du versement de la dotation avec les évolutions du trafic et le choix du mode de gestion :

- même si elle reste très inférieure aux dotations versées au secteur maritime, l'aide publique versée pour les liaisons aériennes a augmenté, en dépit d'une activité à peu près stable : + 14 % de passagers seulement de 2001 à 2009 ;
- la dotation a financé les délégations de service public à hauteur de 85 %, contre 15 % pour l'aide sociale, alors même que la proportion des passagers maritimes qui ont emprunté les lignes sous DSP a chuté de moitié entre 2002 et 2009, ce que montre le tableau ci-dessous, le fret transporté par les délégataires connaissant en revanche une grande stabilité sur la période.

[280] Y compris les rattachements de charges à l'exercice qui englobent des charges de plusieurs exercices antérieurs.

Tableau : évolution des trafics maritime et aérien

Trafic/compagnies	2002	2009
Maritime	**2,3 millions**	**3 millions**
Dont SNCM/CMN (DSP sur Marseille)	0,9 million (40 % des passagers maritimes)	0,9 million (30 % des passagers maritimes)
Dont Corsica Ferries (aide sociale sur Nice et Toulon)	0,8 million (35 % des passagers maritimes)	1,9 million (63 % des passagers maritimes)
Dont SNCM (aide sociale sur Nice)	0,6 million (25 % des passagers maritimes)	0,2 million (7 % des passagers maritimes)
Aérien	**1,9 million**	**2,3 millions**
Total passagers	**4,2 millions**	**5,3 millions**
Fret	1,4 million de mètres linéaires (dont 1,4 million sous DSP)	1,8 million de mètres linéaires (dont 1,4 million sous DSP)

Source : observatoire régional des transports de la Corse

Plusieurs causes cumulatives expliquent cette évolution

La forte progression des versements effectués aux compagnies tient à plusieurs explications :

- pour les liaisons aériennes, elle est imputable à la nette augmentation de la compensation versée au passager aérien en 2003, qui a contribué à redresser la situation financière de la CCM, alors fortement dégradée ;
- pour les liaisons maritimes, elle s'explique par la coexistence de la DSP et de l'aide sociale.

Ainsi, entre 2002 et 2009, le coût annuel de l'aide sociale maritime est passé de 14 à 21 M€, sans que soit connu avec précision le nombre de passagers aidés.

Dans le même temps, le niveau de la compensation versée au groupement délégataire a été maintenu en raison de l'application de la clause contractuelle dite de sauvegarde, destinée à compenser, en partie, la perte de recettes commerciales, lorsqu'elles sont inférieures à ce qui était prévu dans les conventions. Cette clause a notamment joué en 2008 et en 2009, pour 15 M€.

Le maintien des deux modes de gestion dans le secteur maritime a ainsi conduit l'OTC à supporter deux fois le coût de l'aide au transport de passagers. Une première fois par l'aide individuelle, instituée sur des lignes en plein essor, et, une deuxième fois, par le biais du financement global d'une DSP couvrant des lignes pour lesquelles le nombre de passagers transportés stagnait.

Enfin, des compensations financières ont été versées pour répondre à la baisse des tarifs des passagers bénéficiaires de réductions, décidée au fil des conventions de DSP. Ces décisions, imposées dans les OSP, ne sont, bien entendu, pas critiquables en elles-mêmes, puisqu'elles correspondent aux objectifs assignés à la continuité territoriale. Mais elles n'ont pas été entièrement raisonnées et ne se sont pas inscrites dans le cadre de l'équilibre global du dispositif.

b) L'OTC n'a pas anticipé ces évolutions

Les évolutions de trafic pouvaient être en grande partie anticipées. Or, l'OTC a pris trop tard la mesure de la dégradation des financements, et ce n'est qu'en 2009 qu'il a revu brutalement l'économie d'un système qui ne pouvait être maintenu en l'état. Ainsi, les compensations financières prévues dans les nouvelles conventions conclues pour l'aérien ont-elles été nettement réduites.

Dans le domaine maritime, jouant sur une clause dite de revoyure,[281] dont le principe avait été prudemment inscrit dans la convention de DSP passée en 2007, l'office a réduit le trafic de 108 traversées sur les services de pointe organisés pendant les périodes de congés et diminué la compensation de référence de 6,5 M€ par an en augmentant les tarifs. L'aide sociale a été plafonnée à 16 M€.

Ces mesures devraient permettre, en 2010, d'aligner le coût du dispositif sur le montant de la dotation de continuité territoriale. Leur pérennité n'est cependant pas acquise car il n'est ni certain que les opérateurs, notamment les délégataires du service public, puissent en supporter les effets, ni assuré que les compensations financières versées restent limitées à celles qui sont prévues.

[281] La clause de revoyure permet de revenir la 3ème année du contrat sur son économie à la demande d'une des parties.

2 - L'épuisement en quelques années des importantes réserves financières de l'office

La dégradation de la situation financière de l'office s'est amplifiée au cours des dernières années. Entre 2001 et 2009, hormis l'augmentation de près de 70 % des charges de fonctionnement, qui ne représentent cependant que 1,5 M€, soit moins de 1 % des dépenses totales, les montants versés aux opérateurs ont progressé à un rythme près de deux fois plus rapide que la progression de la DCT[282] reçue qui n'a augmenté que de 20 %, passant de 155 M€ à 187 M€.

La dotation dont le taux d'évolution suivait, jusqu'en 2009, celui des crédits que l'État consacrait à la dotation globale de fonctionnement versée au secteur public local a été gelée, ce qui a fait perdre 3,7 M€ à l'OTC, en 2009, et à nouveau 4,9 M€ en 2010, du fait de son effet cumulatif.

En conséquence, les déficits cumulés supportés par l'office se sont élevés à plus de 40 M€, compte tenu de plus de 20 M€ de charges qui restaient à régulariser à la fin de 2009, ce qui correspond en moyenne annuelle à un surplus de 4 M€ de dépenses par rapport aux recettes. A l'heure actuelle, après rétablissement de la sincérité de ses comptes, l'établissement ne dispose plus de réserves, alors qu'elles dépassaient 40 M€ en 2001.

II - L'incapacité de la CTC et de l'OTC à piloter le dispositif

A - Des informations insuffisantes et inexploitées

Les comptes-rendus d'activité et financiers, par lesquels les compagnies aériennes et maritimes rendent compte à la Collectivité et à l'Office de l'exécution de leurs obligations de service public, sont particulièrement succincts. Les comptes présentés chaque année à l'Office par les délégataires, peu détaillés, ne distinguent pas toujours les produits et charges ligne par ligne.

[282] La dotation de continuité territoriale est versée par l'Etat à la CTC en début d'année ; la CTC procède ensuite, par fractions, à son reversement à l'OTC. La dotation constitue l'unique ressource de l'OTC.

L'Office n'utilise pas, ou peu, la faculté qu'il a de contrôler les comptes. Il confie, certes, l'expertise des comptabilités analytiques des délégataires du secteur maritime à un cabinet d'audit, mais le caractère partiel de la mission ne lui permet pas d'évaluer, par ligne, l'exécution de la délégation de service public.

En matière aérienne, seul le respect des programmes de vols mis en place dans le cadre des OSP est contrôlé. Le niveau élevé du montant des frais d'escale imputés dans les comptes du groupement délégataire, CCM/Air France, sur les liaisons aériennes entre la Corse et Paris, n'a ainsi pu être expliqué par l'office.

De même, à l'occasion du renouvellement de la délégation maritime, en 2007, l'examen du dimensionnement de l'offre de transport des délégataires, mené à partir de l'exploitation, depuis 2002, des lignes entre Marseille et la Corse, aurait dû conduire à analyser la surcapacité de l'offre de transport proposée, qui s'est amplifiée depuis pour des raisons liées, d'une part, à l'environnement concurrentiel, et, d'autre part, à l'évolution de la flotte utilisée par les délégataires, accrue de 300 000 places par an avec l'entrée, en service de nouvelles unités.

B - La méconnaissance des retombées tarifaires

1 - Les tarifs réduits imposés ne sont pas toujours les plus favorables

Catégories de passagers éligibles à des tarifs préférentiels dans le cadre de la continuité territoriale

- les résidents corses, à savoir les personnes qui, ayant leur résidence principale en Corse, effectuent l'aller et le retour à partir de la Corse au moyen de billets achetés en Corse ;
- les personnes âgées de moins de 25 ans ;
- les personnes âgées de 60 ans et plus ;
- les étudiants âgés de moins de 27 ans ;
- le(s) parent(s) voyageant avec au moins un de ses (leurs) enfants mineurs ;
- les personnes handicapées ou invalides.

Les réductions de tarifs sont différentes selon la catégorie de l'ayant droit, la ligne, le mode de gestion et le mode de transport.

Le billet aérien aller et retour entre Paris et la Corse est actuellement vendu un peu plus de 200 € au tarif résident, taxes

comprises, alors que le plein tarif, hors réductions liées à la politique commerciale de l'exploitant, varie entre 413 € et 473 € selon les périodes.

Sur les lignes maritimes sous délégation de service public[283], le résident peut bénéficier d'une réduction 40 % sur le tarif maximum, lui-même très variable selon la période de l'année. En 2009, le montant versé par l'OTC au titre de l'aide sociale variait, selon les lignes, entre 15 € et 20 €, par traversée et par personne dans la limite éligible de 65 % des passagers.

Cependant, au moins à certaines périodes de l'année et, à condition de réserver suffisamment à l'avance, toute personne peut obtenir, auprès des compagnies, des billets à des tarifs inférieurs à ceux qui sont proposés dans le cadre des OSP. Par ailleurs, des gratuités totales ou partielles sont accordées, par plusieurs organismes, aux agents, dirigeants et proches. Un sondage effectué sur une année d'exploitation de la CCM a ainsi révélé qu'un quart des passagers des liaisons aériennes parisiennes a voyagé avec un billet relevant des familles tarifaires, hors OSP, « réductions » et « gratuité partielle », et a bénéficié, à ce titre, de tarifs moins élevés que les résidents. En réalité, ces tarifs commerciaux préférentiels, hors OSP, sont aussi offerts par les compagnies grâce, en définitive, aux contributions publiques qui leur sont versées, pourtant destinées à des catégories d'ayants droit bien définies.

2 - Le nombre de passagers aidés n'est pas connu

Le paiement de l'aide sociale s'effectue, en accord avec la commission européenne, sur une base forfaitaire de 65 % du nombre total de passagers transportés, réputée correspondre à la proportion des passagers éligibles à l'aide.

Or, aucun justificatif n'accompagne la facturation à l'OTC des compensations d'aide sociale. Le décompte précis des passagers bénéficiaires de l'aide sociale annoncé par les transporteurs n'est donc pas connu de l'Office. En l'absence de ces justificatifs, la chambre régionale des comptes de Corse a essayé de rapprocher l'état sommaire de liquidation avec les fichiers des passagers transportés par la CCM, sur la période 2001 à 2005, lorsque des lignes aériennes étaient encore exploitées sous le régime de l'aide sociale. Elle n'y est pas parvenue, se heurtant à la multiplicité des codes tarifaires (plus de 300) : dans toutes les hypothèses qu'elle a retenues ou qui lui avaient été suggérées par la

[283] Des réductions sont également appliquées aux véhicules et des plafonds de prix pour les cabines.

compagnie, les écarts, en plus ou en moins, atteignaient, selon les années, plusieurs dizaines, voire centaines, de milliers de passagers.

Pour le secteur maritime, 132 M€ au total ont été versés au titre de l'aide sociale de 2002 à 2009. Or, hormis un contrôle inabouti d'une compagnie en 2005, aucune vérification des conditions de mise en œuvre de l'aide sociale n'a été réalisée auprès des compagnies bénéficiaires. Du fait de cette carence, le paiement des factures est effectué sur la seule base de données déclaratives et appuyé de documents justificatifs très succincts.

En outre, l'Office ne s'assure pas de la mise en œuvre effective, par les compagnies de transport, des contrôles qu'elles-mêmes sont tenues d'effectuer, mais qu'elles ne réalisent en réalité que très rarement, lorsqu'elles octroient des tarifs réduits.

Enfin, pour le fret, principalement acheminé par cargos mixtes transportant aussi des passagers, la compensation financière versée au groupement délégataire est globalisée, la part consacrée au fret n'étant pas individualisée. La mesure des effets de l'aide publique apportée au transport des marchandises n'est donc pas possible.

C - Une gestion défaillante des délégations de service public

1 - Le lancement tardif des procédures d'attribution des DSP n'a pas permis de faire jouer la concurrence

Le lancement des procédures de dévolution des dernières délégations maritime (2006) et aériennes (2008) n'a précédé que de six mois la date de fin d'application des délégations à renouveler.

Les contrats en cours ont donc été prolongés temporairement, l'Office n'a pu faire jouer les règles de la concurrence, la définition tardive des DSP n'offrant pas la possibilité aux candidats potentiels de formuler une offre adaptée aux moyens que le service exige.

En outre, les cahiers des charges ont peu varié au fil des délégations conclues, avantageant naturellement le prestataire en place. En conséquence, les délégataires retenus pendant la période examinée sont restés les mêmes, le groupement SNCM-CMN pour le transport maritime et la CCM, associée à Air France sur les lignes parisiennes, pour le transport aérien.

2 - La négociation du montant de la compensation financière ne repose pas sur des bases objectives

La méconnaissance des coûts réels supportés par les exploitants a privé la personne publique d'arguments objectifs pour négocier avec les candidats et par conséquent avoir l'assurance raisonnable d'être parvenu à un niveau de compensation approprié, correspondant au déficit prévisionnel d'exploitation qui figurera au contrat pour chaque année.

Lors du renouvellement des conventions de délégation venues à échéance en 2007, les montants des compensations demandées par les candidats dans les offres initiales ont été réduits de manière très significative, du fait, selon l'OTC, des baisses des charges de capital pour 26 % et des charges d'exploitation pour 12 % et, surtout, de l'augmentation de 61 % des recettes prévisionnelles. Ceci a permis d'afficher un effet positif pour les finances publiques[284].

Or, a posteriori, les éléments de calculs en définitive retenus pour déterminer le déficit d'exploitation prévisionnel, et donc la compensation prévisionnelle, se sont révélés irréalistes. Tel était, en particulier, le cas pour l'augmentation des recettes commerciales, qui pourtant s'érodaient les années précédentes en raison de la baisse du trafic des passagers sur les lignes déléguées.

Aussi, le montant des compensations financières effectivement versées aux compagnies délégataires, au titre de 2008 et 2009, fondées sur les déficits réels d'exploitation, s'est situé à un niveau bien supérieur à celui des compensations prévisionnelles de référence.

Dans le domaine aérien, la dernière procédure de mise en concurrence a donné également lieu à des mouvements de baisse des aides prévisionnelles portant sur plusieurs millions d'euros qui n'étaient étayés et justifiés par aucune explication économique et financière.

3 - L'insuffisante recherche de productivité

L'acceptation par l'Office de l'augmentation du niveau maximal de compensation financière annuelle, prévu au cours de la durée d'exécution de la convention[285], n'incite pas les opérateurs à améliorer leur productivité.

---

[284] Après négociation, la compensation financière globale de référence du groupement SNCM/CMN pour la DSP maritime conclue en 2007, est passée de 808 M€ à 675 M€, soit une économie apparente de 133 M€ pour la période de 2007 à 2013.

[285] Comme le montrent les conventions aériennes et maritimes conclues pendant la période examinée.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes de Corse sur la CCM a ainsi permis de constater que, si des améliorations de gestion ont été apportées par la compagnie, notamment durant les derniers exercices examinés, celle-ci dispose encore d'importantes marges de productivité.

Ainsi, pour des dépenses importantes d'affrètement, de location saisonnière et de maintenance d'aéronefs ou de prestations de nettoyage, la compagnie n'avait pas toujours mis en œuvre les procédures de mises en concurrence qu'impose une gestion économe.

L'augmentation importante du salaire moyen annuel des personnels de la compagnie durant la période a entraîné une forte progression des coûts de personnel, ramenés aux heures de vol assurées par la compagnie et à son chiffre d'affaires. En regard, le taux d'absentéisme pour maladies a été très élevé, et en progression : il a atteint 20 % pour les personnels navigants commerciaux (hôtesses et stewards). Par ailleurs, le nombre de personnels au sol est important, avec des pics d'activité dus à la simultanéité des enregistrements des passagers, suivis de longues périodes d'inactivité, notamment à l'escale de Marseille.

L'utilisation des avions aurait dû être optimisée, notamment avec un plus grand nombre d'heures de vol par avion. Des recettes supplémentaires pouvaient également être obtenues par la compagnie, en développant une politique tarifaire mieux maîtrisée. Sa politique généreuse d'octroi de réductions tarifaires, de type « gratuité partielle », a représenté de 5 % à 7 % du total des billets vendus[286].

[286] Ils étaient souvent attribués sans convention passée avec les organismes bénéficiaires et, lorsque des conventions étaient conclues, elles n'étaient pas pour autant systématiquement respectées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les insuffisances relevées, notamment les défauts de surveillance de l'Office sur les opérateurs, traduisent l'absence de volonté de l'Office et de la Collectivité d'exercer pleinement les responsabilités de l'autorité organisatrice de la continuité territoriale.

Le rôle exclusif joué de manière autonome par l'Office a pu être à l'origine d'une certaine sclérose du système, née d'une incapacité de l'Office, malgré les compétences techniques dont il dispose, à adapter le système de continuité territoriale et, encore plus, à se demander s'il ne serait pas nécessaire de le réformer profondément.

Pour sa part, la Collectivité n'a pas assuré de manière satisfaisante la tutelle qu'elle devait exercer sur l'Office. Elle n'a pas suffisamment encadré l'important rôle d'expert technique joué par l'office, notamment lors de la passation des conventions et particulièrement pour les DSP, aussi bien pour la préparation, la mise en concurrence, que pour la procédure de sélection. Les constats de la chambre régionale des comptes soulignent la lente dégradation de l'exécution du dispositif de continuité territoriale qui ne pouvait échapper ni à la Collectivité ni à l'Office. Or, aucun débat stratégique n'a été organisé sur ce sujet pendant la période examinée.

Une réflexion aurait dû être engagée sur l'évolution des fréquences et des dessertes, afin d'en limiter le coût, sur le choix des modes de gestion, sur la coexistence de la DSP et de l'aide sociale, sans bornage de coûts dans le secteur maritime, ou encore sur la politique tarifaire dans le secteur aérien, afin de concentrer l'aide sur les catégories pour lesquelles elle paraît la plus justifiée, notamment les personnes qui résident en Corse.

La Cour et la chambre régionale des comptes de Corse formulent en conséquence les recommandations suivantes à la Collectivité territoriale de Corse, mais concernant également l'État, en particulier en tant que financeur :

- définir clairement le rôle de l'Office des transports dans la conception et la gestion de la continuité territoriale, aussi bien maritime qu'aérienne, et mettre en place une véritable tutelle sur l'établissement ;

- renforcer les contrôles de la mise en œuvre, de l'exécution par les compagnies des OSP ;

- mettre en place les outils d'évaluation nécessaires à un débat global et objectif sur ce sujet ;

- favoriser les conditions de concurrence en anticipant davantage le lancement des procédures d'attribution des délégations de service public.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Sur la base des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes de Corse sur 2001-2009, la Cour met en cause la gestion du dispositif de continuité territoriale par la Collectivité territoriale de Corse (CTC) et par l'Office des transports de la Corse (OTC), établissement public industriel et commercial relevant de la CTC assurant la mise en œuvre du dispositif. Les critiques formulées par la Cour à l'égard de la CTC sont de deux ordres : elles portent sur l'inadaptation coûteuse des modes de gestion choisis par la CTC qui a conduit à dégrader la situation financière de l'OTC, et elles soulignent l'incapacité de la CTC et de l'OTC à piloter le dispositif de continuité territoriale.

Je partage l'analyse de la Cour ainsi que ses recommandations adressées à la collectivité territoriale de Corse en la matière. La Cour précise par ailleurs que ces recommandations concernent également l'État, particulièrement en tant que financeur. Je souhaite néanmoins préciser que l'Etat n'a pas compétence pour intervenir sur les modalités d'utilisation par la collectivité de la dotation de continuité territoriale. Compte tenu du principe de libre administration, la répartition de cette dotation relève de la seule compétence de la collectivité territoriale de Corse.

REPONSE DU MINISTRE CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Je note que ce document ne comporte pas d'observations sur l'état de la législation ou de la réglementation applicable à cette continuité et notamment sur le régime de la délégation de service public en matière de transports, ni sur la légalité des actes pris par la collectivité territoriale de Corse, mais sur la gestion de ce régime par la collectivité et sur le bon emploi des fonds affectés à la continuité.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'EXECUTIF DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE LA CORSE

Par courrier en date du 15 décembre 2010 visé en références, vous m'avez adressé le projet d'insertion sur « la continuité territoriale entre la France continentale et la Corse » destiné à

figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes. Ce document n'entraîne de ma part aucune observation, ana lyse ou critique dont je pourrais souhaiter la publication. Je tiens toutefois à rappeler qu'en diverses circonstances, dans le cadre de ses rapports, la Chambre Régionale des Comptes de Corse a été destinataire de mes observations sur« la tutelle » que la « Collectivité aurait dû exercer sur l'Office ». Je me suis maintes fois expliqué sur ce point en soulignant que l'Exécutif de Corse n'a pas toujours disposé des moyens qui lui auraient été nécessaires pour l'exercice de cette tutelle.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'OFFICE DES TRANSPORTS DE LA CORSE

La Corse est un espace fragile. Les contraintes insulaires (distance Corse Continent, temps de traversée, conditions climatiques) pèsent sur son développement. Son économie, sa vie sociale dépendent de la fiabilité, de la régularité, de la stabilité de ses moyens de transport. Sa population doit pouvoir se rendre sur le Continent tant pour des raisons professionnelles que familiales ou de santé, bénéficier des mêmes services publics que les autres habitants de notre pays. C'est le sens de la continuité territoriale. Une politique équilibrée d'aménagement du territoire nécessite la définition d objectifs maîtrisée par la collectivité chargée de les réaliser et des moyens en corrélation. Les différentes lois relatives au statut particulier et à ses compétences ont conduit la Collectivité territoriale de Corse à assurer cette continuité et à créer un Office des transports de l a Corse sous forme d'établissement public industriel et commercial.

La continuité territoriale, une priorité politique

Selon les termes de l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de la continuité territoriale, destiné à atténuer les contraintes de l 'insularité, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs. Les principes généraux du droit des collectivités territoriales imposent que celles-ci consacrent leur action et leurs ressources en priorité aux habitants des territoires dont elles ont la charge. La loi a donc confié cette compétence à la Collectivité territoriale de Corse afin de satisfaire les besoins de ses habitants concernés par les contraintes de l'insularité. L'Office des transports de la Corse (OTC) chargé d'assurer cette mission entend défendre cette conception du service public.

Selon les termes de l ' article L.4424-19 du CGCT, les obligations de service public sont imposées par la Collectivité territoriale de Corse sur certaines liaisons aériennes ou maritimes pour assurer le principe de continuité territoriale. Ces obligations ont pour objet, dans le cadre adapté à chaque mode de transport, de fournir des services passagers ou fret suffisants en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité et prix et, le cas échéant, de capacité, pour atténuer les contraintes liées à l'insularité et faciliter ainsi le développement économique de l'île, l'aménagement équilibré du territoire insulaire et le développement des échanges économiques et humains entre l'île et la France continentale.

Afin de gérer les liaisons maritime et aérienne, il est possible d'utiliser la convention de délégation de service public et/ou la convention d'aide sociale. Cette dernière disposition est une possibilité offerte par l'article L.4424-19 du CGCT : «Pour les liaisons de dessertes aériennes ou maritimes, la collectivité territoriale de Corse peut également établir un régime d'aides individuelles à caractère social pour certaines catégories de passagers ». Dans notre esprit, le service public est assumé en priorité par la convention de délégation de service public. La formulation utilisée par le législateur démontre le caractère subsidiaire et facultatif de la convention d'aide sociale. Le cumul des deux dispositifs a pu correspondre à un besoin de la Corse pour développer ses liaisons maritime et aérienne. Depuis 2005, l'aide sociale a été supprimée dans le domaine aérien, les tarifs dans le cadre de la délégation de service public aérien connaissent un caractère social néanmoins affirmé. II est donc abusif de faire croire que seule la convention d'aide sociale a un caractère social.

Le déséquilibre en matière maritime

La situation est plus grave dans le secteur maritime. La coexistence des deux dispositifs met à mal, comme la chambre régionale des comptes de Corse le souligne, l'équilibre financier de 1'Office des transports et pèse lourdement sur les finances de la Collectivité territoriale de Corse. La dégradation des finances dans le domaine maritime a des causes multiples. En premier lieu, il convient de souligner la non-indexation de la dotation de continuité territoriale. En effet, « L'Etat verse à la collectivité territoriale de Corse un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, intitulé : "dotation de continuité territoriale", dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. A titre dérogatoire, cette évolution ne s'applique pas en 2009 et en 2010 ». La dérogation est confirmée pour 2011. Il en résulte, comme le souligne le rapport de la Cour, une perte de 3,7M€ en 2009 et 4,9 M€ en 2010. Cette évolution décidée unilatéralement par 1'Etat remet en cause 1'économie de la politique des transports de la CTC.

En deuxième lieu, 1'aide sociale connaissait une hausse permanente sans pouvoir mesurer précisément le nombre de passagers concernés. Elle

sera plafonnée à 16 millions d'euros en 2009 mais aura contribué à dégrader le budget de l'OTC. En contrepartie de ce plafonnement, il a été acté que la convention d'aide sociale s'appliquerait jusqu'au 31 décembre 2013 et ne pourrait être modifiée que « par accord amiable entre les parties ». Ainsi, la CTC s'est privée d'une prérogative fondamentale dans le droit des contrats administratifs, à savoir remettre en cause un contrat lorsque l'intérêt général le commande. A ce titre, il y a lieu de s'interroger sur la légalité d'une telle convention qui lie de façon excessive la puissance publique. Le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie a été saisi sur cette question.

En troisième lieu, ce dispositif d'aide sociale permet par des prix d'appel d'attirer des clients vers des compagnies hors délégation de service public. Cette situation déstabilise l'économie de la convention de délégation de service public. Comme le souligne le rapport de la Cour, le niveau de compensation versée au groupement délégataire a été maintenu en raison de 1'application de la clause contractuelle dite de sauvegarde, destinée à compenser, du moins en partie, la perte de recettes commerciales, lorsqu'elles sont inferieures à ce qui était prévu dans les conventions initiales de délégation de service public. Le coût en 2008 et en 2009 s'est élevé à 15 millions d'euros. Ainsi, la Cour estime à bon escient que l'OTC supporte deux fois le coût de l'aide sociale.

En quatrième lieu, le déséquilibre des comptes de l'OTC et de la convention de délégation de service public conduit à utiliser la clause de revoyure qui aboutit à réduire le trafic de 108 traversées sur les services de pointe organisés pendant les périodes de congés. La hausse du prix des combustibles, par son effet inexorable, déstabilise le dispositif sans améliorer la qualité du service public. Ainsi, la convention de délégation de service public est, dès 1'origine, rédigée sans incitation réelle pour les entreprises à dynamiser la gestion du service offert. L'Office est censé compenser sans réel moyen de pression.

En cinquième lieu, la situation financière de l'OTC sera déficitaire sur l'année 2011 et la CTC devra compenser. Ce dernier point est la conséquence de la rédaction de la convention de la délégation de service public dans le domaine maritime. Dans une situation difficile avec des ressources contraintes, il paraît nécessaire de revenir aux principes fondamentaux du service public.

L'évolution du secteur aérien

Dans le domaine aérien, la Cour des comptes fait état d'une manière générale d'un manque d'anticipation et d'adaptation face aux évolutions de trafic et des conséquences en matière financière qui en découlaient. Or, elle relève qu'en aérien un très grand nombre de conventions et d'avenants ont été passés sur la période contrôlée. Cette constatation reflète bien que l'OTC n'est pas resté figé par un contrat initial

et a tenu compte des variations de situations. Le rapport souligne une inadaptation coûteuse des modes de gestion choisis

Cette contrainte n'est pas une exigence formulée dans les OSP mais les compagnies ont dû programmer les départs de Corse très tôt le matin afin de respecter les amplitudes horaires sur le continent de 11 heures qui ne peuvent être réalisables qu'au moyen d'un départ de Corse très tôt le matin. II faut reconnaître aussi que cette organisation permet de réaliser des économies importantes en matière de nuitées (les équipages dormant sur place). De plus, les chiffres de trafic de référence retenus par la Cour sont ceux communiqués par l'Observatoire Régional des Transports qui traite l'ensemble du trafic national sans distinction. Par ailleurs, ces évolutions entre 2002 et 2009 ne tiennent pas compte du retrait du dispositif de continuité territoriale les lignes de Lyon et de Montpellier qui à elles seules représentaient environ 100 000 passagers. L'OTC, depuis sa création, a continuellement suivi et traité mensuellement et par période les mouvements de trafics des passagers des lignes de service public. Quant à l'aide sociale pratiquée de 2000 à 2005, celle-ci a été plafonnée. Le niveau élevé des frais d'escale imputés dans les comptes du groupement CCM/Air France n'a jamais été justifié malgré les demandes réitérées de l'OTC. L'audit, actuellement mené par l'expert permettra, sans nul doute, d'apporter une explication. La Cour s'interroge sur la gestion de la délégation de service public

Dans le respect des délais séparant les différentes étapes de la procédure d'appel d'offres, le calendrier soumis à la Direction générale de l'aviation civile prévoyait un délai entre 6 et 7 mois. Le règlement de 1992 dans son article 4 stipule que « si aucun transporteur n'a commencé ou n'est sur le point de commencer des services réguliers sur une liaison, conformément aux OSP qui ont été imposées sur cette liaison, l'Etat membre peut en limiter l'accès à seul transporteur aérien.... ». Cette prescription concurrentielle a toujours été scrupuleusement suivie. En constatant une multitude de conventions et d'avenants en matière aérienne, on ne peut qu'en déduire qu'il y a bien eu adaptation aux variations économiques. Il faut ajouter qu'en toutes circonstances, tant le Secrétariat général aux affaires Corses que la Direction générale de 1'aviation civile ont été régulièrement consultés pour approbation.

Le règlement européen prévoit la possibilité de présenter une offre ligne par ligne et une offre prévoyant le regroupement de plusieurs lignes si cette démarche a pour effet de diminuer la compensation globale requise. C'est ce qui s'est passé lors du dernier appel d'offres, les contributions versées par l'OTC ont été triplement plafonnées : 1°) par rapport aux montants globaux initiaux, 2°) par rapport au déficit réel, 3°) par rapport au montant unitaire par passager qui, multiplie par le nombre de passagers payants transportés au cours de la période considérée, débouche donc sur un plafond. C'est ce dernier plafond qui a été retenu

dans les dernières conventions, ce qui explique la diminution importante des compensations financières. En fin d'exercice, lors de la régularisation, c'est le résultat le moins élevé qui est retenu.

Les objectifs de l'OTC

Sur le fond du rapport, la situation de l'Office fait l'objet d'une analyse fine et pertinente, de nature à favoriser une amélioration de la gestion. Aussi, l'OTC entend prendre en compte l'ensemble des remarques de la Chambre régionale des comptes de la Corse, reprises de façon synthétique par la Cour des comptes. Un plan de travail déjà en œuvre organise une modernisation de la gestion et une clarification du contenu et de la gestion de la délégation de service public.

1) Disposer d'un outil opérationnel

L'OTC, établissement public à caractère industriel et commercial doit agir dans le cadre de ses missions fixées par la loi et sous la tutelle de la CTC. Comme tout service et établissement public ou agence de la CTC, il a réduit de 6,5 % ses dépenses de gestion, notamment de personnel, pour le budget 2011. Le fonctionnement du conseil d'administration et des services fait l'objet d'une clarification. Le contrôle de la gestion de l'OTC par la CTC est renforcé par la transmission régulière des documents de gestion et par des réunions périodiques entre responsables de service.

2) Renforcer le contrôle de l'exécution du service public

L'OTC élabore en liaison avec les services compétents de la CTC une trame d'un rapport d'activité conformément à l'article L.l411-19 du CGCT. Ce document doit être communiqué par les compagnies avant le ler juin de chaque année pour être transmis à l'Assemblée de Corse comme la loi le prévoit. Le dispositif doit être présenté ligne par ligne. Un cabinet d'audit a été désigné à l'issue d'un marché à procédure adaptée en raison du montant. II a pour mission l'expertise des comptabilités analytiques des délégataires, mais aussi d'apprécier ligne par ligne la qualité du service public. Une clarification des comptes du groupement délégataire Air Corsica/ Air France sur les lignes entre la Corse et Paris s'impose. Le même cabinet a reçu la mission d'en assurer l'analyse. L'acquisition d'un logiciel spécifique permet de mieux contrôler les programmes prévus aux cahiers des charges. Un affinement de cet outil devrait en outre permettre de cibler les catégories d'usagers en fonction des tarifs appliqués par les compagnies aériennes. Par ailleurs, les distorsions constatées entre le nombre de passagers recensés par les chambres de commerce et celui qui sert de base au recouvrement de la taxe de transport ne sont pas admissibles. Elles doivent faire l'objet de contrôles et d'investigations approfondies tant dans l'aérien que dans le maritime. S'il apparaît, à la suite de ces contrôles, qu'il existe une différence entre le nombre de passagers revendiqués pour la perception de

la subvention dite « 1'aide sociale » et celui qui est déclaré au titre de la taxe de transport, les redressements devront être opérés, sans préjudice des poursuites.

3) Maîtriser la procédure de délégation de service public

La procédure de définition des obligations de service public doit être définie en amont tout comme 1'analyse des besoins des habitants. Cette démarche permet de favoriser les conditions de concurrence. Cela conduit à une refonte du cahier des charges de chaque délégation de service. Le calcul du déficit d'exploitation et donc du déficit prévisionnel d'exploitation doit être élaboré de façon réaliste et par une structure indépendante. L'OTC fera appel à une assistance dans le cadre d'un marché. La recherche d'une meilleure productivité, comme le souligne le rapport de la Cour, exige pour toutes les compagnies l'élaboration d'un projet d'entreprise dynamique en fonction des besoins de la Corse avec 1'acquisition de bateaux tels des cargos mixtes adaptés aux ports insulaires. Il en est de même pour les avions destinés au bord à bord. Ainsi, l'Office des transports de la Corse entend réaffirmer que la continuité territoriale est une mission de service public assumée sous le contrôle des pouvoirs publics. Il s'appuie sur le rapport de la Chambre régionale des comptes de la Corse et se rapprochera des conseillers en charge du dossier pour améliorer sa gestion.

REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE L'OTC

Le projet que vous m'avez fait tenir comporte un certain nombre d'erreurs ou d'inexactitudes qu'il est indispensable de corriger. Ces inexactitudes se reflètent dans plusieurs titres ou sous-titres.

Je pense par exemple au titre de la partie I.A « Un mélange incohérent de deux modes de gestion ». Il ne s'agit pas d'un mélange mais de la juxtaposition de deux modes d'intervention prévus par des textes européens qui en justifient la cohérence.

Ce point renvoie à l'impression générale que le caractère prégnant des textes européens n'est pas assez repris dans le projet d'insertion. Il faut avoir conscience, et le dire, qu'il n'y a pas un mélange incohérent de deux modes de gestion mais que la dualité des modes d'intervention résulte de l'impossibilité d'une aide au service de base de Marseille et notamment au transport de marchandises qui ne soit pas une compensation financière et de l'impossibilité de recourir à une DSP sur les lignes de Toulon et de Nice. Il reste un champ de choix pour les passagers des lignes de Marseille avec une articulation, très délicate à concevoir et organiser, entre le traitement des

passagers du service de base, le traitement des passagers du service complémentaire des lignes de Marseille et le traitement des passagers des lignes de Nice et de Toulon.

Le projet d'insertion commence par une présentation sur laquelle j'émets une appréciation très favorable à l'exception notable, toutefois de la seconde moitié de l'avant dernier paragraphe qui décline un certain nombre d'affirmations non fondées portant sur l'adaptation des modes de conventionnement et le contenu des obligations de service public aux évolutions du trafic, l'anticipation des conséquences financières et la mise en œuvre d'instruments d'évaluation afin de faire évoluer le dispositif. Il n'y a ni « sclérose », ni « essoufflement ».

Le dispositif d'ensemble a évolué et a été adapté comme le montrent les évolutions du contenu des cahiers des charges et l'importance de la revoyure de 2009 : revoyure stricto sensu pour la DSP des lignes maritimes de Marseille, abaissement des montants d'aide sociale sur les lignes maritimes de Toulon et de Nice, réduction des compensations financières pour les DSP aériennes. Une réforme plus profonde peut être envisagée, mais elle ne peut se faire que dans le cadre contraignant des textes européens qui se traduisent par l'indispensabilité d'une DSP sur les lignes maritimes de Marseille, notamment en raison du fret, et l'impossibilité d'une telle procédure sur les lignes de Toulon et de Nice.

L'office, avec ses agents et son directeur, a joué son rôle d'expert technique auprès de sa hiérarchie comme auprès des différentes instances intervenant dans les procédures de DSP. Il a très tôt pris conscience de l'évolution défavorable de sa situation comptable et fait prendre les décisions qui s'imposaient dans le cadre de conventions pluriannuelles générant beaucoup d'inertie. Dès le printemps 2007 les décisions de principe étaient actées concernant la clause de revoyure en maritime et la réduction de la compensation financière en aérien, c'est à dire bien avant le passage de l'équipe de la chambre régionale. L'office procède chaque année à une projection prévisionnelle glissante de ses comptes sur une durée de cinq ans. La dégradation comptable a été amplifiée par le prélèvement de 12 M€ effectué, conformément à la loi du 22 janvier 2002, pour le financement d'infrastructures portuaires, par le fort accroissement du coût des carburants ainsi que par la suspension, à compter de 2009, de l'indexation de la dotation de continuité territoriale inscrite dans la loi Joxe, avec l'effet « boule de neige » que cela implique. Signalons enfin qu'un débat stratégique a été organisé au début 2005. En matière de carburant, le système de continuité territoriale et ses entreprises de transport ont subi l'effet négatif des prix élevés du pétrole. Au cours de l'année 2008, on a connu un véritable choc pétrolier plus important, en termes de niveau de prix du pétrole, que les premier et second chocs pétroliers de 1973 et 1980, ainsi que du choc pétrolier qui a suivi l'invasion du Koweït. Au total le prix du pétrole comme celui des carburants a quadruplé au cours de la période.

Des réflexions ont été engagées sur les thèmes des fréquences, des dessertes, des modes d'intervention ou de la politique tarifaire. L'office a joué son rôle dans la fixation d'éléments quantitatifs, et notamment des capacités, mais il n'a pu que constater des augmentations par des amendements votés par l'Assemblée de Corse, se traduisant, par exemple, pour les DSP actuelles, par 50 000 sièges supplémentaires par an sur la ligne aérienne Bastia/Paris-Orly ou par l'introduction d'un service complémentaire de 80 000 places par an sur la ligne maritime Marseille/Propriano. Sur les lignes maritimes de Toulon et de Nice, un bornage de 16 M€ a été introduit en 2009. Il a été approuvé par la Commission européenne alors qu'elle s'y était catégoriquement opposée lors des négociations de 2001, sur la base de l'argument qu'une aide à certaines catégories de passagers ne peut faire l'objet d'une limitation globale. En matière de tarification aérienne, rappelons le traitement favorable dont bénéficient les personnes qui résident en Corse. Pour cette catégorie, le tarif aller et retour, hors taxe, est passé de 206 € en 1999 à 141 € en 2009 et se retrouve ainsi à la moitié du niveau qu'aurait atteint le tarif de 1999 augmenté de l'impact du prix du carburant et d'une indexation raisonnable sur le coût de la vie.

Pour terminer je souhaite signaler la complexité et la technicité du sujet, qui requièrent l'intervention récurrente des meilleurs spécialistes (juristes, avocats, cabinets d'audit …).

REPONSE DU DIRECTEUR CORSICA FERRIES

***1. – P**our une parfaite analyse des trafics et une bonne information des lecteurs, devrait également être précisée l'évolution du nombre de passagers transportés sur les lignes de service public par les deux délégataires, à savoir la SNCM et la CMN.*

Il en ressortirait que, sur la période 2000-2009, le trafic passager de la CMN sur les liaisons Marseille – Corse a doublé, alors que celui de la SNCM a baissé de 0,1 million.

Trafic/compagnies	***2000***	***2009***
Dont SNCM (DSP sur Marseille)	*0,8 million (32% des passagers maritimes)*	*0,7 million (23% des passagers maritimes)*
Dont CMN (DSP sur Marseille)	*0,1 million (8% des passagers maritimes)*	*0,2 million (7% des passagers maritimes)*

Source : observatoire régional des transports de la Corse

2. – *La Cour des comptes relève à juste titre, dans son projet d'insertion, le caractère extrêmement bref des délais dans lesquels sont organisées en Corse les procédures de renouvellement des délégations de service public. Il est ainsi indiqué que ces procédures sont, en général, organisées seulement 6 mois avant l'expiration des délégations en cours.*

La société Corsica Ferries souhaiterait préciser qu'au-delà de ce délai, le délai le plus important dans le secteur maritime est celui accordé au candidat retenu entre (i) la décision lui attribuant la délégation et (ii) la date du début d'exploitation de la délégation.

En effet, pour une compagnie autre que les délégataires en place, la seule manière d'être candidate est de redéployer, sur la ou les lignes de service public, des navires affectés sur d'autres lignes. Or, en moyenne, les réservations se font 4 mois à l'avance, de sorte que si un délai inférieur est imparti au candidat retenu pour débuter l'exploitation de la délégation, il lui est tout simplement impossible d'être candidat.

C'est exactement ce qu'avait considéré le Conseil de la concurrence lors du dernier appel d'offres maritime de 2007 :

« C'est en réalité la décision de la collectivité de choisir le 1er mai 2007 comme date de mise en service de la nouvelle délégation (…) qui est la cause de [l'éviction de la société Corsica Ferries]. Compte tenu du fait que les billets pour la saison touristique 2007 sont mis en vente à compter du mois de janvier, la société Corsica Ferries, ayant déjà mobilisé sa flotte sur Nice et Toulon, s'est trouvée dans l'impossibilité de proposer une offre effective au 1er mai et a dû reporter la date d'effet de son offre au 12 novembre 2007 – date elle-même incompatible avec les prescriptions du cahier des charges » (6 avril 2007, n° 07-D-13).

En outre, à titre de comparaison, l'appel d'offres organisé en 2007 pour la desserte maritime de l'île de Rathlin en Islande (60 habitants seulement) a accordé un délai de 8 mois au candidat retenu pour redéployer sa flotte et se préparer à exploiter ladite desserte ; de même l'appel d'offres pour la desserte des îles Gotland en Suède a accordé un délai de 20 mois à l'opérateur choisi pour se préparer à l'exécution du service.

A l'inverse, la brièveté du délai entre le choix du délégataire et le début d'exploitation de la délégation constitue une contrainte insurmontable pour les compagnies autres que les délégataires et garantit aux délégataires en place d'être renouvelés.

3. – En dernier lieu, la Cour des comptes constate dans son projet d'insertion, à la fois, que la clause de sauvegarde des recettes dans le secteur maritime a généré, en 2008 et 2009, un complément de subvention de 15 millions d'euros et que les recettes prévisionnelles servant de calcul à ce complément se sont révélées « irréalistes ».

A cet égard, il convient de relever que les recettes prévisionnelles du groupement SNCM/CMN ont connu lors de la procédure d'appel d'offres une importante augmentation, concomitamment au déplafonnement de la clause de sauvegarde.

En effet, comme l'a parfaitement constaté le Conseil de la concurrence :

« Il existe en effet des incertitudes sur les conséquences que pourra créer, à la hausse, le jeu de la clause de sauvegarde insérée à l'article 7.2 du projet de convention de délégation, qui prévoit la compensation partielle de la différence entre recettes prévisionnelles et recettes réelles, alors même que les chiffres du trafic prévisionnel fournis par la SNCM ont subi de fortes variations entre février et mars 2007, sans que les représentants de l'Office des transports de la Corse, interrogés au cours de l'audience, ne puissent les expliquer » (6 avril 2007, n° 07-D-13).

Il y a, en réalité, tout lieu de croire que le montant des recettes prévisionnelles a été fixé à un niveau permettant, en tout état de cause, aux délégataires de percevoir un complément de subvention publique.

Or, un tel complément de subvention d'un montant de 15 millions d'euros, correspond peu ou prou au montant annuel versé par l'Office des transports de la Corse au titre de l'aide sociale (bénéficiant à plus de 1,6 million de passagers) et constitue, en tout état de cause, une aide d'État prohibée, contraire aux conditions posées par la jurisprudence Altmark de la Cour de justice de l'Union européenne.

REPONSE DU PRESIDENT DU CCM

La CCM n'est pas l'unique exploitante des lignes de Paris, la Compagnie Air France opérant plus de la moitié des sièges produits.

La CCM est l'unique exploitante sur le bord à bord du fait de la faillite des compagnies qui exploitaient ces liaisons : Air Liberté puis Air Littoral sur Calvi et Figari.

Il est inexact d'affirmer la situation de monopole de fait, alors qu'il s'agit d'un monopole de droit. En effet, l'exclusivité de l'exploitation pour une période de trois ans, est issue des règles Européennes (Règlement 2408-92 désormais règlement 1008-2008).

Cette affirmation est inexacte : d'une part, il n'existe aucune disposition imposant « de maintenir la nuit en Corse » les aéronefs assurant le service. Il existe des règles d'amplitudes à assurer au profit des passagers insulaires et des passagers venant du continent.

Le choix du premier départ de la Corse vers le Continent est cohérent avec ce qui se réalise depuis toujours en matière d'aménagement du Territoire à savoir le principe selon lequel la Province « monte » vers Paris le matin de bonne heure et redescend le soir par le dernier vol. Ceci existe depuis la mise en œuvre de la Continuité Territoriale dont l'objet est « de réduire la contrainte de l'insularité ».

Les compensations reçues pour l'année 2009 ont été de 48M€ soit un quart du CA et non un tiers.

S'il y a monopole de droit, c'est que les « forces » du marché n'ont pas trouvé d'intérêt à ces dessertes.

Quant à la recherche de la réalité de l'équilibre économique du contrat, les auditeurs peuvent s'insispérer.des autres délégations de service public assuré en France par la compagnie Airlinair par exemple.

A partir de 2001, la CTC a décidé une baisse significative des tarifs sur les liaisons de Paris-Corse ainsi que sur celles de Nice et Marseille (-10euros sur les résidents). De plus sur le réseau du bord à bord, des renforcements de programme ont été imposés (Calvi par exemple)

Par ailleurs durant cette période les coûts pétroliers sont passés de 24$ à 85 $ soit multiplié par plus de 3.

Pour la société CCM, le montant de compensation publique prévue a été de 48 M€ et non 62 M€.

Il aurait été pertinent que les auditeurs qui ont conçu une réelle concurrence dans le mode maritime s'interroge à la concurrence entre le mode maritime et le mode aérien notamment sur les liaisons de bord à bord.

Globalement depuis 1996 (date de l'introduction des navires rapides) les parts du marché de l'aérien sont passées de 50% à 40% à 2009 (statistiques de l'Observatoire des Transports de la Corse).

En effet sur la même période (1996-2009), le trafic maritime Français (Nice, Marseille, Toulon) a progressé de 1 143 483 à 2 980 362 passagers soit multiplié donc par de 2,6 !

Le trafic aérien du bord à bord (Nice, Marseille) progressant pour sa part de 10% sur la même période. Ceci explique notamment cela.

Les chiffres présentés dans le tableau de la page 6 ne sont pas cohérents avec les évolutions de trafic visées à la page 5 : +14% de 2001 à 2009 et 2002/2009 : +20%.

Concernant le transport aérien, CCM fournie chaque année des états faisant état des produits et charges par ligne ou groupe de lignes.

Le plein tarif Paris-Corse est pour 2009 de 186€ H.T. porté à 216€ durant les 10 semaines d'Eté (aller simple)

Le tarif résident est pour 2009 de 149€ HT aller-retour (74,5€ aller simple) soit près de 60% de réduction sur le plein tarif.

D'une part, les tarifs que nous inscrivons dans notre offre correspondent à des tarifs maximums, d'autre part, lors de notre proposition, nous avons présenté une recette moyenne qui tenait compte de l'ensemble des tarifs et des clientèles correspondantes.

Ces tarifs soumis à des conditions particulières procurent une induction de trafic et améliorent globalement le chiffre d'affaires de la Compagnie et participent à une moindre demande de compensation publique

Chaque trimestre une demande d'acompte était par la CCM envoyée à l'OTC faisant apparaître ligne par ligne le nombre de passagers éligibles à l'aide sociale, plafonnée à 65% du total des passagers commerciaux.

Il est inexact d'affirmer que les cahiers des charges sont stables. Pour mémoire, lors de la dernière délégation sur Paris-Corse, la CTC a voté en séance de nuit plus de 50 000 sièges à offrir sur Bastia-Paris sur le seul programme été.

Pour l'année 2010, le total des gratuités partielles représente au plus 5% des passagers sur les lignes de bord à bord :

Dont 2,7% pour les employés des Cies aériennes (règles IATA) sur des sièges non vendus,

Dont près de 1% pour les enfants de moins de 2 ans (règles IATA communes à l'ensemble des Cies aériennes),

Dont 1% pour les mises en place de nos équipages et litiges divers

Et 0,3% (divers, voyages presse, tombola, jeu).

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SNCM

La synthèse de la Cour résume bien la problématique fondamentale des modes d'intervention dans la desserte maritime de la Corse et les limites de son fonctionnement actuel. Nous avons relevé au fil de la lecture certains points qui méritent d'être ajustés.

Par ailleurs, il nous semble important de revenir sur la conception de la Délégation de Service Public relative à la desserte maritime de la Corse développée par la Cour.

En effet, la qualité et l'utilité d'une DSP ne se mesurent pas prioritairement à l'aune de sa performance commerciale puisque sa raison d'être est justement de pallier la carence du marché qui n'assumerait pas sans contreparties les contraintes de service public souhaitées dans leur pleine et entière territorialité.

Pour autant, les difficultés rencontrées par les opérateurs de la DSP entre Marseille et la Corse mettent en exergue la nécessite pour l'autorité adjudicatrice d'encadrer la cohérence et la complémentarité de l'ensemble de la desserte maritime de l'île, sous peine de le voir engendrer des effets contre-productifs. C'est à cette condition que la DSP pourra atteindre les objectifs fixés, permettant ainsi à la Corse de pérenniser dans l'intérêt général la plénitude des liens maritimes qui l'unissent au continent.

Vous trouverez ci-après les précisions que je souhaite apporter :

Le raisonnement selon lequel l'activité hautement concurrentielle se prête à la DSP est contestable : la concurrence "dans le marché" ne doit pas être le moteur de création d'une DSP : en effet, la DSP ne doit voir le jour que pour faire face aux situations dans lesquelles le marché est soit insuffisant, soit défaillant. La DSP doit alors être accompagnée d'un encadrement de la concurrence dont la vocation doit être "pour le marché".

A contrario de l'assertion selon laquelle l'efficacité d'une DSP est marquée par l'intensité du trafic et l'évolution à la hausse de sa part de marché, nous constatons de facto que la réduction des parts de marché sur le segment Marseille/Corse est indicative d'un problème de marché à même de justifier la réforme et le renforcement de la DSP.

II convient de rappeler que la compensation de recettes visait à atténuer notamment les effets de 1'augmentation sans contrôle de 1'offre concurrente, rappelant ainsi s'il en était besoin que l'autorité adjudicatrice de la DSP avait en son temps partiellement mesure les

risques de pénalisation de cette même DSP par une concurrence dont l'intérêt public commande à l'évidence qu'elle soit mieux maîtrisée.

La mise en parallèle de la croissance des trafics sur les lignes hors DSP et du déclin des trafics sous DSP reste réductrice car ne tenant pas compte de l'offre surcapacitaire alignée au fil des ans par Corsica Ferries à la faveur du système d'aide sociale. En effet, la stratégie de réduction de l'offre de transport de la DSP engagée afin de contenir le déséquilibre structurel qui l'a progressivement gagnée, n'a pas connu d'accompagnement corollaire pour la partie hors DSP soumise à aide sociale. C'est ainsi qu'en 2010, le marché global de près de trois millions de passagers a été couvert par une offre de transport de neuf millions de places dont deux millions et demi provenaient des Compagnies délégataires de la DSP.

Ce constat laisserait à penser que les Compagnies délégataires de la DSP n'auraient pas vertueusement accompagné cet effort financier qui a découlé de l'application de la clause de revoyure : la réduction de subvention de 6,5 M€ a été obtenue par un effort économique net desdites Compagnies (dont 5 M€ pour la seule SNCM) cumulé à une réduction du nombre de traversées subventionnées et à une augmentation des tarifs ; ces deux dernières mesures ayant été totalement "gommées" par l'augmentation de l'offre concurrente à bas prix de 20 % en 2010 !

La réalité de 2010 confirme les craintes de la Cour, car 1'augmentation massive en 2010 de l'offre concurrente à bas prix de Corsica Ferries et de Moby Lines (+ 20%) associée à l'augmentation des coûts du carburant ont creusé un déséquilibre de l'ordre de 20 M€ en 2010 pour les deux Compagnies délégataires.

Rappelons ici que l'autorité concédante dispose de tous les éléments de "reporting" requis auprès des Compagnies délégataires au travers des rapports de suivi mensuels et annuels de l'application du contrat, complétés par un accès transparent aux comptes afférents.

Nous avons ici l'impression que ce sont les capacités des Compagnies Délégataires qui ont amplifié le déficit de l'Office des Transports de la Corse. En réalité, la mise en ligne de nouvelles capacités telles que "JEAN NICOLI" ou "PIANA" étaient prévues au contrat, alors que les capacités additionnelles de Corsica Ferries n'ont jamais été contrôlées ni plafonnées. Ces dernières ont évidemment largement "puisé" dans le trafic marseillais, impactant ainsi 1'évolution prévue de sa demande de transport.

on raisonne pour l'enveloppe globale attribuée aux Compagnies délégataires. Toutefois il y a, de manière globalisée, des trafics et des recettes Passages et Fret de référence dans le cahier des charges de Service Public qui nourrissent la procédure d'adaptation des

compensations prévue dans la clause de revoyure dont les ajustements sont clairement dimensionnés en distinguant les Passagers et le Fret.

Contrairement à ce qui est précisé, le cahier des charges invoqué ne pouvait être exclusif aux candidats en place dès lors que tout candidat aurait de toutes les façons bénéficié d'une ou deux années dérogatoires, prévues dans l'appel d'offres après la prise d'effet du contrat, pour la mise en conformité de ses éventuels navires les plus anciens. Connaissant les échéances de l'appel d'offres, la concurrence dont il est question s'est empressée, au contraire, d'anticiper l'ouverture de ses ventes, pour employer ses navires et arguer d'engagements commerciaux irréversibles.

Rappelons ici que le contexte des appels d'offres successifs a été marqué par la multiplicité des procédures juridiques d'initiative concurrente dont la stratégie était bien de se situer hors du champ public de la desserte concernée, mais en dépit desquelles la légitimité du système incriminé demeure en l'état pleine et entière.

Il faut noter par ailleurs que les variations des cahiers des charges d'une DSP à l'autre ne sont pas du tout marginales infirmant ainsi l'idée d'un cahier des charges taillé sur mesure pour les titulaires en place. A titre d'illustration, pour gagner la nouvelle DSP, les deux Compagnies actuellement délégataires ont dû s'engager à renouveler deux des sept navires mixtes constituant le service de base représentant un investissement de l'ordre de 275 M€.

Sur ce point il convient de garder en mémoire le mécanisme de négociation qui intervient entre le dépôt d'une offre initiale et la conclusion d'un accord sur une offre finale, ceci s'inscrivant dans le cadre du "dialogue compétitif avec l'Office des Transports de la Corse, ce dernier n'ayant pas manqué d'inciter les candidats à atténuer le besoin de subvention initialement demandé.

En ce qui concerne l'estimation des recettes, si la démarche Fret a pu être davantage réaliste en raison d'un séquencement plus graduel de l'érosion des parts de marché de la DSP, l'anticipation au niveau des passagers a été rendue beaucoup plus délicate compte tenu de l'exacerbation croissante de la concurrence hors DSP qui est venue dégrader les perspectives de stabilisation initialement retenues, ralentissant ainsi de facto le redressement de la SNCM escompté.

On mesure bien ici l'effet concrètement pervers d'une absence de protection de la DSP sur les comptes des Compagnies Délégataires.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL D'AIR FRANCE

Le rapport laisse à penser que la compagnie CCM Airlines est le seul exploitant des lignes aériennes. En fait, sur les 4 routes reliant Paris – Orly et la Corse, Air France est bien associée à CCM – une proposition commune a été soumise et retenue - et assure la moitié de l'exploitation.

Sur le fait que la structure de desserte favoriserait les deux opérateurs, il convient de rappeler que de manière générale les OSP qui définissent le cahier des charges pour l'exploitation de routes entre Paris et la Province sont construites sur un modèle qui permet aux provinciaux de disposer d'amplitudes horaires suffisamment importantes à destination.

Le texte qui décrit les obligations en terme d'horaires pour les dessertes entre la Corse et Paris ne déroge pas à cette règle générale qui repose sur la nécessité de réduire les contraintes de l'enclavement ou de l'insularité. Cela se traduit, par construction, par la mise en œuvre de structures de dessertes qui voient des appareils basés la nuit en Corse, mais cela s'inscrit dans la raison d'être principale des OSP en terme de service rendu. Rien n'interdit par ailleurs à d'autres soumissionnaires de baser des appareils en Corse, ce qui est une condition incontournable pour répondre au cahier des charges.

Le rapport mentionne l'évolution significative des subventions au fil du temps. Il convient de rappeler que le contexte a également significativement changé. Du côté économique, le carburant a subi l'inflation spectaculaire du prix du pétrole ; du côté concurrentiel, l'arrivée de compétiteurs sur les axes Paris – Corse a nécessité des ajustements de stratégie commerciale pour conserver un trafic sans lequel le déficit constaté se serait encore aggravé. La crise économique de ces dernières années a contribué également à la détérioration des résultats.

Rappelons que la subvention octroyée ne permet pas à ce jour de couvrir les pertes enregistrées, et, en dépit de la compensation, Air France perd de l'argent sur ces routes. Nous souhaitons attirer l'attention sur certaines remarques qui sont faites à propos des structures tarifaires.

La comparaison des tarifs nécessite la prise en compte des conditions requises pour y accéder. Pour certains d'entre eux, des contraintes sont attachées en terme de période d'achat, de modalité de remboursement ou la modification du billet. Ainsi le tarif résident est totalement « flexible », accessible à la population concernée jusqu'au dernier moment, ce qui est loin d'être le cas de tarifs sous contraintes. Les produits proposés sont de nature différente. Quant aux tarifs non imposés par les OSP, ils ont dû être ajustés pour prendre en compte l'arrivée de la concurrence. Sans quoi, les pertes de trafic eussent été encore plus préjudiciables au résultat économique des routes.

L'argument consistant à dire que la concurrence n'a que peu de possibilité de répondre à l'appel d'offres est discutable. Les délais entre la publication du cahier des charges et la date de remise des propositions paraît raisonnable.

Peut-être faut-il trouver à cela d'autres causes qui relèvent de la spécificité de la demande exprimée sur ces routes, avec des effets de saisonnalité très forts qui font que les programmes de l'hiver et de la pointe été sont en volume très différents et nécessitent la capacité des opérateurs à ajuster leur offre significativement.

Cette spécificité n'est d'ailleurs pas sans conséquences sur les structures de coûts. Ainsi, la densité de fréquences opérées quotidiennement en été et particulièrement sur la pointe été étant très largement supérieure à ce qui est programmé en hiver, il est nécessaire de dimensionner les moyens (escales, navigants) en conséquence. Ceci induit des coûts supplémentaires importants. Le rapport fait mention de l'importance des coûts d'escales et cette particularité liée à la spécificité de la demande en est l'une des raisons principales.

Il est fait état du processus de contrôle. Air France fournit, conjointement avec la compagnie CCM puisque notre offre est commune, des comptes de résultats analytiques, ligne par ligne, dans lesquels les recettes et les charges sont détaillées.

S'il est vrai qu'il est arrivé que les documents soient fournis un peu tardivement, nous nous sommes engagés auprès de l'OTC à œuvrer pour améliorer le délai de production et de remise de notre rapport d'activité annuel.

***

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour, ne lui ont pas adressé de réponse :

- *la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;*
- *le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*
- *le directeur général de la CMN ;*
- *l'ancien président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de la Corse (2004-2010).*

Chapitre II

La gestion des ressources humaines

Les ouvriers d'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile

PRESENTATION

En 2009, sur environ 46 300 ouvriers d'État en activité dans les administrations de l'État (2 % de leurs effectifs), le ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile en employait 8000, soit 17 %[287] *. Depuis dix ans, les effectifs globaux d'ouvriers d'État ont diminué de 29 %, mais ceux de ce ministère de 19 % seulement.*

Les ouvriers d'État sont des agents non-titulaires de la fonction publique de l'État. Ils ne relèvent pas du statut général de la fonction publique, et leur gestion se fonde sur des textes différents selon leur structure d'affectation. Ainsi, au ministère de l'équipement et de l'aviation civile – actuellement, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement -, les règles de gestion des ouvriers d'État des parcs et ateliers (environ 7 200 agents) diffèrent de celles des ouvriers d'État de la direction générale de l'aviation civile (DGAC - environ 800 agents).

Les ouvriers d'État sont affiliés au Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), institué par la loi du 21 mars 1928, qui leur verse, au moment de la retraite (108 000 retraités en 2009), une pension plus avantageuse (de 30 % en moyenne, que celle dont bénéficient les agents titulaires de la fonction publique exerçant des fonctions de nature comparable.

Un récent contrôle de la gestion des ouvriers des parcs et ateliers a amené la Cour a constaté que peu de ses recommandations antérieures (faites en particulier dans un référé d'octobre 2004) ont été suivies d'effets : notamment les nombreuses irrégularités alors relevées ont perduré. Le contrôle, effectué dans le même temps et dans le même ministère, de la gestion des ouvriers de la direction générale de l'aviation civile a mis en évidence des anomalies similaires tout aussi graves.

[287] Le ministère de la défense est le principal employeur, avec 77 % des effectifs.

Sans préjudice des suites juridictionnelles qui pourraient être réservées, la Cour présente ci-après les principales défaillances relevées, notamment l'octroi d'avantages irréguliers et d'autres pratiques critiquables ayant toutes pour conséquence une dérive financière significative.

I - Les ouvriers des parcs et ateliers

Les 7 200 ouvriers des parcs et ateliers représentent, en 2009, près de 11 % des effectifs du ministère. En raison du transfert des parcs de l'équipement aux départements dans le cadre de la décentralisation, leurs effectifs ont diminué de 11 % depuis 2006.

La gestion de ces personnels se fonde sur le décret n°65-382 du 21 mai 1965 relatif aux ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes.

Dans les parcs et ateliers de l'équipement, les ouvriers affectés à l'exploitation (55 % des agents) sont chargés, par exemple, de poser les glissières, de peindre les marquages au sol, d'entretenir les abords de la chaussée, de déneiger et saler les routes en hiver. Les ouvriers affectés dans les ateliers (38 %) entretiennent et réparent les véhicules et engins de l'équipement. Enfin, quelques ouvriers (7 %) sont affectés au magasin pour l'achat et la gestion du stock des pièces détachées nécessaires à l'activité des ateliers.

A - Une gestion administrative défaillante et laxiste

1 - Près de 30% de l'effectif recrutés, affectés et gérés de manière irrégulière

Près de 30 % des 7 200 ouvriers des parcs et ateliers ne sont pas affectés dans les parcs de l'équipement, contrairement à ce que prévoit le décret de 1965. Plus de 2 000 ouvriers travaillent ainsi dans les directions interdépartementales des routes, dans les services de la navigation, dans les centres d'exploitation techniques de l'équipement, dans les services des phares et balises, dans les directions départementales du territoire (DDT – les ex-DDE), ainsi qu'au sein de l'administration centrale. Ils ont été recrutés, affectés et sont gérés sans fondement juridique.

Malgré les observations formulées par la Cour en 2004, et sans doute par facilité et négligence, le ministère, même s'il les a réduits, a poursuivi ces recrutements irréguliers : 250 en 2007, 96 en 2008 et encore 29 en 2010.

2 - Des carences graves de gestion et du contrôle interne

Les ouvriers des parcs et ateliers sont gérés selon une organisation déconcentrée, qui impliquerait que les services centraux pilotent l'ensemble, non seulement en édictant des règles générales applicables à tous, mais aussi en veillant à leur mise en œuvre.

Or, au niveau central, la dispersion des responsabilités entre plusieurs bureaux appartenant à des services différents, les limites des outils informatiques, la méconnaissance des réalités locales, la faiblesse d'un dialogue dédié aux ressources humaines avec les directions opérationnelles, se traduisent par l'absence d'une vision synthétique de la gestion de ces personnels.

Jusqu'à l'enquête menée par la Cour, les services du ministère ignoraient le nombre exact des personnes employées et leurs affectations. Ainsi, au niveau local, quelques mises à disposition d'ouvriers ont été effectués, malgré une réglementation qui ne le prévoit pas, et sans que les services centraux en soient informés (par exemple, au Grand port de La Rochelle, au restaurant administratif de la direction départementale des territoires de la Seine-et-Marne, à l'école d'architecture de Paris).

Les besoins en emplois sont déterminés, selon une approche quantitative, au niveau central, sans connaissance des besoins réels des services. Alors même que la notion de « *métier* » devrait être au cœur de la gestion des ouvriers, les métiers exercés par ces derniers n'ont fait l'objet d'aucun recensement, ni a fortiori de nomenclature précise décrivant leur contenu. Cette absence de réflexion globale et de gestion prévisionnelle des métiers et compétences a favorisé le recours systématique au recrutement d'un ouvrier, plutôt que d'un fonctionnaire du grade d'adjoint technique (par exemple), ou d'un agent contractuel, afin de pourvoir aux besoins fonctionnels.

Par ailleurs, les autorisations de recrutement local ne font pas l'objet d'un suivi de leur mise en œuvre, ce qui soulève des difficultés, compte tenu du décalage d'un exercice à l'autre, entre le moment où un recrutement est autorisé et le moment où il est effectué.

Enfin, l'organisation en place illustre l'opacité de la gestion de certains agents. D'une part, l'établissement public Voies navigables de France (VNF) négocie, avec le ministère, le besoin en effectifs des

services de la navigation, alors qu'il n'en assume ni la gestion, ni la charge financière. D'autre part, les services de la navigation de la Seine gèrent et rémunèrent les ouvriers affectés dans les services du secrétariat général du ministère et dans ceux de la direction régionale de l'environnement d'Ile-de-France, sans détenir les informations fonctionnelles les concernant.

3 - L'impréparation du transfert aux collectivités territoriales de près de 70 % de l'effectif

Les quelque 5 000 ouvriers réellement affectés dans les parcs et ateliers sont majoritairement concernés par le transfert aux collectivités territoriales du fait des lois de décentralisation[288], sachant que selon les départements, les transferts seront globaux ou partiels. Cette situation impose une refondation juridique de la gestion de ces agents.

En effet, le projet de nouveau statut, qui avait été proposé en 2009 par le ministère, n'a pas été retenu par le Parlement, ce qui laisse les services sans base juridique pour la gestion des ouvriers hors parcs et de ceux qui ne seront pas transférés (en cas de transferts partiels de leur parc).

Dans la mesure où les modalités de gestion des ouvriers restant à la charge du ministère allaient être profondément modifiées par un transfert annoncé depuis 2004, il est regrettable que la modernisation et la régularisation des règles qui leur sont applicables n'aient pas été correctement anticipées.

B - Une situation des ouvriers très avantageuse au regard de celle des fonctionnaires

1 - La poursuite des promotions abusives et des « coups de chapeau »

Le déroulement des carrières des ouvriers des parcs et ateliers, défini par le ministère, a fait évoluer leurs règles de promotion et d'avancement sans aucune contrainte. L'absence anormale de base juridique[289] relative à la classification et aux règles d'évolution de cette

[288] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a transféré les routes nationales aux départements et loi n°2209-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert (global ou partiel) aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

[289] Le décret de 1965 prévoit un arrêté interministériel qui a été pris, mais est vide de toute substance

catégorie de population, expose le ministère à de fortes pressions syndicales, auxquelles il n'a que rarement su ou voulu résister.

Ces règles internes sont très avantageuses au regard de celles appliquées aux agents d'exploitation de l'équipement, c'est-à-dire des fonctionnaires dont les responsabilités sont comparables à celles confiées aux ouvriers d'État. En effet, la majorité des agents d'exploitation font toute leur carrière en catégorie C et seulement 20 % d'entre eux terminent leur carrière en catégorie B, du fait de la nécessité de passer un concours. En revanche, tout ouvrier d'État recruté en pied de grille peut évoluer vers un classement équivalent à la catégorie B, puis vers un classement équivalent à la catégorie A.

L'application des dispositions qui prévoyaient des quotas limitatifs, pour la promotion des ouvriers d'État, à une catégorie supérieure, ne fait l'objet d'aucun contrôle interne, si bien que ces derniers sont largement dépassés. Au demeurant, le ministère délègue, aux services déconcentrés, des enveloppes à consommer correspondant chaque année à 1% de la « masse salariale ». Mais cette proportion ne fait l'objet d'aucun contrôle et n'est, dans la réalité, pas respectée.

La perspective du transfert des parcs aux départements, non seulement n'a pas empêché une très substantielle revalorisation de la classification des agents, mais elle semble au contraire l'avoir favorisée. A titre d'illustration, le millier d'ouvriers qualifiés de 2002 ne sont désormais plus que 300 et, au cours de la même période, l'effectif des maîtres-compagnons a plus que doublé, de 535 à 1 177 agents. Ces derniers représentent aujourd'hui 30 % de l'effectif du niveau ouvrier, contre moins de 10 % en 2002. Cette évolution spectaculaire des niveaux de qualification depuis 2002, n'est pas sans lien avec les difficultés rencontrées aujourd'hui pour les éventuels reclassements de ces agents dans un cadre d'emploi équivalent de la fonction publique territoriale. De plus, le ministère a réduit ses marges de manœuvre pour la gestion future de la carrière des ouvriers dont il conservera la gestion.

Enfin, les promotions de compagnon à maître-compagnon, dans l'année qui précède la retraite (qualifiées de « *promotions coup de chapeau* »), pourtant formellement interdites par le décret de 1965 ont néanmoins été couramment pratiquées (40 en 2006, 37 en 2007, 19 en 2008 et 11 en 2009), ce qui doit, de nouveau, être dénoncé. La Cour prend acte de l'engagement du ministère de cesser cette pratique au plus tard fin 2010.

2 - Des attributions de primes irrégulières en constante progression

La grille salariale correspondant à chaque niveau de classification des ouvriers évolue, depuis 1975, selon la valeur du point de la fonction publique. Une prime d'ancienneté, maintenue à son taux à chaque changement de catégorie, amplifie l'effet de toute promotion sur la rémunération des intéressés, de manière plus que proportionnelle à la progression d'échelon[290].

L'arrêté fixant le taux moyen de la prime de rendement n'ayant pas été pris dans les formes prévues par le décret de 1965, le versement de la prime de rendement et de son complément est entaché d'irrégularité, ainsi que la Cour l'avait souligné à l'issue de son contrôle précédent.

De plus, la réduction du temps de travail a donné lieu à une rénovation du système indemnitaire en 2002, avec notamment la création d'une prime de métier. Destinée, à l'origine, à maintenir les rémunérations antérieures et à compenser les contraintes et la pénibilité des métiers, cette prime est en réalité un moyen d'augmenter la rémunération des bénéficiaires. En outre, depuis 2007, à la suite de différents protocoles dans les directions interrégionales des routes et les services de la navigation, l'augmentation substantielle de cette prime est harmonisée avec la progression de la prime de la filière technique.

Bien que les primes créées en 2002 aient pour objectif d'éviter l'attribution de primes locales, certaines pratiques anciennes ont perduré sous une forme nouvelle (heures « *programmées* » ou accords particuliers concernant les conditions de versement du complément de rendement, par exemple).

Du fait de ces éléments, entre 2006 et 2009, la rémunération moyenne mensuelle brute des ouvriers des parcs a progressé de 10 % et s'élève actuellement à environ 2 500 €.

II - Les ouvriers d'État de la direction générale de l'aviation civile

Les effectifs des ouvriers d'État de la DGAC (819 en 2009) ont faiblement décru (-4 % depuis 2006). Leur gestion se fonde sur un décret du 8 janvier 1936 fixant le statut du personnel ouvrier des établissements

[290] Pour assurer un avancement au-delà de 27 ans, une prime d'expérience a été créée au 1er janvier 2002 avec plus de 18 mois de rétroactivité.

et services extérieurs du ministère de l'air et sur une circulaire interne du 1er juin 1956.

Les ouvriers de l'aviation civile sont désormais répartis entre 29 familles professionnelles. Pour les métiers les plus représentés, on dénombre 153 ouvriers chargés de l'entretien et de la logistique (électricité, plomberie, peinture et réaménagement des locaux de l'aviation civile), 117 ouvriers spécialistes des systèmes informatiques, 96 magasiniers, 87 mécaniciens des aéronefs, 53 chauffeurs et 54 mécaniciens de véhicules terrestres. Les autres exercent des métiers très variés, par exemple, climaticien, cuisinier, menuisier, peintre, photographe, laborantin ou reprographe.

A - Une gestion incontrôlée sans outils fiables

1 - L'incapacité des services de la DGAC à fournir des données fiables

L'incapacité des services administratifs de la DGAC à produire des tableaux d'effectifs ou de dépenses cohérents entre eux, et dont les montants n'évoluent pas au gré des questions posées, est pour le moins surprenante. A titre d'exemple, la DGAC n'a pu fournir un montant fiable de la dépense en heures supplémentaires, et non plus que le coût moyen salarial par catégorie d'agents.

L'absence de tout tableau de bord fiable est préoccupante. Elle démontre que la DGAC ne dispose d'aucun moyen de pilotage sérieux, ce qui explique que ses choix de gestion de personnel soient arrêtés sans visibilité financière.

2 - La création non convaincante des « familles prioritaires »

La DGAC a initié ces dernières années une méthode de détermination de ses besoins en effectifs, selon des familles professionnelles considérées comme prioritaires ou en extinction.

Cette définition des besoins est effectuée dans le cadre protocolaire propre à la DGAC, qui conclut des accords avec les partenaires sociaux pour trois ans. La recherche de productivité est absente de ces négociations, et les avantages sont consentis sans contrepartie, et sans évaluation de leurs conséquences financières.

L'approche en termes de compétence, par grande famille professionnelle, n'est pas convaincante, d'abord parce qu'elle ne repose pas sur un état des lieux recensant des gisements de productivité, ensuite parce qu'elle écarte *a priori* la possibilité, pourtant naturelle, de recruter des fonctionnaires ou contractuels, pour pourvoir à certains besoins fonctionnels (en logistique ou en informatique par exemple), et enfin parce qu'elle se traduit par une diminution très faible des effectifs.

3 - Des promotions exagérées sans maîtrise des coûts

La DGAC a pratiqué une politique de promotion très avantageuse qui aboutit à une requalification importante de la structure des niveaux hiérarchiques depuis 2006. Les deux tiers des ouvriers (hors catégories supérieures) se situent dans les groupes terminaux de leur grille. Les promotions des catégories supérieures sont accordées au-delà du quota prévu par le protocole et fixé en accord avec les partenaires sociaux.

Il est choquant qu'aucune étude de coût, en termes de masse salariale, ne soit produite à l'appui des politiques de promotion proposées. L'absence de gestion prévisionnelle hypothèque les politiques de promotion à venir.

B - Des pratiques irrégulières en matière de rémunération

Les nombreuses composantes de la rémunération principale et indemnitaire des ouvriers de la DGAC sont quasiment toutes entachées d'irrégularités. Il en résulte que ces personnels sont payés bien au-delà de ce que permettent les textes. Après diverses rectifications, la DGAC estime que le montant moyen de la rémunération mensuelle brute d'un ouvrier d'État y serait au minimum de 2 300 euros lors de son recrutement, puis de 3 000 euros au bout de 10 ans et de 3 600 euros après 20 ans d'ancienneté. Ces montants sont bonifiés de 20 % pour la centaine de chefs d'équipes, dès lors qu'ils encadrent deux agents.

1 - Des heures supplémentaires fictives dissimulées dans le calcul de la paie

En l'absence de toute base juridique, et sans décision administrative formelle, des heures supplémentaires non effectuées sont introduites dans le dossier informatique des ouvriers d'État par les services du secrétariat général de la DGAC. Elles sont versées en infraction aux règles fondamentales de la paie dans la fonction publique, à savoir le respect des textes et la nécessité du service fait. De surcroît,

elles ne font l'objet d'aucun contrôle interne (avec le risque d'erreur qui s'ensuit, malgré un barème officieux) et n'apparaissent pas en tant que telles sur le bulletin de paie, mais y sont dissimulées dans le traitement principal.

Ce système caché (dit « *forfait éclaté* ») concerne, non seulement le traitement principal, mais également tous les éléments de rémunération qui en dépendent : prime de rendement et compléments de rémunération. De plus, les montants consentis au départ évoluent en fonction de l'évolution générale des salaires et des avancements individuels des agents.

La Cour estime que chaque ouvrier de la DGAC bénéficie, de cette façon, d'une valorisation indue de son salaire d'au moins 330 € par an (et de 400 € pour la centaine de chefs d'équipe). Estimée à environ 400 000 € par an (charges comprises), la dépense qui en résulte depuis l'introduction de ce système irrégulier en 2002, s'élève au total au moins à 3,6 millions d'euros.

2 - Des éléments additionnels de rémunération irréguliers

En plus d'heures supplémentaires fictives, les ouvriers d'État de la DGAC bénéficient d'éléments de paie dépourvus de toute base régulière :

- une prime de rendement au taux de 32 % au lieu de 16 % ;
- un complément de rémunération de 2 % appliqué au traitement principal et à la prime de rendement ;
- un taux de l'heure supplémentaire calculé, non pas sur le taux horaire du barème, mais sur un taux incluant la prime de rendement et le complément, ce qui se traduit par un taux de l'heure survalorisé de 34,6 %, avant toute application des 25 ou 50 % du fait du travail supplémentaire ;
- des indemnités diverses : prime de fonction temporaire, indemnité de panier, indemnités pour travaux insalubres, prime de poids lourds.

La Cour demande de faire cesser ces pratiques.

III - Une dérive financière substantielle

Les nombreuses irrégularités ainsi relevées et l'absence de gestion rigoureuse et de prévision en matière de ressources humaines, aboutissent à des dérives financières directes substantielles et à des surcoûts injustifiés en matière de retraite.

A - La dérive des coûts salariaux

1 - L'augmentation de la masse salariale des ouvriers des parcs et ses effets

La masse salariale des ouvriers des parcs s'élève à plus de 303 millions d'euros. A ce montant, doit être ajoutée la subvention d'équilibre, s'élevant à 95 millions d'euros en 2009, versée chaque année par l'État au FSPOEIE[291]. Malgré la baisse des effectifs depuis 2006, cette masse salariale est quasi-stable.

Pour les ouvriers affectés dans les parcs de l'équipement, les charges de personnel faisaient l'objet d'un remboursement[292] par les collectivités locales pour lesquelles ils travaillaient, grâce à la facturation des prestations, via un compte de commerce du budget de l'État. Il aurait donc été possible de déterminer les besoins en effectifs dans une recherche de productivité et de compétitivité, au regard des chiffres d'affaires des parcs et des valeurs ajoutées obtenues.

A l'opposé d'une approche qui aurait dynamisé la gestion économique des parcs, le ministère s'est contenté d'une démarche administrative, consistant d'une part à accorder des avantages aux personnels, sans leur demander de contrepartie et, d'autre part, à faire évoluer en conséquence la facturation des prestations assurées par les parcs de façon à maintenir le résultat du compte de commerce.

Cette logique du remboursement (pourtant incomplet) des charges de personnel par le compte de commerce a prévalu, et toutes les mesures portées par les revendications des ouvriers des parcs ont profité également aux autres ouvriers, sans que ceux-ci ne soient concernés par les mêmes flux de compensation financière.

2 - Une progression de la masse salariale de 29% en trois ans pour des effectifs en diminution de 4 %

La masse salariale des ouvriers d'État de la DGAC, qui s'établit à près de 43 millions d'euros en 2009 (à laquelle s'ajoute une subvention au FSPOEIE de 9,7 M€), a progressé de 29 % entre 2006 et 2009, alors que les effectifs baissaient de 4 % sur la même période. Ce constat

[291] Le montant dû par chaque ministère est calculé sur la base de la subvention versée par l'État au FSPOEIE au prorata du nombre de ses cotisants

[292] Ce remboursement n'intégrait par la totalité des charges de personnel et était donc en réalité incomplet.

s'inscrit dans un contexte de dérive financière de la DGAC, plusieurs fois dénoncé par la Cour.

3 - L'absence de recherche de productivité et de toute évaluation

Les services centraux du ministère ne disposent pas d'outils permettant d'apprécier la productivité des ouvriers, quelle que soit leur affectation. A cet égard, l'absence d'informations sur l'organisation du travail, le contrôle des horaires et l'absentéisme est symptomatique, de même que l'inexistence d'un dispositif individuel d'évaluation de la performance.

Il est, d'ailleurs, regrettable que la charge des heures supplémentaires ne soit ni pilotée, ni contrôlée par les services centraux.

B - Un système de retraite particulièrement avantageux et coûteux

Les ouvriers d'État sont affiliés au régime du Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État, dont la particularité est de reposer sur une assiette de calcul de la pension de retraite très avantageuse. En effet, elle inclut presque tous les éléments de rémunération des six derniers mois, ainsi que les heures supplémentaires versées la dernière année.

Ainsi, en matière de retraite, les ouvriers d'État bénéficient d'un régime exorbitant du droit commun, plus favorable que celui des fonctionnaires. Ces règles conduisent les gestionnaires à des décisions dont les conséquences financières sont lourdes : augmentation des heures supplémentaires effectuées la dernière année et promotions de fin de carrière (les « *coups de chapeau* »). Cette situation est d'autant plus contestable que l'attribution des heures supplémentaires repose sur un système déclaratif, et non sur un système de pointage qui seul permettrait un contrôle sérieux.

Du fait de ces pratiques, encouragées par les dispositions du système qui les autorisent, le ministère du budget a estimé que, à revenu d'activité comparable, la pension d'un ouvrier d'État est supérieure de près de 30% à celle d'un fonctionnaire de grade équivalent, relevant du régime de retraite de la fonction publique d'État.

Tandis que le montant moyen mensuel de la retraite d'un ouvrier d'État (tous ministères confondus) était, en décembre 2009, d'environ 1 680 €, celui d'un ouvrier d'État de la DGAC s'établissait, selon les informations communiquées par cette direction, entre 2 500 et 3 400 €.

Ces pratiques de gestion sont d'autant plus contestables que le FSPOEIE est un régime en profond déséquilibre, avec, en 2009, environ 47 000 cotisants pour 108 000 pensionnés. C'est donc l'État qui apporte 75 % des besoins de financement du fonds, via une subvention dont le montant ne peut aller qu'en s'accroissant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion des ouvriers d'État, employés dans les services du ministère chargé de l'équipement et des transports, souffre de nombreuses et graves irrégularités au regard des textes qui sont censés régir cette catégorie de personnel.

La méconnaissance par les services en charge de leur gestion, d'informations aussi élémentaires que leur nombre et leur mode de rémunération et d'avancement, traduit une carence extrêmement préoccupante du pilotage de ces personnels.

L'accumulation des avantages consentis au fil des années, sans aucune base juridiquement fondée, apparait particulièrement critiquable.

Dès lors, il est urgent que la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget apportent un appui technique et juridique à la remise en ordre par le ministère de la gestion de ses ouvriers d'État. C'est une des conditions pour juguler la dérive financière constatée depuis de trop nombreuses années.

Par ailleurs l'équité impose de revoir le mode de prise en compte des heures supplémentaires dans le calcul de la retraite des ouvriers d'État.

La Cour formule en conséquence, les recommandations suivantes :

1. *mettre un terme à tout recrutement d'ouvrier d'État dans les services du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile ;*
2. *identifier, au sein de la DRH de ce ministère, un seul service en charge de l'ensemble de la gestion des ouvriers d'État, quelle que soit leur affectation ;*
3. *revoir l'ensemble du dispositif de primes, d'indemnités et d'heures supplémentaires applicables à cette catégorie de personnel, d'une part en supprimant celles qui apparaissent exorbitantes du droit commun de la fonction publique, d'autre part en donnant à celles qui subsisteraient un fondement juridique régulier ;*

4. *cesser la pratique des « promotions coups de chapeau » et redéfinir le pyramidage des différentes catégories d'ouvriers d'État, par l'application de quotas de promotion négociés avec la direction du budget ;*

5. *régulariser la situation des quelque 30 % des effectifs d'ouvriers qui ne sont pas affectés au sein des parcs et ateliers ;*

6. *réformer le système d'information, de gestion et de paie de la DGAC, pour faire cesser toute pratique irrégulière et afin que cette direction soit capable, dans les meilleurs délais, de produire des données fiables en matière de gestion de son personnel ouvrier ;*

7. *réorganiser la gestion des ressources humaines de la direction générale de l'aviation civile afin de la fiabiliser et de mettre un terme à la pratique du paiement caché d'heures supplémentaires fictives.*

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Ce projet appelle de ma part le rappel de quelques éléments de principe quant aux évolutions de la gestion des OPA, comme des précisions et réponses détaillées que vous trouverez en annexe.

Il me paraît d'emblée nécessaire de rappeler que la détention d'une compétence technique poussée est le principal trait commun à l'ensemble des ouvriers d'Etat relevant du MEDDTL, par exemple en matière de mécanique avancée ou d'entretien de véhicules pour les ouvriers des parcs et ateliers ou d'électrotechnique et d'avionique pour les ouvriers d'Etat de la DGAC. Cette technicité a été et demeure le principal fondement de leur recrutement. Elle s'est certes traduite par une spécialisation croissante de ces ouvriers accompagnant l'évolution des outils et des technologies, qu'il s'agisse des trois principales filières des OPA comme des familles des ouvriers DGAC. Cette évolution a permis de garantir un niveau satisfaisant à la conduite d'opérations essentielles aux missions de services publics.

C'est bien sûr le cas pour les parcs de l'Equipement dont le transfert aux conseils généraux vient de s'achever cette année, suivant la logique initiée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et en application de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement. Les OPA, qui ont la responsabilité de l'entretien et de la mise en œuvre d'engins d'entretien complexes, ont démontré maintes fois leur efficacité par exemple lors d'intervention en cas de crues importantes ou pour assurer la viabilité hivernale d'une grande partie du réseau routier, de jour comme de nuit. Ce sera toujours le cas, notamment pour les OPA assurant des missions de maintenance ou d'entretien des outils de gestion du trafic dans les directions interdépartementales des routes (DIR).

Les évolutions de la rémunération des OPA critiquées par la Cour ont pour l'essentiel répondu à ces contraintes opérationnelles assorties de rythmes de travail particuliers, comme l'organisation des horaires de travail sur 24h00. C'est par exemple le cas avec la création de la prime de métier en 2002 qui a permis de traduire les différentes natures d'activité des OPA tout en remplaçant plusieurs indemnités préexistantes. La finalité de l'ensemble du dispositif de rémunération a ainsi été pensée dans l'optique de garantir la meilleure disponibilité des personnels, par une organisation des horaires et des astreintes qui garantisse une continuité du service optimale. Certaines évolutions indemnitaires peuvent intervenir ainsi à l'occasion de l'adoption de protocoles sectoriels comprenant une organisation particulière de travail, qu'il s'agisse des voies navigables ou des DIR.

Avec l'achèvement de la vague des transferts de services de l'ex-équipement aux collectivités, le MEDDTL souhaite maintenir la possibilité de recruter des OPA pour assurer des tâches opérationnelles essentielles, notamment dans le domaine de l'entretien et de la maintenance, ou des systèmes de gestion de trafic dans les DIR. La technicité correspondante ne saurait être compensée, pour les mêmes tâches, par le recrutement de fonctionnaires aux compétences moins spécifiques.

Le MEDDTL a lancé des réformes indispensables pour assurer la gestion réglementaire et budgétaire de ces OPA demeurant dans les services de l'Etat, permettant aussi de répondre à certaines observations de la Cour. La révision du décret n° 65-382 du 21 mai 1965 modifié relatif aux ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes en est le principal vecteur, qui devrait amener à revoir les classifications et le mode de gestion de ces ouvriers, en rapprochant les dispositions qui ne relèvent pas de leurs missions particulières de la gestion des fonctionnaires de l'Etat.

La Cour met en cause les modes de recrutement et de gestion des ouvriers d'Etat de la DGAC, en particulier le dispositif de forfait éclaté et la gestion de certaines primes des ouvriers d'Etat. Au-delà des aspects techniques et de rationalisation de la gestion des personnels ouvriers, la DGAC a également veillé à assurer un certain équilibre entre les différentes catégories de personnels qui concourent toutes à la sécurité du transport aérien tout en assurant le recrutement de compétences indispensables à son fonctionnement opérationnel.

La DGAC a de fait diminué considérablement les recrutements dans les familles prioritaires et les a stoppés dans les familles non prioritaires. C'est une démarche initiée il y a plus de 20 ans et qui a porté ses fruits puisque la réduction des effectifs « ouvriers d'Etat » a été de 19 % depuis 1990. Pour s'adapter à l'évolution des métiers de la DGAC, de nombreuses familles professionnelles ont été supprimées ou fusionnées pour aboutir aujourd'hui à moins d'une trentaine.

En vue de l'amélioration de la gestion des ouvriers d'Etat, la DGAC a initié une démarche de regroupement de ses établissements ouvriers. Depuis le 1er janvier 2010, elle est passée de 13 établissements à quatre. Cette réforme a conduit à centraliser et professionnaliser les fonctions de gestion.

Dans l'esprit des recommandations de la Cour, la DGAC mettra tout en œuvre pour intégrer les personnels ouvriers qu'elle gère dans le cadre d'une GPEEC modernisée. La DGAC poursuivra ainsi la quantification de ses besoins de recrutement des compétences apportées par les ouvriers d'Etat, à partir d'un état des lieux réalisé localement sur les gisements de productivité.

La DGAC veillera donc à opérer ses recrutements d'ouvriers d'Etat pour des raisons impérieuses de besoin de compétences et dans le cadre d'une maîtrise de la masse salariale du fait du remplacement de techniciens

supérieurs par des ouvriers. En effet, la DGAC vise ainsi à remplacer progressivement les techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) dans certaines fonctions opérationnelles. Il s'agit notamment des agents « technicien avionique » et « technicien cellule et moteur », titulaires de la licence de maintenance d'aéronefs ainsi que les agents « électrotechniciens » titulaires d'un certificat d'aptitude et d'une autorisation d'exercice et exerçant leurs fonctions dans les domaines de l'énergie et de la climatisation dans les services techniques des centres opérationnels de la navigation aérienne.

La DGAC veillera à la sécurité juridique de l'ensemble des textes indemnitaire des personnels ouvriers en 2011 et se rapprochera du ministère de la Défense autorité de référence pour ce cadre d'emploi. Dans le cadre de la refonte du système d'information, de gestion et de paie, la DGAC s'engage donc à faire cesser toute pratique irrégulière. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'opérateur national de paie. Enfin, la consolidation des données à travers le système « infopaie » et le prochain système d'information financier, sera renforcée. Aussi, la DGAC entreprendra-t-elle de réorganiser la gestion des ressources humaines afin de la fiabiliser. Elle supprimera notamment la notion de forfait éclaté, identifiera les heures supplémentaires travaillées et veillera à mettre en place un système de contrôle auprès des services centraux du nombre d'heures supplémentaires réalisées par ces agents.

Elles sont abordées de manière plus détaillée ci-après :

1. Les ouvriers des parcs et ateliers (OPA)

La régularisation de la situation administrative des ouvriers affectés hors des servi ces des parcs et des bases aériennes. (1 A 1)

Je souhaite au préalable préciser que le chiffre de 30% d'OPA hors parcs ne doit pas être considéré comme étant le nombre d'OPA dont l'affectation serait selon la Cour dépourvue de base juridique. En effet, des OPA ont aussi été affectés dans les services chargés des bases aériennes, une centaine d'agents étant par exemple concernés par l'actuelle restructuration des bases de défense.

Je souhaite nuancer la remarque de la Cour sur la non prise en compte de ses observations formulées en 2004, en indiquant que ces observations ont été formulées concomitamment à la publication de la loi LRL du 13 août 2004. Dans ce contexte, le MEDDTL a différé la mise en oeuvre de toute évolution statutaire des OPA.

Au vu du choix de transfert des parcs routiers et sur le fondement des rapports successifs dont l'un était consacré au devenir des personnels, le ministère a engagé en 2008 une réflexion sur l'évolution de la situation statutaire des OPA vers un statut commun entre l'Etat et les collectivités. Ce projet a fait l'objet de différentes évolutions et au final, n'a pas été retenu lors

du débat parlementaire relatif à la loi du 26 octobre 2009 pour privilégier la mise à disposition sans limitation de durée.

Comme il a été indiqué précédemment à la Cour, le MEDDTL porte actuellement un projet de révision du décret n° 65-382 du 21 mai 1965 régissant les OPA, afin de couvrir l'ensemble des affectations possibles de ces agents, comme de rapprocher leur gestion de celle des fonctionnaires de l'Etat ou encore de toiletter certaines dispositions obsolètes. Ce projet a déjà donné lieu à discussion avec les représentants du personnel et avec les services de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'objectif étant toujours d'assurer une publication à ce texte courant 2011.

Toutefois, afin de gérer au mieux la situation des OPA affectés dans des services connaissant des réorganisations et de leur permettre, dans ce contexte, d'essaimer plus facilement dans les autres services de l'Etat, vers les collectivités locales ou vers les établissements publics, mon département ministériel porte aussi et prioritairement un projet de texte prévoyant la mise à disposition des OPA. Tout au long de ces réflexions, le ministère a maintenu le principe d'une affectation possible dans d'autres services que ceux prévus par le décret de 1965.

C'est donc dans ce contexte que le ministère a continué, avec un niveau en forte réduction, comme le souligne la Cour, à recruter des OPA.

Les alternatives au recrutement d'OPA. (1 A 2)

Je souhaite rappeler que je ne partage pas complètement l'analyse de la Cour sur les avantages qu'il y aurait à prévoir le recrutement d'adjoints techniques ou d'agents contractuels en lieu et place d'OPA. Si ce scénario peut avoir une pertinence pour ce qui est de certains postes hors parcs, bases ou métiers de l'exploitation, il n'apparaît pas idéal pour certains métiers relevant des missions essentielles des services de ces domaines. Souvent porteurs de qualifications pointues, les OPA recrutés dans ces domaines ne présentent pas les mêmes profils que les candidats au recrutement d'adjoint technique. Se pose également pour certains emplois très qualifiés, notamment en maintenance, la question du niveau de rémunération des adjoints techniques pour les profils recherchés. Le recrutement de contractuels, avec une fixation de la rémunération correspondant là aussi aux qualifications présentées, ne garantit pas par lui même une économie de masse salariale.

L'amélioration de la gestion et du contrôle interne. (I A2)

Je note que la Cour a retenu que ce ministère dispose de données consolidées quant au nombre d'agents employés et leur affectation.

Je souhaite confirmer que l'amélioration du pilotage de la gestion des OPA passera bientôt par la définition d'un correspondant unique au sein de la direction des ressources humaines, la réorganisation de cette dernière devant être effective à la fin du premier semestre 2011. L'objectif est

conformément aux observations de la Cour, de renforcer le suivi et le contrôle de la gestion des OPA, à l'identique de celui réalisé pour les autres catégories d'agents du ministère.

En matière de définition des métiers, je souligne mon engagement à compléter le travail de recensement déjà mené par la voie des emplois types, en considérant toutefois la nécessité de compléter cet exercice avec une vision stabilisée des possibilités d'affectation, une fois passée la réorganisation des services de l'Etat et de ses établissements (transferts des services des bases aériennes par exemple) ou les vagues de transfert des parcs donnant lieu à des reclassements.

Par ailleurs, le déploiement depuis juillet 2010 d'un nouveau système inf ormatisé de gestion des ressources humaines, vise entre autres à permettre un pilotage plus efficace et en temps réel de la gestion des OPA et en particulier de la gestion locale.

Le transfert aux collectivités locales de 70 % des effectifs (lA 3)

Mon département ministériel a déjà présenté à la Cour les raisons qui ont conduit à ne pas privilégier la révision du décret de 1965 alors qu'un nouveau statut était proposé au Parlement, et tient donc à nuancer l'appréciation de la Cour lorsqu'elle indique que la modernisation et la régularisation des règles applicables aux OPA n'ont pas été anticipées. Le ministère ne pouvait prévoir l'issue des discussions parlementaires, mais ne s'est pas trouvé sans ressource puisque ses services ont rapidement engagé des discussions avec les représentants du personnel pour une modification du décret de 1965, comme il a été indiqué précédemment.

Les promotions (lB 1)

Il convient de replacer les évolutions du pyramidage des classifications dans un contexte de baisse des effectifs (-11% de 2006 à 2009} et de forte baisse des recrutements. Ceci tend à accentuer la proportion croissante des plus hautes classifications soulignée par le Cour.

L'attribution des primes et le régime indemnitaire. (1 B 2)

La Cour semble regretter l'usage fait d'une revalorisation de la prime de métier dans le cadre des protocoles liés à la création des directions interdépartementales des routes comme du schéma directeur d'exploitation des voies navigables, harmonisant les niveaux de rémunération avec les agents de la filière technique. Je ne peux que rappeler que ces évolutions correspondent à d'importants efforts d'organisation d'une pan, et d'autre part à la volonté de rapprocher les niveaux de rémunération des agents ayant la même organisation de travail.

Je souscris, en revanche, à la critique de tout maintien de pratiques et primes locales, et je vais développer des moyens de contrôle interne afin de remédier à toute dérive.

Il. Les ouvriers d'Etat de la direction générale de l'aviation civile (OGAC) A - Une gestion incontrôlée sans outils fiables

L'incapacité des services de la DGAC à fournir des données fiables (Il A 1)

La Cour souligne avec sévérité le fait que la DGAC n'a pas été capable de fournir des données fiables au cours de son enquête. La DGAC s'est engagée ces dernières années dans un processus de consolidation des données tant en termes de gestion des effectifs qu'en masse salariale avec la mise en œuvre du système informatique de gestion des ressources humaines « Noirh » ainsi que le déploiement du système d'information financier « SIF » à partir du 1er janvier 2011. La Cour est désormais en possession de données exactes et fiables.

La création non convaincante des « familles prioritaires >> (Il A 2)

La Cour considère que la création des « familles prioritaires » n'est pas convaincante au motif qu'elle ne repose pas sur un état des lieux recensant les gisements de productivité et que la DGAC ne fait pas appel au recrutement de fonctionnaires ou de contractuels. La DGAC considère que les ouvriers d'Etat représentent un vivier de compétences optimal pour ce qui la concerne et confirme que la détermination des besoins repose bien sur un état des lieux réalisé localement sur les gisements de productivité.

En effet, le fait de diminuer considérablement les recrutements dans les familles prioritaires, voire de les stopper dans les familles non prioritaires, s'inscrit dans une démarche initiée il y a plus de 20 ans et qui a porté ses fruits puisque la réduction des effectifs « ouvriers d'Etat » a été de 19% depuis 1990. Pour s'adapter à l'évolution des métiers de la DGAC, de nombreuses familles professionnelles ont été supprimées ou fusionnées pour aboutir aujourd'hui à moins d'une trentaine.

Des promotions exagérées sans maîtrise des coûts (Il A 3)

Comme elle l'a mentionné dans sa réponse au relevé d'observations provisoires, la DGAC confirme que la raison pour laquelle les deux tiers des ouvriers se situent dans les groupes supérieurs est due pour l'essentiel au fait que les recrutements se déroulent aujourd'hui uniquement dans les << familles prioritaires ». En effet, ces agents sont recrutés au niveau du groupe VI, alors que dans les autres familles, ils l'étaient au groupe V. De plus, en règle générale, ces ouvriers disposent de diplômes de type BTS ou DUT, facilitant ainsi leur progression par voie d'essais professionnels vers les niveaux supérieurs. En tout état de cause, la DGAC confirme qu'elle établit le « cadre de fonctions», donc les possibilités de promotion, en veillant à maîtriser la masse salariale et que les promotions « hors quotas » l'ont été en gageant des postes au niveau supérieur HCC. Néanmoins, la DGAC s'est engagée dans la mise en œuvre d'un taux « promus sur promouvables » afin d'améliorer l'avancement des ouvriers d'Etat.

B- Des pratiques irrégulières en matière de rémunération

Des heures supplémentaires fictives dissimulées dans le calcul de la paie (Il B 1)

Les heures introduites dans le forfait horaire des agents dit << forfait éclaté » sont des heures réellement effectuées et non pas des heures fictives. Ce forfait éclaté a été mis en place pour les ouvriers d'Etat qui avaient été embauchés avant 1982 avec des forfaits au-delà de 39 heures. Lors du passage de 39 à 35 heures, il a donc été décidé d'appliquer à leur forfait horaire un ratio égal à 35/39 afin de déterminer leur forfait à prendre en compte. Ainsi un agent recruté à 42 heures effectue réellement35/39 x 42 heures soit 37,69 heures de travail hebdomadaire.

Cependant, les heures réalisées au-delà de 35 heures doivent être rémunérées en tant qu'heures supplémentaires. Ce nombre d'heures a donc été majoré de 25% directement dans le forfait éclaté. Cette technique de paie a été mise en place à l'époque, en partenariat avec la direction de la comptabilité publique lors de la mise en œuvre de la paie sans ordonnancement préalable et pour éviter tout risque de perte de salaire. Cette technique du «forfait éclaté » permettait de faire le distinguo entre les heures correspondant au forfait d'embauche (égal à la durée de travail hebdomadaire) et des heures supplémentaires éventuelles réalisées au-delà de ce même forfait.

Lors de la mise en place de l'Opérateur National de Paie, la DGAC s'est engagée à modifier ce dispositif.

Ainsi, pour tout ouvrier d'Etat et quelle que soit sa date d'embauche, son forfait horaire sera de 35 heures. Pour les agents embauchés avant 1982 (à des forfaits supérieurs à 39 heures), les heures au-delà des 35 heures figureront en nombre d'heures supplémentaires et seront rémunérées conformément à la réglementation. Le nombre d'heures réellement effectuées demeurera identique mais son identification sur la feuille de paie sera plus lisible.

En ce qui concerne la prime de « 90 F » introduite dans le « forfait éclaté » sous forme d'heures, la DGAC confirme son souhait de la sortir du forfait horaire de l'agent et d'intégrer le montant correspondant dans la prime de technicité ouvriers (décret n° 2008-896 du 4 septembre 2008).

La DGAC rappelle à la Cour que les heures supplémentaires (hors forfait) font l'objet d'états individuels établis au vu des heures effectivement réalisées par les chefs de service puis transmis au bureau des traitements et salaires avant prise en compte dans la rémunération des agents. Or, dans sa réponse au relevé d'observations provisoires (observation n° 26 du ROP), la DGAC avait précisé qu'une erreur matérielle d'imputation de la subvention au FSPOEIE avait été commise et qu'il convenait de ramener ce chiffre à 254 255,50 euros au titre de 2009. Ce montant ne saurait en aucune manière

atteindre le chiffre de 3.7 millions d'euros depuis 2002 énoncé dans le ROP, d'autant plus qu'au cours des années antérieures, le montant global annuel s'établissait entre 1502 et30 000 euros.

Toutefois, compte tenu de l'augmentation conséquente du nombre d'heures supplémentaires sur la période, la DGAC confirme son engagement déjà pris dans la réponse au ROP du 15 octobre dernier, à savoir qu'elle se donne comme priorité de renforcer les moyens de contrôle mis en œuvre par les chefs d'établissement.

Des éléments additionnels de rémunération irréguliers (Il B 2)

En ce qui concerne le taux de la prime de rendement à 32 % ainsi que les compléments de rémunération et de prime de rendement de 2 %, la DGAC confirme sa volonté de sécuriser dès 2011 les textes relatifs aux ouvriers d'Etat.

Les modalités de calcul du taux de l'heure supplémentaire sont celles indiquées aux articles 18 - 3° - abondements pour heures supplémentaires et article 14- tableau Il de l'instruction 12 000 DPC/1du ministère de la Défense. Cette réglementation est jointe en annexe. La DGAC applique en matière de calcul de rémunération, la même réglementation que celle de la Défense.

Enfin, la Cour évoque les indemnités diverses : prime de fonction temporaire, indemnité de panier, indemnité pour travaux insalubres, prime de poids lourds.

La DGAC confirme son souhait de sécuriser en 2011 les textes relatifs au régime indemnitaire des ouvriers d'Etat (réponse aux observations n° 25 et 26 du ROP). Pour ce faire, elle se rapprochera du ministère de la Défense, à l'origine des textes réglementant ces indemnités.

Ill. Une dérive financière substantielle

A - La dérive des coûts salariaux

L'augmentation de la masse salariale des ouvriers des parcs et ses effets (Ill A 1)

souhaite rappeler à la Cour qu'il est inexact d'indiquer que le ministère s'est contenté d'une démarche administrative dans la gestion économique des parcs, des indicateurs de productivité ont pu être définis par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer avant le transfert des parcs, notamment dans la perspective de réduction d'effectifs.

Je vais remédier au manque souligné par la Cour d'un dispositif d'évaluation individuel, cette disposition étant prévue dans le projet de révision du décret de 1965 précité, selon des modalités proches de l'évaluation des agents de la fonction publique d'Etat. Enfin, les dispositions internes du ministère en matière d'organisation du travail prévoient que les

heures supplémentaires sont réalisées sous le contrôle hiérarchique. Je prends bonne note des observations de la Cour sur l'existence de pratiques déviantes en la matière. Une vigilance particulière sera portée sur ce point notamment à l'occasion des inspections périodiques des services.

Nota bene : Ill A 1Alinéa 2 : le terme de « prise en charge par les collectivités locales » au lieu et place de« remboursement par les collectivités» serait de nature à mieux préciser la situation.

Une progression de la masse salariale de 29 % en trois ans pour des effectifs en dimi nution de 6% (III A 2)

La Cour indique que la masse salariale des ouvriers d'Etat de la DGAC a progressé de 29 % entre

2006 et 2009. A périmètre constant après comparaison des chiffres l'évolution de la masse salariale des ouvriers d'Etat de la DGAC s'élève à 10,71% sur la période 2005 à 2009 et de 11,18 % sur la période de 2006 à 2009 à laquelle se réfère la Cour.

B - Un système de retraite particulièrement avantageux et coûteux

La Cour reproche au ministère les augmentations du nombre d'heures supplémentaires la dernière année ainsi que les promotions « coups de chapeau » qui ont des conséquences non négligeables sur le calcul de la pension des agents. La DGAC n'exerce pas ces pratiques et n'est donc pas concernée par cette remarque.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

1- mettre un terme à tout recrutement d'ouvrier d'Etat dans les services du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile :

J'estime que la réglementation actuelle permet la poursuite de certains recrutements, notamment pour des emplois de haute technicité afin de répondre à des besoins limités mais spécifiques.

Si la DGAC contribue à la RGPP, elle ne peut cependant cesser tout recrutement d'ouvrier d'Etat pour des raisons impérieuses de besoin de compétences et de maîtrise de masse salariale du fait du remplacement de techniciens supérieurs par des ouvriers.

En effet, les protocoles sociaux des années antérieures ont confirmé la volonté de la DGAC de remplacer les techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) dans certains services opérationnels tels que les centrales énergie ou de climatisation, par des ouvriers d'Etat.

Par ailleurs, certaines familles professionnelles telles que les techniciens cellule et moteur ne pourront susciter d'éventuelles reconversions de la part d'agents dont les fonctions viendraient à évoluer dans le cadre de

restructurations ou avec la mise en œuvre de la « modernisation des fonctions support »

Ces familles professionnelles ont une technicité très pointue qui est associée dans un certain nombre de cas à des autorisations d'exercice dans le cadre de l'application de la réglementation européenne.

Il s'agit notamment des agents «technicien avionique » et « technicien cellule et moteur», titulaires de la licence de maintenance d'aéronefs ainsi que les agents « électrotechniciens » titulaires d'un certificat d'aptitude et d'une autorisation d'exercice et exerçant leurs fonctions dans les domaines de l'énergie et de la climatisation dans les services techniques des centres opérationnels de la navigation aérienne.

Si la DGAC n'envisage pas de recrutement dans les familles professionnelles dites non prioritaires, il sera indispensable de maintenir des recrutements dans ces familles prioritaires. Les manques d'effectifs dans ces domaines seraient susceptibles de mettre en péril la continuité des services opérationnels de la navigation aérienne.

Toutefois, la DGAC s'est engagée, dans le cadre de la RGPP et du protocole social 2010 de supprimer 42 emplois d'ouvriers d'Etat pour 70 départs en retraite prévisionnels, soit un taux de remplacement inférieur à un sur deux départs.

2 – identifier au sein de la DRH de ce ministère, un seul service en charge de l'ensemble de la gestion des ouvriers d'Etat, quelle que soit leur affectation :

J'ai rappelé ci-dessus la démarche menée afin de répondre à cette recommandation d'ici la mi-2011 pour la gestion des OPA. Il n'apparaît toutefois pas souhaitable d'intégrer dans cette réorganisation les services compétents du Secrétariat général de la DGAC pour les ouvriers de cette direction générale, afin de permettre à la DGAC une gestion budgétaire complète de ces ouvriers relevant du budget annexe.

3 – revoir l'ensemble du dispositif de primes, d'indemnités et d'heures supplémentaires applicables à cette catégorie de personnel, d'une part en supprimant celles qui apparaissent comme exorbitantes du droit commun de la fonction publique, d'autre part en donnant à celles qui subsisteraient un fondement juridique régulier.

Le ministère s'est d'ores et déjà engagé dans une démarche de régularisation des éléments indemnitaires des ouvriers du ministère, et de recours systématique pour toute modification indemnitaire à des dispositifs juridiques solides, à l'instar de l'arrêté interministériel du 13 août 2010 relatif à la prime de métier.

La DGAC confirme sa priorité de sécuriser juridiquement les textes réglementant les ouvriers d'Etat. Dans cet objectif, des évolutions seront apportées à la prime de technicité et à la prime spécifique d'habilitation.

Elle prendra pour ce faire l'attache de la direction générale de la fonction publique et de la direction du budget. Elle se rapprochera également du ministère de la Défense pour ce qui concerne les diverses indemnités émanant de ce ministère.

4 - cesser la pratique des «promotions coup de chapeau» et redéfinir le pyramidage des différentes catégories d'ouvriers d'Etat, par l'application de quotas de promotion négociées avec la direction du budget.

Le ministère a déjà indiqué à la Cour qu'il sera mis fin à la pratique des « coups de chapeau ».

La modification du décret de 1965 a aussi pour objectif de revoir le dispositif des classifications existant, à la lumière des emplois occupés par les OPA après transferts et réorganisations de services. Ces classifications s'accompagneront de règles de promotion, selon un dispositif inspiré de celui applicable aux taux de promotion des fonctionnaires d'Etat.

Afin de favoriser un meilleur pyramidage des différentes catégories d'ouvriers d'Etat et d'améliorer les modalités de leur avancement, la DGAC examinera avec la direction du budget, la possibilité de mettre en œuvre un taux « promus sur promouvables ».

5- régulariser la situation des quelque 30% des effectifs des ouvriers qui ne sont pas affectés au sein des parcs et ateliers.

Je souhaite appeler l'attention de la Cour sur le fait que parmi ces 30% se trouve des ouvriers dont les missions correspondent pleinement aux dispositions du décret de 1965, en particulier ceux occupant des emplois au sein des services du domaine des bases aériennes.

Afin de permettre plus de souplesse pour l'affectation des OPA, le ministère souhaite agir en deux étapes. Un projet de décret relatif à la mise à disposition des OPA est en cours de finalisation, et permettra la mise à disposition de ces agents dans le cadre de transfert de services, comme leur mutation individuelle dans les services de l'Etat ou au sein de ses établissements publics. Ce premier texte devrait être complété en 2011 par le projet de décret révisant le décret de 1965, actuellement en cours de discussion avec les représentants du personnel et la DGAFP.

6 -·réformer le système d'information, de gestion et de paie de la DGAC pour faire cesser toute pratique irrégulière et afin que cette direction soit capable, dans les meilleurs délais, de produire des données fiables en matière de gestion de son personnel ouvrier.

Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'opérateur national de paie. La sécurisation juridique de la réglementation

des ouvriers d'Etat de la DGAC contribuera à améliorer les modalités de calcul de la paie.

Enfin, la consolidation des données à travers le système « infopaie » et le prochain système d'information financier, sera renforcée.

7- réorganiser la gestion des ressources humaines de la direction générale de l'aviation civile afin de la fiabiliser et de mettre un terme à la pratique du paiement caché d'heures supplémentaires fictives.

Bien que les heures figurant dans le forfait éclaté ne soient pas des heures fictives comme indiqué à plusieurs reprises, la DGAC s'engage à supprimer la notion de forfait éclaté et à identifier les heures supplémentaires

Par ailleurs, la DGAC veillera à mettre en place un système de contrôle auprès des services centraux du nombre d'heures supplémentaires réalisées par ces agents.

En termes d'amélioration de la gestion des ouvriers d'Etat, la DGAC a initié une démarche de regroupement de ses établissements ouvriers. Depuis le 1er janvier 2010, elle est passée de 13 établissements à quatre. Cette réforme a conduit à centraliser les fonctions de gestion de ces personnels et donc à réduire le nombre de gestionnaires.

Dans l'esprit des recommandations de la Cour, la DGAC mettra tout en œuvre pour intégrer les personnels ouvriers qu'elle gère dans le cadre d'une GPEEC modernisée et en maîtrisant la masse salariale du BACEA.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, ne lui a pas adressé de réponse.

Le « quart de place » des militaires

PRESENTATION

Depuis le XIXème siècle, les militaires en position statutaire d'activité bénéficient d'une réduction tarifaire de 75 % – le « quart de place » – pour leurs déplacements en chemin de fer, qu'ils soient d'ordre professionnel ou privé. L'Etat compense la charge financière de cette réduction par un versement annuel à la SNCF, dont le montant, en croissance significative depuis quelques années, s'est élevé à 192,4 M€ en 2009.

Or, les procédures instaurées par le ministère de la défense ne lui permettent ni de connaître la nature, professionnelle ou privée, des déplacements, ni de contrôler les cartes de circulation de façon satisfaisante. Il lui est dès lors impossible de valoriser l'avantage en nature constitué par la prise en charge des déplacements d'ordre privé, aussi bien que d'évaluer l'ampleur de la fraude.

Par ailleurs, le régime actuel du « quart de place » n'apparaît plus cohérent avec les orientations définies par le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, relatives aux compensations prévues en contrepartie des sujétions propres à l'engagement militaire.

Enfin, l'ouverture à la concurrence des lignes ferroviaires depuis 2009 met en lumière la vulnérabilité de ce tarif particulier.

Le ministère de la défense ne peut éluder plus longtemps la nécessaire réforme de ce régime du « quart de place ».

I - Un régime ancien et mal maîtrisé

A - Un héritage historique

Le transport ferroviaire des militaires a toujours fait l'objet de dispositions spécifiques. En 1837, à l'occasion de l'élaboration du projet de loi portant concession du chemin de fer d'Orléans à Bordeaux, la Chambre des députés a accordé aux soldats voyageant en corps une réduction égale à la moitié du tarif ordinaire. Une loi du 6 juillet 1838 a rapidement étendu cet avantage aux autres concessions. En 1844, le Général Oudinot a obtenu que la réduction soit portée à 75 %. Ce taux, dit

du « *quart de place* », est mentionné explicitement dans le cahier des charges des réseaux en 1857. La différence est compensée par le budget de l'Etat depuis 1949.

Actuellement, les rapports entre le ministère de la défense et la SNCF sont régis par un accord-cadre et une « *convention générale relative au transport ferroviaire du personnel du ministère de la défense* », signés respectivement le 2 novembre 2006 et le 27 avril 2007.

Cette dernière convention unifie les conventions distinctes qui jusqu'alors régissaient les modalités du transport des différentes catégories de personnels de la défense selon leur statut (militaires, agents civils, jeunes gens convoqués aux journées d'appel de préparation à la défense (JAPD), candidats à l'engagement). Cependant, elle ne modifie pas, sur le fond, le dispositif du quart de place : tous les déplacements par chemin de fer des personnels militaires en position statutaire d'activité, qu'ils voyagent à titre personnel ou professionnel, sont éligibles à une prise en charge par l'Etat.

La position statutaire d'activité englobe non seulement les militaires en fonction dans les services du ministère de la défense ou de la gendarmerie nationale, mais aussi les militaires, dits « *hors budget* », affectés auprès d'autres administrations, d'opérateurs publics ou d'entreprises privées. Leur nombre était évalué à près de 16 000 au 30 septembre 2009.

Fort ancienne, la possibilité ainsi offerte aux militaires de bénéficier de la réduction tarifaire et d'un financement public lorsqu'ils voyagent à titre personnel est largement perçue comme un accessoire du statut militaire. Les termes de l'accord-cadre du 2 novembre 2006 en témoignent : « *La communauté militaire reste profondément attachée au système du quart de place qui constitue une juste compensation des contraintes spécifiques liées à la vie militaire qui impose une forte mobilité professionnelle et, souvent, un éloignement du foyer familial.* »

B - Une exception tarifaire

La réduction tarifaire procurée par la carte de circulation est de 75 % sur le prix plein tarif (aujourd'hui, le « *tarif Pro* » pour les trains à réservation obligatoire ou le tarif normal pour les autres trains), en 1ère ou 2ème classe, dans tous les trains SNCF assurant un service national (y compris l'Île-de-France) et pour la partie française d'un parcours international.

Au reste, les règles de prise en charge des déplacements professionnels des officiers et sous-officiers diffèrent du droit commun applicable aux fonctionnaires civils de catégorie équivalente : tandis que, sauf exception liée notamment à la durée du trajet, les déplacements des fonctionnaires civils sont pris en charge sur la base du tarif de 2ème classe, les officiers et sous-officiers sont remboursés sur la base du tarif de 1ère classe, même s'ils ne voyagent pas en tenue. L'extension de cet avantage aux déplacements personnels a été expressément confirmée par le décret du 14 mai 2009 relatif aux frais de déplacement du personnel militaire.

En contrepartie de cette réduction tarifaire, l'Etat verse à la SNCF une contribution financière annuelle, dénommée « *indemnité compensatrice* ».

En complément de leur carte de circulation, les militaires vivant en couple ou parents d'un enfant mineur peuvent obtenir une « *carte famille* ». Elle garantit aux ayants droit une réduction commerciale de 25 % à 50 %, en 1ère ou 2ème classe, selon le grade du militaire, à condition de voyager avec lui. Cependant, les réductions appliquées au vu de cette carte ne sont pas compensées par l'Etat à la SNCF, qui les consent à titre d'« avantage commercial ».

C - Une gestion défaillante

1 - Une organisation propice à la fraude

Les cartes de circulation vierges sont fabriquées, à la demande du service interarmées de liquidation des transports (SILT), par l'établissement de diffusion, d'impression et d'archives du commissariat de l'armée de terre (EDIACAT) à Saint-Étienne. Le SILT enregistre chaque carte vierge, identifiée par son numéro, sur un fichier bureautique.

Les cartes de circulation SNCF des militaires

Les cartes de circulation SNCF des militaires, ordinairement d'une validité de 5 ans, se présentent sur un support de papier cartonné de 8 cm sur 12, comportant diverses mentions dactylographiées et une photographie, simplement collée sur ce support. Il existe plusieurs catégories de cartes, selon le grade ou le statut : A (officiers), B (sous-officiers), C (militaires du rang), D (volontaires) et E (ayants droit de militaires décédés en OPEX).

Chacune d'elles porte deux types d'information :

- d'une part, des informations nominatives relatives au militaire : nom, date de naissance, photographie, numéro matricule, grade, armée d'appartenance, ainsi que la date de validité de la carte ;

- d'autre part, des éléments d'authentification apposés par le SILT lors de la validation de la carte : hologramme autocollant fourni par la SNCF (dit « *optoseal* »), censé interdire toute reproduction frauduleuse, timbre sec apposé sur la photographie, signature du directeur du SILT.

Afin d'accélérer la procédure de validation, le SILT adresse des stocks de cartes vierges dans les formations pour qu'elles y inscrivent, au fur et à mesure de leurs besoins, les informations nominatives relatives au militaire, avant de les lui retourner pour validation.

À cette occasion, le SILT saisit, dans une base de données dénommée « *CARTES-CIRCUL* », les informations relatives aux cartes validées, en particulier la liste et la date de validation des cartes précédemment établies, ainsi que, le cas échéant, les renseignements nécessaires à l'établissement de la carte famille.

À plusieurs stades du processus de mise en circulation des cartes, des failles exposent à un risque d'utilisation frauduleuse.

a) Les cartes vierges

Les cartes vierges stockées sous la responsabilité des unités sont une source potentielle de diffusion frauduleuse de cartes contrefaites : les saisies effectuées périodiquement par la SNCF en attestent.

Les services du ministère de la défense ne sont pas en mesure d'estimer l'ampleur de cette fraude, dès lors que le fichier des cartes vierges n'est pas interconnecté avec la base de données où sont répertoriées les cartes validées ; il est donc impossible d'identifier, parmi les cartes vierges adressées aux unités, les numéros de celles qui

disparaissent sans jamais être validées. Au demeurant, les unités ne transmettent pas cette information au SILT.

b) Les « souches » d'hologrammes SNCF

Les hologrammes se présentent comme de petits timbres, collés par feuilles de 42 timbres sur des « souches » de format A4 standard. Chaque souche n'est ni numérotée, ni affectée à un seul agent du SILT, et il n'existe pas de système de contrôle quotidien du nombre d'hologrammes par souche en début et en fin de service. Ce nombre ne peut donc être comparé à celui des cartes émises dans la journée.

En outre, le nombre de cartes émises ayant été, jusqu'en 2009, régulièrement inférieur à celui des hologrammes livrés par la SNCF, un stock d'hologrammes, de l'ordre de 15 000 à 20 000 unités, s'est accumulé depuis la première livraison, en novembre 2005.

c) L'utilisation frauduleuse des cartes validées

Alors même qu'elle constitue une obligation, la rupture du lien avec le service n'entraîne pas systématiquement la restitution de la carte de circulation. Les vols, pertes ou destructions de cartes précédant de peu la rupture du lien entre le militaire et l'armée ne sont pas rares. Dans le cas, qui ne peut être exclu, d'une déclaration frauduleuse, l'ancien titulaire peut donc impunément continuer d'utiliser sa carte jusqu'à l'expiration de sa validité, le ministère de la défense ne disposant d'aucun système d'invalidation à distance de la carte.

En cas de perte ou de vol, la carte de circulation peut, de la même façon, faire l'objet d'une utilisation frauduleuse, au demeurant facilitée par la nature de son support. Le SILT ne détient, dans ce domaine, que des informations lacunaires : il estime à environ un millier par an le nombre des cartes perdues ou volées.

Cette estimation n'épuise pas toutes les possibilités d'utilisation frauduleuse de la carte : en règle générale, la SNCF ne transmet pas au SILT les cartes non valides saisies dans les trains ; les cartes vierges sont exclues de ce décompte, tout comme celles que leur titulaire continue d'utiliser après qu'il a quitté l'armée. La fraude est donc probablement sous-évaluée.

2 - L'absence de contrôle interne

L'organisation des circuits d'information sur les différentes variables liées aux cartes de circulation et à l'indemnité compensatrice –

qu'il s'agisse du nombre de cartes, des effectifs physiques ou du montant de la dépense – est marquée par un cloisonnement préjudiciable à l'instauration d'un contrôle interne.

a) L'absence de séries longues

Les instruments de suivi des données relatives à l'émission des cartes de circulation sont de création récente : la base informatique des cartes de circulation n'a été mise en service qu'en 2004.

Dans la mesure où leur durée de validité est de cinq ans, le recensement des cartes en circulation n'est fiable que depuis 2009. Dès lors, le recul manque encore pour étudier l'évolution des flux dans la durée.

b) Une architecture administrative peu propice au croisement d'informations

Le SILT ne dispose d'aucune information sur l'indemnité compensatrice versée en contrepartie de l'utilisation des cartes de circulation. Il n'a pas de moyens de contrôle sur l'exécution de la convention.

L'information est dispersée : jusqu'à la réorganisation des services des commissariats, en 2009, la direction centrale du commissariat de l'armée de terre (DCCAT) était le seul service gestionnaire habilité à liquider cette dépense ; elle est désormais remplacée par le service du commissariat des armées, placé auprès du chef d'état-major des armées. La direction des affaires financières du ministère de la défense, pour sa part, est chargée des aspects généraux de la gestion de la convention signée avec la SNCF ; à ce titre, elle calcule le montant des mensualités en fonction de la dotation budgétaire, et fixe leur répartition entre les programmes budgétaires concernés ; elle est, par ailleurs, compétente pour contrôler les conditions d'exécution de la convention et préparer ses avenants ou renouvellements.

Cette division des tâches est préjudiciable au contrôle : l'activité du SILT induit une dépense publique, sur laquelle il n'a pas d'information ; il n'est donc pas incité à créer des instruments de contrôle appropriés.

Au reste, aucune comparaison systématique des effectifs physiques des militaires en activité avec le nombre des cartes de circulation en cours de validité n'est organisée, ni même possible :

- la base de données du SILT n'est pas utilisée comme instrument de contrôle de gestion ; elle ne permet pas de dénombrer en temps réel les cartes de circulation en cours de validité, ni de les ventiler par catégorie selon leur date de fin de validité ;
- le ministère de la défense ne connaît pas le nombre exact des militaires ayant vocation à détenir une carte de circulation ; il ne dispose que du nombre de militaires en activité rémunérés sur son budget, qui ne comprend pas les militaires de la gendarmerie ni les effectifs dits « *hors budget* » ; il ne peut donc effectuer de comparaison avec le nombre de cartes de circulation.

3 - Une gestion contractuelle passive

Le ministère de la défense ne contrôle guère les données fournies par les systèmes informatiques de la SNCF. La convention générale du 27 avril 2007 lui en donnait pourtant les moyens, en prévoyant, notamment, la réalisation de contrôles aléatoires sur les données utilisées pour déterminer sa contribution financière.

Ces stipulations de la convention sont restées inappliquées malgré l'augmentation rapide du montant de l'indemnité compensatrice, plusieurs années durant. Les effectifs affectés à la gestion du volet financier de la convention sont, d'ailleurs, faibles.

II - Des réformes désormais indispensables

L'indemnité compensatrice versée par le ministère de la défense à la SNCF est l'une des contributions les plus importantes de l'État à cette entreprise publique. Passée de 143 M€ en 2002 à 148 M€ en 2003 et 156 M€ en 2004, elle a fortement progressé depuis une dizaine d'années, pour atteindre 162 M€ en 2005, 172 M€ en 2006, 179 M€ en 2007 et 192,2 M€ en 2008, se stabilisant à 192,4 M€ en 2009, soit une augmentation de 34,5 % en sept ans.

Dans ce contexte, il est indispensable, pour le ministère de la défense, d'instaurer des mécanismes de contrôle et d'améliorer sa connaissance du contenu réel de la prestation financée, ce dont il semble avoir récemment pris conscience. Dans un environnement rendu incertain par l'évolution du marché européen des transports ferroviaires, les réformes nécessaires portent en particulier sur la définition du champ des bénéficiaires, sur les modes de gestion, le traitement au regard des prélèvements sociaux et fiscaux et, de façon plus générale, sur la viabilité d'ensemble du régime.

A - Le champ des bénéficiaires

La carte de circulation bénéficie à une vaste population, puisqu'elle comprend l'ensemble des militaires en position d'activité, telle que la définit leur statut, ce qui peut correspondre à des affectations très diverses, y compris dans la sphère privée, les généraux dits de la 2ème section étant également inclus.

Les généraux de la 2ème section

Les généraux dits de la 2ème section sont les officiers généraux qui, ayant fait valoir leurs droits à la retraite, restent néanmoins à la disposition du ministre de la défense et perçoivent alors une solde d'activité.

A l'origine du maintien des officiers généraux en 2ème section – qui remonte à la Monarchie de Juillet –, se trouve l'idée que ces officiers ne sauraient être assimilés à des militaires retraités, dans la mesure où ils peuvent être rappelés en activité – en étant corrélativement replacés en première section –, à la demande du ministre de la défense, pour une durée déterminée en fonction des nécessités de l'encadrement. En contrepartie de cette exigence statutaire de disponibilité, les officiers généraux de la 2ème section bénéficient notamment du « quart de place ».

Un champ si large suscite des interrogations de deux ordres.

D'une part, le budget du ministère de la défense supporte la charge de la compensation versée au titre des trajets professionnels des militaires dits « *hors budget* », c'est-à-dire ceux affectés hors de ses services, auprès d'autres administrations, d'opérateurs publics ou d'entreprises privées, comme l'autorise leur statut. Pour ce qui les concerne, l'utilisation de la carte de circulation SNCF pour les déplacements professionnels induit, entre les ministères, services ou entreprises d'affectation et le ministère de la défense, des transferts de charge, en

l'état, impossibles à chiffrer, et donc ignorés dans les documents budgétaires.

D'autre part, le bénéfice du quart de place pour les voyages effectués pour motifs personnels par les militaires en activité est conçu comme une compensation de l'obligation de disponibilité en tout temps et en tous lieux que leur impose leur statut, mais cette compensation n'apparaît pas fondée lorsque les personnes qui en profitent ne subissent pas effectivement les sujétions qu'il s'agit de compenser.

Du reste, le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale énonce que « *le bénéfice des compensations prévues en contrepartie des sujétions propres à l'engagement militaire ne doit s'appliquer qu'aux personnes subissant effectivement dans leur emploi quotidien des contraintes spécifiques* ».

Pourtant, dans la plupart des cas, les militaires, dits « *hors budget* », affectés dans les services des opérateurs ou d'autres ministères, à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris ou au bataillon de marins-pompiers de Marseille, ne sont pas, à raison de leurs fonctions, soumis aux mêmes contraintes de mobilité qu'un militaire affecté dans des fonctions opérationnelles.

Il en va de même pour les militaires affectés au ministère de la défense ou dans la gendarmerie nationale, lorsque les conditions concrètes dans lesquelles ils exercent leurs fonctions ne les exposent à aucune contrainte spécifique.

Un examen rigoureux de la population concernée devrait également conduire à s'interroger sur la pertinence de l'octroi à vie aux généraux de la 2ème section des avantages accessoires attachés à la situation d'activité, au nombre desquels figure la carte de circulation. Le ministère de la défense évaluait, pour 2008, à 3,1 M€ le coût du quart de place des généraux de la 2ème section, alors au nombre de 5 610.

En janvier 2010, l'effectif des officiers généraux placés en 2ème section était de 5 625. Près de 63 % (3 533), nés en 1940 ou avant, avaient donc dépassé l'âge de 70 ans, avec une probabilité quasiment nulle d'être replacés en première section.

À l'autre extrémité de la pyramide des âges, 38 généraux de la 2ème section avaient moins de 55 ans en 2010. Selon toute vraisemblance, la plupart poursuivait une activité professionnelle, tout en continuant de bénéficier du quart de place. Dans leur cas, le maintien du bénéfice de la carte de circulation SNCF, indépendamment de tout rappel, induit un transfert de charge au bénéfice des entreprises ou établissements qui les emploient.

B - La gestion

Le coût de l'indemnité compensatrice incite aujourd'hui le ministère de la défense à rechercher des progrès dans la gestion du dispositif des cartes de circulation SNCF. Les réflexions s'orientent dans deux directions : la modernisation de la carte et l'amélioration de la connaissance de la nature des déplacements.

1 - La modernisation de la carte de circulation

Deux pistes sont explorées : l'amélioration des circuits d'information au sein du ministère de la défense, et la modernisation du support de la carte, dans un souci de lutte contre la fraude.

Une base unique des cartes vierges et cartes de circulation émises est en cours de création. Il est, en outre, envisagé de dessaisir les formations de leurs compétences en matière de gestion des cartes vierges au profit du SILT, en vue d'instaurer une procédure, dite « *en flux poussé* », de renouvellement quasi automatique des cartes à l'approche de la date de leur expiration. Toutefois, cette réforme suppose de créer, pour le SILT, un accès aux informations des bases de données de gestion de ressources humaines de chaque armée ou service.

Il est également nécessaire de moderniser le support de la carte de circulation. La future carte pourrait s'inspirer des cartes à puce utilisées par les agents de la SNCF, dotées de dispositifs de prévention de la fraude : photographie sécurisée et contrôle par lecture magnétique en particulier. L'invalidation à distance des cartes des agents ayant rompu tout lien avec le service serait ainsi rendue possible.

2 - L'amélioration de la connaissance de la nature des déplacements

L'organisation actuelle n'offre pas de possibilité de faire le départ entre les motifs – soit de service, soit personnel – du déplacement : dans le système d'information de la SNCF, la même codification (« *MI 75* ») s'applique aux déplacements tant professionnels que privés des militaires.

Pourtant, la convention de 2007 prévoyait qu'à compter du 1er janvier 2009, l'ensemble des déplacements professionnels du personnel du ministère, aussi bien civil que militaire, devrait être soumis au régime de la taxation directe, après service fait. Seuls les déplacements des militaires pour des trajets personnels devaient continuer à être soumis au système du quart de place. Cependant, cette clause est restée lettre

morte, d'autant plus que le ministère de la défense n'a pas poussé son prestataire à l'appliquer.

Diverses solutions sont actuellement à l'étude pour y parvenir. Toutefois, sans attendre leur mise en œuvre, qui requerra nécessairement des délais, rien ne s'oppose à ce que le ministère de la défense et les administrations d'affectation des titulaires de la carte de circulation procèdent, pour les déplacements professionnels des militaires, selon les règles habituelles dans ces administrations civiles, en émettant un ordre de mission et en fournissant préalablement les billets.

Cette modalité, d'ores et déjà à la portée des administrations concernées, permettrait de connaître la valeur de l'avantage en nature correspondant à la prise en charge des déplacements d'ordre privé. Partant, elle rendrait possible le réexamen du fondement de l'exonération de prélèvements sociaux et fiscaux dont bénéficie cet élément du revenu des militaires.

C - L'avantage en nature

Dans son rapport de 2009 sur la sécurité sociale, la Cour a qualifié d'avantage en nature la réduction tarifaire dont les militaires bénéficient grâce à leur carte de circulation, lorsque cette réduction est utilisée pour des déplacements d'ordre privé. Elle a corrélativement constaté que cet avantage en nature n'était pas assujetti aux prélèvements sociaux. En conséquence, elle recommandait de réexaminer systématiquement le fondement de cette exonération, conjointement entre les ministères chargés de la défense, du budget et de la fonction publique.

Un raisonnement analogue doit être fait pour l'intégration de cet élément du revenu dans l'assiette du revenu imposable des militaires concernés. Les travaux interministériels auxquels la Cour a invité le ministère de la défense pourraient donc opportunément s'étendre au réexamen du fondement de l'exonération fiscale.

D - La viabilité d'ensemble

Le dispositif constitué par l'accord-cadre et la convention de 2006 et 2007 est potentiellement vulnérable. En effet, avec l'ouverture à la concurrence sur les lignes ferroviaires depuis la fin de 2009, la validité juridique des accords tarifaires tels que celui du quart de place se trouve fragilisée.

Cette difficulté n'est plus virtuelle avec l'arrivée des premiers opérateurs ferroviaires autres que la SNCF pour le transport de voyageurs. À terme, la régularité de la compensation du ministère de la défense à la SNCF au regard de la réglementation communautaire sur les aides d'Etat pourrait être remise en cause.

Sous cet angle aussi, le « *quart de place* » semble de plus en plus lié à une époque révolue.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime du « quart de place » apparaît comme un héritage de l'histoire, inadapté au contexte actuel.

Bien que la dépense correspondante atteigne, pour l'Etat, près de 200 M€ et ait évolué de façon très dynamique depuis une dizaine d'années, le ministère de la défense a trop longtemps négligé d'analyser les causes de cette progression, et de prendre des mesures visant à limiter le champ des bénéficiaires et à lutter efficacement contre la fraude.

Il lui revient désormais d'améliorer sa connaissance des déterminants de la dépense, pour l'encadrer plus efficacement.

Par ailleurs, la compensation par l'Etat de la réduction tarifaire dont bénéficient les militaires pour leurs déplacements d'ordre privé constitue un avantage en nature qui devrait être assujetti aux prélèvements fiscaux et sociaux.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- *réexaminer systématiquement le champ des bénéficiaires de la carte de circulation, afin d'en réserver l'octroi aux militaires subissant des contraintes spécifiques ;*
- *réexaminer le fondement du défaut de valorisation de l'avantage en nature que constitue « le quart de place » pour les déplacements d'ordre privé, conjointement entre les ministères chargés du budget et de la fonction publique, en vue de son intégration dans l'assiette des prélèvements sociaux et fiscaux ;*
- *poursuivre la démarche de modernisation des cartes de circulation d'ores et déjà amorcée et améliorer le contrôle interne.*

Au delà, le ministère de la défense doit s'interroger sur la pertinence du maintien du régime du « quart de place ».

REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

La Cour recommande de :

- « réexaminer le champ des bénéficiaires de la carte de circulation, afin d'en réserver l'octroi aux militaires subissant des contraintes spécifiques ;

- réexaminer le fondement du défaut de valorisation de l'avantage en nature que constitue « le quart de place » pour les déplacements d'ordre privé, conjointement entre les ministères chargés du budget et de la fonction publique, en vue de son intégration dans l'assiette des prélèvements sociaux et fiscaux ;

- poursuivre la démarche de modernisation des cartes de circulation d'ores et déjà amorcée et améliorer le contrôle interne. »

Le « quart de place » accordé aux militaires est la contrepartie de l'exigence statutaire de disponibilité qui ne leur permet pas de choisir le lieu et l'exercice de leurs fonctions, contrairement aux autres agents de l'État, ou de négocier des contreparties financières dans le cadre d'un contrat de travail en cas de mobilité professionnelle imposée, contrairement aux salariés du secteur privé. Cette forte disponibilité professionnelle et géographique s'exerce tout au long de la carrière professionnelle, un officier étant muté en moyenne tous les trois ans et un militaire non officier tous les sept ans.

Ainsi le « quart de place » est-il aujourd'hui perçu par les militaires comme un élément important de compensation de la mobilité. Soumis à des déménagements professionnels fréquents, ceux-ci exercent leurs fonctions à des distances parfois très importantes du lieu de résidence de leurs familles et beaucoup vivent en situation de célibat géographique.

L'exclusion du champ des bénéficiaires du quart de place de certaines catégories de militaires (les généraux de la deuxième section, les militaires dits « hors budget » et les militaires affectés au ministère de la défense ou dans la gendarmerie nationale dans une fonction ne les exposant pas à des contraintes spécifiques) irait à l'encontre du principe posé par la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, selon lequel ces derniers peuvent être appelés à servir, en tout temps et en tous lieux, leur liberté de résidence pouvant être limitée dans l'intérêt du service.

Compte-tenu des effectifs concernés, l'exclusion du champ des bénéficiaires du quart de place de ces catégories ne serait sans doute pas à l'origine d'une réduction significative de l'indemnité compensatrice, alors même que sa mise en œuvre, qui induirait une différence de traitement inédite entre personnels de statut militaire, serait délicate.

Concernant la valorisation de l'avantage en nature, pour ceux résultant de la mise à disposition de logement, de véhicules ou la fourniture de l'alimentation, l'administration publie des barèmes forfaitaires qui permettent à l'employeur de déclarer l'avantage en nature dont bénéficie son employé. Pour les autres avantages en nature, et donc pour le cas particulier des avantages tarifaires accordés par la SNCF, c'est le montant réel de l'avantage en nature qui doit être pris en compte pour la détermination des salaires imposables.

La mise en œuvre de ce principe se heurte à l'impossibilité actuelle de connaître pour chaque bénéficiaire les trajets effectués à titre personnel et le montant de la réduction SNCF obtenue dans le cadre d'une utilisation privée.

Le ministère de la défense et la SNCF travaillent ensemble sur une démarche de modernisation, qui consiste d'une part, à rattacher le ministère de la défense au Portail Entreprises et d'autre part, à remplacer la carte de circulation papier par une carte à puce afin de limiter la fraude. Des réunions techniques sont actuellement organisées avec la SNCF afin de permettre la mise en service de la nouvelle carte, le 1er janvier 2012. Ce dispositif prévoira, outre la mise en place d'une carte électronique plus difficilement falsifiable, l'établissement d'une liste noire actualisée des cartes frauduleuses.

Le service du commissariat des armées (SCA) assure, depuis le 1er janvier 2011, l'essentiel des missions de suivi de la convention signée avec la SNCF et d'exécution de la dépense. Il lui appartient de répartir la facture définitive entre programmes, de suivre les paiements, de tenir les fichiers récapitulant les données sous-jacentes à la facture et de piloter les réunions annuelles avec la SNCF.

Néanmoins, conscient de la nécessité de disposer de l'ensemble des informations nécessaires au contrôle de la dépense, le ministère a prévu de se faire assister par un cabinet d'audit indépendant lors de la négociation de la future convention avec la SNCF.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je partage les principaux points de votre analyse, en particulier en ce qui concerne les lacunes en matière de suivi de ce dispositif. Compte tenu du coût croissant des dépenses liées à la compensatrice SNCF, l'utilisation des cartes de circulation doit être plus étroitement contrôlée, afin de limiter toute possibilité de fraude.

Or, l'organisation actuelle de ce dispositif ne permet pas d'assurer de tels contrôles. D'une part, il apparaît nécessaire de disposer de

systèmes d'information adéquats, permettant un suivi du nombre de cartes et des effectifs concernés par le quart de place. D'autre part, je partage le souci du ministère de la défense et des anciens combattants de moderniser le support actuel qui pourrait évoluer vers une carte à puce, moins susceptible de faire l'objet de fraudes.

Par ailleurs, vous soulignez le champ très étendu des bénéficiaires du quart de place. Ce dispositif s'applique à l'ensemble des militaires en position statutaire d'activité, y compris à ceux qui ne sont pas affectés dans les services du ministère de la défense ou de la gendarmerie, sans que cela fasse l'objet de compensations financières.

Comme vous l'indiquez, les généraux de la seconde section bénéficient également de ce dispositif. Cependant, l'article 39 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites dispose qu'à partir du 1er juillet 2011, les généraux de seconde section sont à la retraite à l'âge de 67 ans. Dès lors, à cet âge, ils ne bénéficieront plus du quart de place.

En outre, vous proposez de limiter l'usage du quart de place aux personnes qui subissent des sujétions effectives du fait leur statut militaire.

La prochaine renégociation de la convention entre la SNCF et le ministère de la défense et des anciens combattants pourrait effectivement être l'occasion de s'interroger sur le bien-fondé de cet avantage au regard de la situation de chacune des catégories de personnel mentionnées.

Enfin, il importe de pouvoir distinguer les déplacements professionnels des déplacements privés afin de disposer de premières informations sur le montant de cet avantage en nature pour les personnels militaires. A défaut, il paraît difficile d'envisager un assujettissement aux prélèvements sociaux et fiscaux sur le quart de place, comme la Cour le préconise.

Le régime de taxation directe pour les déplacements professionnels n'a pas été mis en place ; il était pourtant prévu par la convention relative au transport ferroviaire du ministère de la défense. Ce système aurait permis de distinguer les différents types de déplacements. Je souhaite donc que la prise en charge des déplacements professionnels du personnel militaire soit réformée afin de rendre ce système plus transparent. La mise en place du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement (CAMID) au cours de l'année 2012 au ministère de la défense devrait faciliter la prise en charge préalable des frais de déplacement, sans avoir besoin de recourir au quart de place.

Les particularités des rémunérations des réservistes militaires

PRESENTATION

Pour favoriser le développement et l'attractivité de la réserve militaire, les rémunérations versées aux réservistes sont exonérées de l'impôt sur le revenu[293].

Cette exonération a concerné, en 2008, plus de 60 000 personnes (gendarmerie comprise) et un montant total de rémunérations de 109 M€ hors charges sociales. La dépense fiscale correspondante est évaluée à 6,4 M€.

Ses fondements, aussi bien juridiques que de principe, sont fragiles.

En outre, la situation faite, plus généralement, en matière de rémunérations, aux agents publics réservistes, par rapport à ceux venant du secteur privé, n'apparaît pas moins contestable.

I - Une exonération difficile à justifier

L'exonération des rémunérations versées aux réservistes est fondée sur une doctrine fiscale ancienne[294], mais juridiquement insuffisante : essentiellement deux réponses ministérielles, de 1932 et 1966, à des questions parlementaires.

Par ailleurs, alors qu'elle a, pendant longtemps, été vue comme une compensation de l'obligation, pour les réservistes, de participer à des périodes d'instruction obligatoires, l'argument ne vaut plus avec l'institution de la nouvelle réserve par la loi du 22 octobre 1999, puisque

[293] La charge de cette exonération est intégrée dans la dépense n° 120127, qui couvre l'exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux volontaires civils et aux personnes accomplissant un volontariat de solidarité internationale ou un volontariat associatif.

[294] Les textes de base sont rassemblés dans la documentation administrative de l'administration fiscale du 10 février 1999 qui définit le revenu imposable,

la participation des réservistes repose désormais sur un engagement volontaire.

L'assimilation de la rémunération des réservistes à un défraiement susceptible de donner lieu à exonération au titre des dispositions du 1° de l'article 81 du code général des impôts visant *« les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet » n'apparaît pas moins difficile à soutenir*. En effet, selon l'article L.4251-1 du code de la défense, *« les réservistes (…) bénéficient de la solde et des accessoires qui s'y attachent dans les mêmes conditions que les militaires professionnels. »*

De façon plus générale, l'exonération heurte le principe d'équité fiscale entre militaires d'active et de réserve dès lors que la loi et les règlements organisant la nouvelle réserve s'attachent à rendre identiques, *mutatis mutandis*, les situations respectives du militaire d'active et du réserviste, véritable militaire d'active à temps partiel.

II - Le maintien du traitement des agents publics réservistes

La loi de 1999 qui a créé la nouvelle réserve a introduit dans tous les statuts des agents publics le principe selon lequel un agent qui s'absente pour participer à des activités de la réserve opérationnelle conserve le bénéfice de son traitement pendant le temps de sa participation à la réserve. Il en va ainsi pour une absence inférieure ou égale à trente jours par année civile.

Cette règle place le réserviste agent public dans une situation financièrement nettement différente de celle du réserviste salarié du secteur privé. En effet, dans de nombreux cas, celui-ci ne perçoit rien de son employeur lors des absences pour se consacrer à la réserve. Parfois, il perçoit seulement la différence entre sa rémunération militaire et sa rémunération civile, afin que son revenu mensuel ne baisse pas.

Les exigences aussi bien d'équité que d'économie des deniers publics appellent à revoir cette dissymétrie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour recommande que les ministres chargés de l'économie et du budget reviennent sur cette exonération non justifiée et réintègrent les rémunérations des réservistes dans le droit fiscal commun. Cette mesure devrait également concerner les autres formes de volontariat non rémunéré, aujourd'hui encore exonérées d'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, elle estime également souhaitable de reconsidérer la différence des situations faites respectivement aux agents publics et aux réservistes travaillant dans le secteur privé : même si la conservation du traitement des agents publics ne joue que pour les absences d'une durée inférieure ou égale à trente jours par année civile, elle accroît le coût de la réserve de plusieurs millions d'euros (entre 3 et 12 M€ en 2007), et crée une inégalité entre candidats à la réserve selon qu'ils sont ou non agents publics. La surreprésentation des agents publics dans la réserve militaire en est très vraisemblablement une conséquence.

REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

La Cour recommande la suppression de l'exonération fiscale (évaluée à 6,4 M€ en 2008) dont bénéficient les réservistes et conteste la situation faite, en matière de rémunérations, aux agents publics réservistes, par rapport à ceux venant du secteur privé.

1. Exonération de la rémunération des réservistes au regard de l'impôt sur le revenu

La suppression de l'exonération fragiliserait la mise en œuvre de la politique de la réserve militaire qui correspond pleinement à l'esprit du lien armée-nation et au rôle que le Livre blanc sur la défense et la sécurité intérieure entend confier aux réservistes.

Elle aurait un effet particulièrement négatif :

- sur l'atteinte des objectifs quantitatifs ; l'abandon de la défiscalisation, en diminuant l'attractivité de la réserve, altèrerait le recrutement et la fidélisation. Le plan de montée en puissance des effectifs validé par les responsables politiques et déjà difficilement atteignable en raison des restructurations serait inévitablement revu à la baisse ;

- sur le moral des réservistes ; l'avantage concédé est en effet perçu comme une reconnaissance légitime des efforts fournis par le réserviste et sa famille pour se rendre disponible durant les congés ou en fin de semaine afin de participer à des activités de formation ou opérationnelles.

In fine, c'est bien la capacité opérationnelle des armées qui risque d'être impactée avec des difficultés notamment pour remplir les missions sur le territoire national, par exemple, celles du type Vigipirate.

Pour les cadres du secteur privé ou de l'administration, la non-imposition compense le différentiel de revenu entre la solde de réserviste et le revenu civil. Pour les employés ou les personnes à revenu modeste, la réintégration de la solde de réserve dans le revenu imposable pourrait en outre entraîner, par effet de seuil, une perte des aides sociales. La non-imposition vient en contre-point de l'assujettissement aux prélèvements sociaux auxquels est soumis le réserviste sans pouvoir bénéficier, sauf exception, des droits accumulés.

Par ailleurs, contrairement à ce que suggère le projet d'insertion, aucune instance de concertation des militaires n'a souligné une éventuelle iniquité fiscale entre militaires d'active et de réserve.

Parallèlement, la suppression de l'exonération créerait une différence de traitement avec d'autres formes de volontariat tel que celui des sapeurs pompiers volontaires, des réservistes civils de la police nationale, les

réservistes de la réserve civile pénitentiaire et de la réserve judiciaire (créée par l'article 75 bis de la loi de finances pour 2011), dont les rémunérations ou indemnisation ne sont pas imposables, mettant ainsi à mal l'engagement au profit de la défense des français et du territoire et ce dans un contexte général de crise de l'engagement individuel.

2. Cumul du traitement et de la rémunération de réserviste pour les agents publics

En effet, le cumul du traitement civil des agents publics et de la solde militaire n'est possible que dans la limite de 30 jours par année civile. Lorsque les activités accomplies sur le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, le réserviste doit obtenir l'accord de l'employeur.

De fait, comme les salariés du secteur privé, les réservistes issus de la fonction publique accomplissent pour un grand nombre d'entre eux leur mission durant leurs congés ou leur temps de repos.

En 2005, une circulaire du Premier ministre (n° 5008/SG) relative à l'emploi d'agents publics au sein de la réserve militaire tendait à favoriser l'emploi de ces derniers dans la réserve. Or, le projet de la Cour conclut aujourd'hui à une surreprésentation alors que, selon les éléments dont je dispose, les réservistes opérationnels travaillant dans la fonction publique ne représentent environ que 35 % de l'ensemble des réservistes, chiffre demeuré stable depuis 2005.

Il convient de relativiser la portée de ce cumul.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT

Je partage votre volonté de faire l'examen de la politique de la réserve. Je prends acte de vos interrogations sur la légitimité de maintenir 1'exonération de l'impôt sur le revenu des rémunérations versées aux réservistes. Ce dispositif pourra être examiné dans le cadre des travaux engagés sur la limitation des niches fiscales, en concertation avec le ministère de la Défense.

De même, les situations respectives des agents publics réservistes et de leurs collègues du secteur privé ont également retenu mon attention. Le cumul entre traitement et solde de réserviste pour les agents publics devra lui aussi faire l'objet d'une étude approfondie.

***

Egalement destinataire du projet d'observation de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

Chapitre III

La gestion immobilière

La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle

PRESENTATION

La création de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société anonyme de droit commun dont le capital social est entièrement détenu par l'Etat, répondait à une double finalité : accélérer les cessions de biens immobiliers de Réseau Ferré de France[295], dans le cadre défini par l'article 63 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, tout en réalisant sur ces opérations des plus-values afin d'assurer la remontée rapide de dividendes, dès 2006, vers le budget de l'Etat.

Si cet objectif de court terme a été atteint[296], il n'en n'est pas résulté la constitution d'un opérateur aux missions, aux métiers et aux perspectives d'activités clairement définis. Bien que son champ de compétence ait évolué, la SOVAFIM n'est pas parvenue à apporter des réponses convaincantes à des besoins avérés. Son positionnement et son utilité même sont demeurés incertains.

Le recours à des structures spécialisées est souvent présenté comme un gage de professionnalisation et d'efficacité de l'action publique. L'exemple de la SOVAFIM montre a contrario que leur création ne peut se passer d'une vision de long terme, fondée sur une valeur ajoutée tangible. A défaut, elles apparaissent davantage comme des démembrements dommageables de l'Etat que comme des opérateurs investis d'une réelle légitimité technique et économique.

I - Une société créée pour la circonstance

Créée dans le but de réaliser rapidement des cessions immobilières, la SOVAFIM n'a pas été conçue à partir d'un projet de long terme. L'élargissement de son champ potentiel d'activité n'y a pas suppléé. Disposant à la fin de 2009 d'un montant de fonds propres de 150 M€ pour un actif immobilisé de 80 M€, sa capacité d'investissement, financée par 70 M€ de trésorerie et 60 M€ d'emprunt, était de l'ordre de 130 M€.

[295] Créé en 1997, Réseau Ferré de France est l'établissement public industriel et commercial propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national.

[296] L'Etat a perçu un dividende de 190 M€ au titre de l'exercice 2006, dont un acompte de 170 M€ versé avant la clôture de l'exercice.

A - Un projet de court terme sans perspective claire

1 - Une logique de court terme

L'article 63 de la loi de 2005 précitée permettait de déclasser des biens immobiliers du domaine public de Réseau Ferré de France, inutiles à l'exercice des missions de cet établissement, et de les transférer en pleine propriété à une société détenue par l'Etat. Loin de correspondre à une foncière dont l'objet est de gérer, certes de façon dynamique mais dans la durée, un portefeuille de biens, la SOVAFIM a, à l'origine, été conçue comme une structure opérationnelle de cession d'actifs immobiliers dont la finalité se rapprochait du rôle que l'Etat entendait assigner, à la même époque, au service France Domaine.

Devant apporter à l'Etat 350 M€ de recettes budgétaires annuelles en 2006 et autant en 2007, la société avait organisé les opérations de vente dans une logique de court terme.

159 biens lui ont été transférés à leur valeur nette comptable. Seules des directives des administrations de tutelle de RFF et un appui constant de leur part à la SOVAFIM ont permis que des transferts de biens interviennent en 2006. Le dispositif initial excluait RFF du partage de l'essentiel des plus-values. Le montant qui devait lui être rétrocédé, précisé dans une lettre du 15 juin 2006[297], correspondait aux trois-quarts de la plus-value réalisée au-delà des 350 M€. La plus-value globale s'étant élevée à 362 M€ en 2006, RFF a perçu une part modeste, 9 M€, soit 2,5 % du total.

Afin d'inciter RFF à accepter le transfert de nouveaux biens, le conseil d'administration de la SOVAFIM a approuvé la rétrocession à cet établissement de 90 % de la plus-value réalisée en 2007, soit 52,3 M€. Une partie seulement de cette somme (40,6 M€) a été versée, car le versement du solde fait toujours l'objet de discussions entre les deux parties. Aucun nouveau transfert de biens n'est ensuite intervenu.

2 - Des interventions ponctuelles à la demande de l'Etat

Plusieurs élargissements du champ potentiel de l'intervention de la SOVAFIM sont intervenus, à son initiative. L'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 a élargi le champ de sa mission de valorisation à des ensembles immobiliers appartenant à l'Etat et ses

[297] Lettre cosignée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

établissements publics. L'article 51 de la loi de finances initiale pour 2008 a prévu la possibilité d'un transfert à une filiale publique contrôlée par la SOVAFIM.

Pour autant, entre 2007 et 2009, l'activité de la société s'est limitée à trois interventions ponctuelles. La SOVAFIM n'a eu d'autre plan de charge que de céder le stock de biens reçus de RFF. L'absence d'un mécanisme durable lui assurant des transferts réguliers de biens la rendait dépendante des opérations pour lesquelles l'Etat la sollicitait. Faites au cas par cas, sans répondre à une logique d'ensemble et sans offrir de perspectives de moyen terme, ces sollicitations ont privé les instances dirigeantes de la société d'une réelle autonomie de gestion, apparentant davantage la SOVAFIM à un service administratif qu'à une entreprise publique.

L'Etat a tenu à ce que la SOVAFIM assiste la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) pour la cession de son patrimoine. Les conditions économiques de cette intervention, effectuée à titre gratuit en 2007 et moyennant une rémunération inférieure au prix du marché, fixée de façon discrétionnaire par l'Etat en 2008 et 2009, témoignent de l'ambiguïté des relations entre l'Etat[298] et la société.

L'Etat a également envisagé le transfert à la SOVAFIM de biens mis à disposition de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Ce projet, principalement motivé par le souci d'atteindre l'objectif fixé par la loi de finances pour 2008 en matière de cessions immobilières[299], sous-estimait la complexité juridique de l'opération. Incitée à s'engager dans ce dossier, la SOVAFIM a investi sans retour une somme de 400 000 €, l'opération ayant été gelée par les pouvoirs publics tant pour des motifs d'opportunité qu'en raison du caractère jugé insuffisant de l'estimation réalisée par la SOVAFIM.

La SOVAFIM a réalisé pour le compte de l'Etat une opération consistant à mettre un immeuble à disposition de l'Organisation internationale de la francophonie. Cet immeuble, situé avenue Bosquet à Paris, a été transféré à la SOVAFIM, à un prix fixé unilatéralement par les Domaines. Celle-ci a ensuite sous-traité les travaux dans le cadre d'un contrat de promotion intégré. Puis, la SOVAFIM a consenti un bail à l'Etat qui a lui-même mis gratuitement l'immeuble à disposition de l'OIF. C'est le seul cas où la SOVAFIM a pris en charge durablement la gestion d'un patrimoine.

---

[298] La rémunération pour 2008, limitée à 800 000 €, qui avait dû être provisionnée dans les comptes de la société n'a été versée qu'à la fin de l'exercice 2009.
[299] L'objectif était de réaliser 600 M€ de produits de cession.

B - Des ambitions restées sans suite

1 - Un projet de développement remis en cause

Les dirigeants de la SOVAFIM se sont engagés, en 2008, dans une réflexion stratégique qui visait une spécialisation sur des « biens immobiliers complexes et peu liquides ». Ils souhaitaient une recapitalisation à hauteur de 400 ou 500 M€ dans le but de réaliser, directement ou via des sociétés contrôlées, un milliard d'investissements sur 5 ans. La société entendait ainsi se transformer en foncière[300].

Le plan de développement envisagé a dû cependant être revu, l'Etat ayant décidé à la fin de l'année 2008 de ne pas recapitaliser la société, mais de l'engager dans une démarche partenariale avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en vue d'une cession rapide et en bloc de dix implantations parisiennes du ministère de la défense. A cette fin, un amendement au projet de loi de finances pour 2009[301], déposé par le Gouvernement sans que la SOVAFIM ait été associée à sa préparation, permettait le transfert de biens immobiliers à des filiales non contrôlées par celle-ci.

Le projet a finalement été abandonné par l'Etat[302], faute d'accord avec le consortium formé par la CDC et la SOVAFIM sur le prix de transfert. L'épisode a mis en évidence les difficultés de positionnement de la SOVAFIM. Le rôle qui devait lui revenir *in fine* dans le partenariat avec la CDC n'était pas clairement établi. La possibilité ouverte par la loi de finances de 2009 n'a jamais été mise en œuvre.

2 - Des transferts de biens peu nombreux

Même pour des projets plus modestes, les transferts ont été peu nombreux. Depuis 2007, année à partir de laquelle il était devenu patent qu'elle ne bénéficierait plus de nouveaux transferts de la part de RFF, la SOVAFIM a cherché à obtenir une diversification des sources de biens susceptibles de lui être transférés. Toutefois, les transferts n'ont porté que sur quatre biens entre 2007 et 2009. En 2010, deux anciennes prisons

[300] Une société foncière est une entreprise dont l'objet social est la détention d'un parc immobilier dans le but de le louer ou de l'utiliser au mieux de ses intérêts.
[301] Cet amendement a été adopté et figure à l'article 67 de la loi de finances pour 2009.
[302] La SOVAFIM a toutefois mobilisé l'emprunt en vue d'opérations à venir.

désaffectées s'y sont ajoutées. L'acquisition de neuf biens immobiliers utilisés par la gendarmerie nationale serait en cours[303].

La validité du positionnement de la SOVAFIM, fondé sur la valorisation de biens immobiliers complexes et peu liquides, reste à démontrer, étant donné la faiblesse relative de ses fonds propres pour investir et le risque induit par le portage long de biens difficiles à valoriser.

II - Un démembrement de l'Etat devenu sans objet

En dépit de l'abandon de la recapitalisation de la SOVAFIM, ses dirigeants ont continué de revendiquer un rôle de foncière publique : créer de la valeur à partir de biens acquis par la société au bénéfice de ses clients, l'Etat et les organismes publics, tout en dégageant une rentabilité raisonnable des fonds propres. Le modèle n'a cependant pas fonctionné ainsi.

A - Une activité peu rentable et peu autonome

1 - Une faible rentabilité de la société

L'incertitude du positionnement de la SOVAFIM se lit dans ses comptes. Si ses capitaux propres ont augmenté grâce aux résultats de 2006, ils ont stagné depuis sous le double effet du versement d'un complément de prix à RFF en 2007 et de la baisse de l'activité qui a pesé sur les résultats et sur la profitabilité.

Evolution du chiffre d'affaires de la SOVAFIM

	2006	2007	2008	2009
CA	**402,7**	**74,4**	**13,5**	**4,5**

Le chiffre d'affaires prévisionnel pour 2010 s'élève à 13,2 M€ pour un résultat net avant impôt de 2,6 M€, soit 1,7 M€ après impôt.

Parallèlement, la rentabilité des capitaux propres ne rémunère plus le risque de l'activité.

[303] Par ailleurs, la loi de finances rectificative n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 a ouvert sur le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'Etat* un crédit de 60 M€ destiné à une éventuelle recapitalisation de la SOVAFIM qui lui permettrait d'acquérir un bien immobilier que l'Etat souhaiterait lui transférer.

Evolution de la rentabilité de la SOVAFIM

(en M€)	2006	2007	2008	2009
Capitaux propres	100,0	132,4	140,3	145,8
Résultat	222,4	7,9	5,4	1,6
Rentabilité	**222%**	**6%**	**3,8%**	**1%**

La chute de l'activité et de la rentabilité des fonds propres attestent le caractère artificiel de cet opérateur : il se veut acteur de marché, mais dépend avant tout de l'Etat, tant pour la fixation du niveau de ses ressources que pour les emplois qu'il en fera.

2 - Des marges de manœuvre réduites

En réalité, la SOVAFIM n'a fait que s'adapter, souvent dans l'urgence, aux décisions prises, en dehors d'elle, par l'Etat.

Les dossiers CANSSM, AFPA, et Bosquet ont été voulus et conçus par l'Etat, la société n'étant en l'espèce que l'exécutante, quasi-administrative, de décisions de gestion prises par ailleurs. Les conditions dans lesquelles le plan stratégique de la société a été réécrit, afin de le mettre en cohérence avec les projets que l'Etat comptait par ailleurs conduire avec la Caisse des dépôts et consignations, offrent une illustration supplémentaire de l'instrumentalisation de la société.

Le dossier des biens parisiens du ministère de la défense est à cet égard significatif. Le projet a été conçu par l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations et leurs conseils respectifs en laissant la SOVAFIM dans l'expectative jusqu'en mai 2009, alors que la première offre du consortium CDC / SOVAFIM devait être remise à la mi-juillet

Si la gouvernance de la société respecte en apparence les règles de fonctionnement d'une société anonyme, les organes de gestion de la SOVAFIM ont été, en fait, appelés à se prononcer sur des dossiers qu'ils ne pouvaient influencer que de façon marginale. La présence de deux personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration[304] ne peut atténuer la singularité d'une situation dans laquelle les administrateurs représentant l'Etat sont appelés à approuver des transferts de biens immobiliers décidés par l'Etat.

[304] Autres que le président directeur général de la société, nommé dans le collège des personnalités qualifiées.

B - Un intermédiaire inutile

1 - Une société sans client

La SOVAFIM revendique une position d'opérateur de marché, intermédiaire entre la sphère publique et les opérateurs privés. Cette présentation repose sur une double fiction.

L'Etat, qui contrôle la SOVAFIM et qui l'a utilisée dans le cadre des opérations avec la CANSSM comme une quasi-régie[305], ne peut en aucun cas être considéré comme un client de la SOVAFIM et les établissements publics sous tutelle de l'Etat pas davantage. La SOVAFIM n'a, en vérité, qu'un seul interlocuteur, l'Etat, qui fixe de façon discrétionnaire le niveau de son activité en décidant du nombre et de la nature des biens transférés. La volonté de la société de démarcher ses « clients » au sein des ministères ou auprès des établissements publics paraît, au demeurant, peu compatible avec la volonté désormais affichée de faire émerger un « Etat propriétaire unique ».

La SOVAFIM ne peut pas davantage être considérée comme une foncière publique. Sa principale activité a été une activité de « marchand de biens » tendant à céder rapidement les biens de RFF qui lui avaient été transférés. Les produits de cession étaient, en outre concentrés, sur un très petit nombre d'opérations. Sur les 96 ventes réalisées au 31 décembre 2008, deux d'entre elles représentaient 47 % des 480 M€ de produits et neuf près de 80 % du total.

La société n'a pas une surface financière suffisante pour acquérir un portefeuille significatif de biens et le gérer de façon dynamique.

2 - Une activité de cession sous-traitée

La SOVAFIM est une petite structure de neuf salariés dont sept cadres[306]. La plus grande part de l'activité est confiée à des prestataires extérieurs. En matière de cession, les opérations sont en pratique réalisées par l'intermédiaire d'un courtier chargé de rechercher des investisseurs potentiels ciblés en fonction des caractéristiques du bien vendu. C'est une structure intermédiaire entre l'Etat ou ses établissements publics et les professionnels privés chargés des opérations de vente auxquels il pourrait être fait directement appel.

---

[305] Les termes de la convention entre l'Etat, la SOVAFIM et la CANSSM l'indiquent clairement.

[306] A l'automne 2009, un directeur général adjoint a été recruté.

Il en est allé de même lorsque la SOVAFIM a assisté la CANSSM pour la vente de la totalité de son patrimoine, constitué pour l'essentiel d'immeubles de prestige[307], conformément aux dispositions du contrat d'objectifs et de moyens conclu par la Caisse avec l'Etat

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après un premier exercice au cours duquel elle a vendu l'essentiel du stock de biens qui lui avait été transféré, la SOVAFIM n'aura pu se positionner ni comme un opérateur majeur de cessions, ni comme un gestionnaire de portefeuille, ni comme prestataire de services. En l'absence de recapitalisation, ses ressources limitées ne lui permettent pas de constituer un portefeuille de biens suffisant pour devenir un véritable opérateur immobilier.

Faute de disposer de la capacité de devenir une véritable foncière, la SOVAFIM s'est principalement cantonnée à des opérations de cession immobilière. Cette activité, d'ailleurs sous-traitée, ne saurait justifier le maintien d'une structure intermédiaire dont la rentabilité a disparu.

L'existence de cette société anonyme créée par l'Etat, sans véritable réflexion sur sa finalité économique, n'apparaît pas cohérente avec l'affirmation d'un « Etat propriétaire unique », dès lors qu'elle s'évertue à rechercher des « clients » au sein de la sphère étatique. Sa situation de dépendance à l'égard des décisions de l'Etat et la faible autonomie de ses organes dirigeants placés dans la situation paradoxale de prétendre négocier avec l'Etat lui-même, la caractérise davantage comme un démembrement de l'administration que comme une société commerciale.

La Cour recommande de mettre un terme à l'existence de cette société inutile.

[307] A la mi 2010, le total des ventes atteignait 607 M€.

REPONSE CONJOINTE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Nous ne partageons pas les constats formulés dans ce projet d'insertion, ni sa recommandation finale.

En premier lieu, nous relevons que la Cour considère que la SOVAFIM «n'est pas parvenue à apporter des réponses convaincantes à des besoins avérés » : ainsi la Cour, par-delà le bilan critique de la SOVAFIM qu'elle dresse, reconnaît ainsi que les besoins d'un tel acteur sont bien présents. Ces besoins, en particulier de mise en œuvre d'opérations de valorisation complexes des biens immobiliers peu liquides de l'Etat et s'étendant sur plusieurs années, ou de maîtrise d'ouvrage dédiée pour la transformation de biens complexes, ne peuvent tous être remplis par France Domaine, par ailleurs chargé, tant de la définition de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs que de sa mise en œuvre pratique.

Vous considérez cependant que la création de la société n'a pas résulté en « la constitution d'un opérateur aux missions, aux métiers et aux perspectives d'activités clairement définies ».

Il est exact que la définition des missions de la SOVAFIM a évolué : conçu initialement fin 2005 autour de la valorisation des actifs de Réseau Ferré de France (RFF), le champ d'action de la société a été élargi à compter de la fin 2006 à la valorisation d'ensemble immobiliers de l'État et de ses opérateurs. La société est donc encore récente dans ces fonctions nouvelles.

La Cour des comptes estime que la SOVAFIM ne pourrait être aujourd'hui considérée comme une société foncière, pour un double motif : son activité passée serait essentiellement celle d'un marchand de biens ; elle ne disposerait par ailleurs pas de la surface financière nécessaire pour mener une action de foncière. Elle en tire la conclusion que la société n'a pas de potentiel de rentabilité suffisant.

Tout d'abord, il n'y a pas lieu d'opposer les deux activités de foncière et de marchand de bien, qui ne constituent par ailleurs pas un inventaire exhaustif des activités de la SOVAFIM. Conformément à son plan stratégique, dont il sera tiré un bilan en 2011 et qui rejoint les besoins exprimés plus haut, la SOVAFIM est spécialisée dans la réalisation d'opérations concernant des biens immobiliers complexes et peu liquides. Elle a aussi vocation à intervenir comme marchand de biens (exemple des transferts de biens de RFF ou de l'ancien siège de l'ACOSS), société foncière (exemple du futur siège, avenue Bosquet, de l'organisation

internationale de la francophonie) ou prestataire d'autres services dans d'autres types de schéma se rapportant à des opérations complexes. Si son positionnement est ainsi clair, avec une double spécificité : les biens immobiliers publics et une « niche» particulière, les biens complexes, ses missions et métiers s'affinent au fur et à mesure de la réalisation des projets, ce qui est normal pour une société créée il y a moins de cinq ans, et sont aujourd'hui précisés.

S'agissant de sa surface financière, l'Etat, comme tout actionnaire, examine les besoins de la société au regard de ses projets de développement. S'il est vrai que plusieurs projets importants n'ont pu aboutir et n'ont donc pas nécessité de dotation supplémentaire en capital, l'Etat envisage actuellement un apport en capital à fa société dans la perspective de nouveaux projets, comme cela a été annoncé à l'occasion du projet de loi de finances rectificatives du 17 novembre 2010.

S'il est vrai que son chiffre d'affaires est resté limité en 2009 (4,5 M€), il devrait s'établir à environ 30 M€ en 2010, ces niveaux n'étant pas en soi un argument pour plaider la suppression de la société. La Cour met en cause la faible rentabilité des capitaux propres (1% en 2009). Cet argument ne peut être retenu, car la société portait en 2009 dans son bilan (pour une valeur équivalent environ à la moitié de ses capitaux propres) l'immeuble de fa rue Bosquet, dont les travaux n'étaient pas achevés et qui ne générait encore aucun produit. Au titre de 2010, le taux de rentabilité des capitaux propres devrait s'établir de 2%, alors même que la société n'a perçu des loyers de l'immeuble de la rue Bosquet que pour la moitié de l'année 2010 seulement et qu'une partie importante des capitaux propres est par ailleurs sous-utilisée, dans l'attente d'un projet qui devrait se concrétiser prochainement. Une appréciation de la rentabilité des capitaux propres investis par la SOVAFIM projet par projet, et non en retenant un exercice comptable marqué par un décalage entre investissements ou mobilisation de capitaux et produits, permettrait de dresser au contraire un tableau favorable de la performance de la société. Il reste néanmoins, comme le constate la Cour des comptes, que la société doit développer son activité, qui permettra de lisser ces effets, normaux, une nouvelle fois, pour une société de moins de cinq ans d'âge intervenant dans un secteur d'activité dont le cycle est, par construction, relativement long.

Ainsi globalement, nous considérons que la SOVAFIM a aujourd'hui un métier clairement défini dans son projet stratégique, approuvé par son conseil d'administration et en cours de développement.

La Cour des comptes met en cause également l'absence d'autonomie dont disposerait la société à l'égard de l'Etat, qui l'apparenterait plus à un service administratif qu'à une société. Elle soutient que l'Etat ne saurait être regardé comme un véritable client de la

SOVAFIM dès lors qu'il l'a utilisée comme quasi-régie dans le cadre d'une opération avec la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines. Nous tenons à signaler que la SOVAFIM a dénoncé le contrat concerné et souhaite faire évoluer les conditions de ses relations avec la CANSSM.

La Cour des comptes soutient que les organes de gouvernance et les dirigeants de la société n'ont que peu de marges de manœuvre à l'égard de l'Etat, mentionnant un projet concernant des implantations du ministère de la défense. Pourtant, plus haut dans son projet d'insertion, elle indique que le projet n'a pu aboutir faute d'accord sur le prix entre l'Etat, la CDC et la SOVAFIM, ce qui démontre au contraire l'indépendance de la SOVAFIM et sa capacité à ne pas s'engager dans des projets à des conditions qui ne lui paraissent pas satisfaisantes. Les débats du conseil d'administration sont bien, au contraire, nourris sur l'opportunité et les conditions, notamment en termes de risque et de rentabilité, de poursuivre des projets, comme en attestent les procès-verbaux de ses réunions.

Enfin, la Cour des comptes émet des doutes sur la valeur ajoutée de la SOVAFIM dans les opérations auxquelles elle est associée, au motif qu'elle sous-traiterait une grande partie de son activité à des prestataires. Il nous semble que la Cour des comptes sous-estime ici l'importance du rôle joué par la SOVAFIM, comme pilote et porteur de projets longs et complexes, notamment sur le plan juridique. Les prestataires auxquels fait appel la SOVAFIM sont spécialisés sur certains aspects techniques touchant à la mise en œuvre des projets, en aucune manière ils ne se substituent à elle dans ce rôle. L'exemple du siège de la future Organisation internationale de la francophonie, projet pour lequel la SOVAFIM a maîtrisé tout à la fois les coûts et les délais ce qui est malheureusement trop rares dans la conduite de projets de ce type dans la sphère publique, en est une démonstration qui doit être désormais confirmée par de nouveaux projets.

Le projet d'insertion met toutefois en lumière la nécessité pour l'Etat, dans le cadre du développement progressif de la nouvelle politique immobilière initiée en 2005, de mieux préciser et coordonner la demande qu'il adresse à la SOVAFIM dans le domaine de la valorisation des biens immobiliers publics complexes et peu liquides.

L'échéance en 2011 du plan stratégique de la SOVAFIM nous paraît fournir une fenêtre d'opportunité pour y remédier.

REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL DE LA SOVAFIM

J'ai l'honneur de vous faire tenir sous ce pli la réponse de la SOVAFIM au projet d'insertion sur : « la SOVAFIM : une société sans client, sans projet, sans avenir », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article R. 136-1 du code des juridictions financières.

« La SOVAFIM aurait été créée pour un projet de court terme et sans perspective claire. »

L'article 63 de la loi de finances pour 2006 prévoit qu'une société, détenue par l'Etat, sera chargée de valoriser les biens inutiles de Réseau Ferré de France (RFF) qui lui seront transférés. Trois objectifs étaient ainsi poursuivis par l'Etat : obtenir rapidement des recettes budgétaires à partir des plus values de cession réalisées par la société, accélérer la valorisation des friches ferroviaires en centre ville notamment pour y permettre la construction de logements et enfin expérimenter le concept d'entreprise publique dédiée à la valorisation de biens immobiliers publics.

C'est bien pour mettre en œuvre ces dispositions et avec cet objet et ces objectifs précis et limités que la SOVAFIM a été constituée et mise en place en mars 2006. Or, contrairement aux décisions des ministres concernés, aucun transfert de biens en provenance de RFF n'est intervenu au-delà de 2006, de telle sorte que l'activité de valorisation de ces biens s'est en réalité limitée à la valorisation du portefeuille des 158 biens transférés en 2006.

Dès l'automne 2006 et à partir du moment où il devenait probable que la SOVAFIM allait effectivement remplir les objectifs volontaristes que l'Etat lui avait fixés, des démarches ont été entreprises pour élargir le champ d'intervention de la société et sortir d'une relation exclusive avec RFF comme seul client.

C'est ainsi que, dès décembre 2006, le législateur a élargi et conforté le champ des biens immobiliers transférables à la SOVAFIM, selon des modalités à nouveau modifiées en décembre 2007 et 2008. Depuis début 2007, l'ensemble des biens appartenant au domaine privé de l'Etat et de ses établissements publics sont « transférables » à la SOVAFIM ; depuis 2009, ils sont également transférables à toute société appartenant au secteur public dont la SOVAFIM détient une partie du capital social.

C'est dans ce contexte que depuis le début de l'année 2007, la SOVAFIM a mis en œuvre une véritable politique commerciale à destination des « décideurs publics », et mené de nombreuses discussions avec l'Etat pour convenir d'opérations de valorisation par la SOVAFIM de biens immobiliers représentant un enjeu pour les finances publiques. Ces

démarches ont permis à la société, à la fois de se faire connaître, de mieux comprendre les problèmes auxquels peuvent être confrontés les propriétaires et/ou utilisateurs publics et de recueillir en amont des informations sur les projets de valorisation. C'est ainsi que la SOVAFIM s'est efforcée, de manière pragmatique, de saisir toutes les opportunités qui se présentaient et a été conduite à intervenir sur des dossiers très différents dont certains n'ont d'ailleurs pas abouti.

Si les opérations effectivement réalisées par la SOVAFIM diffèrent à la fois par la nature des biens, les modalités d'intervention de la société et le statut des propriétaires concernés, elles concourent toutes à ce même objectif : valoriser des biens immobiliers qui représentent un enjeu pour les finances publiques. Par définition, chacune de ces opérations a fait l'objet d'un accord avec l'Etat propriétaire ou tuteur du propriétaire des biens immobiliers concernés. Quant à la SOVAFIM, la préoccupation constante de son conseil d'administration est de s'assurer que les opérations qui lui sont soumises dégagent une rentabilité raisonnable des fonds investis, compte tenu des risques qu'elles comportent.

« Les ambitions de la SOVAFIM seraient restées sans suite. »

Début 2008, il est apparu (i) possible, à partir des premières leçons tirées des démarches engagées en 2007 et (ii) souhaitable, pour définir le cadre de l'activité de la société à moyen terme d'élaborer un plan d'affaires. Le plan stratégique adopté par le conseil d'administration en décembre 2008, après plusieurs mois de travaux et d'échanges avec les administrateurs, établit de manière claire que la SOVAFIM se positionne explicitement comme un entreprise publique autonome et non pas comme un opérateur de l'Etat : elle est « une société dédiée à la valorisation de biens immobiliers publics, acquis à un prix de marché, principalement par voie de transfert et par le biais de filiales, permettant de concilier l'objectif de rentabilité de l'entreprise avec les objectifs de l'Etat relatifs à la valorisation des biens immobiliers qu'il possède ou contrôle ».

Cette activité de valorisation ne se réduit, ni à une activité de marchand de biens, ni à l'inverse à une activité de foncière ; alors que la première consisterait à revendre rapidement les biens acquis, et la seconde à conserver durablement des biens immobiliers producteurs de revenus, l'objectif de la SOVAFIM est de « créer de la valeur » à partir des biens acquis, qui sont conservés plus ou moins longtemps et sont transformés de manière plus ou moins importante par la société suivant la nature des biens et l'état des marchés immobiliers.

Dès lors qu'au cours des échanges avec l'Etat sur le financement de ce plan 2009-2011, celui-ci a fait savoir qu'une augmentation de capital de la SOVAFIM n'était pas envisagée à court terme, il a été alors considéré que ce financement pouvait reposer sur la mobilisation de fonds propres

complémentaires apportés par des actionnaires publics, et le cas échéant, privés.

La mise en œuvre de ce plan se déroule plus lentement que prévu, ce qui n'est pas très surprenant, compte tenu des délais (i) de maturation de la fonction immobilière au sein de l'Etat et plus encore de ses opérateurs et (ii) de prise de décision propres aux personnes publiques. Réaliser des acquisitions de biens immobiliers publics suppose de se mettre d'accord sur la chose et le prix : l'expérience montre que la démarche consistant à (i) expliquer la position originale de la SOVAFIM comme acquéreur public de biens immobiliers, (ii) « stabiliser » la liste des biens qui composent le portefeuille objet de la transaction puis (iii) trouver un accord sur les conditions financières de la transaction, le prix de cession et le complément de prix, prend du temps, au moins pour les premières opérations.

« L'activité de la SOVAFIM serait peu rentable et peu autonome. »

Les comptes 2006-2009 de la SOVAFIM ne retracent, pour l'essentiel, que les résultats de l'activité de valorisation du portefeuille des « biens ferroviaires » dont la société a été « dotée » en 2006 :

- les 495,3 M€ de chiffre d'affaires cumulé sur les quatre premiers exercices proviennent à hauteur de 494,1 M€ de la valorisation du portefeuille des « biens ferroviaires » et à hauteur de 1,2 M€ de la valorisation des biens de la CANSSM.

- le résultat net après impôt cumulé s'élève à 238,2 M€, qui a permis de distribuer 190 M€ de dividendes à l'Etat actionnaire et d'augmenter de 48,2 M€, soit de près de 50 %, les 100 M€ de fonds propres « initiaux » de la SOVAFIM.

Dès lors que, contrairement à (i) ce qui était prévu, lors de la discussion de l'article 63 de la loi de finances pour 2006 et (ii) ce qui avait fait l'objet d'une décision des ministres concernés en avril 2007, aucun nouveau transfert de biens ferroviaires n'est intervenu, il est logique que le chiffre d'affaires et le résultat de la société correspondant à la « gestion liquidative » de ce portefeuille soit tendanciellement à la baisse, tant que l'activité « normale » de la société, fruit de ses démarches commerciales, ne prend pas le relais. Ce relais commencera d'être effectif à compter de l'exercice 2010. Alors, la SOVAFIM ayant désormais vocation à acquérir des biens immobiliers « à des conditions de marché », ses résultats seront donc à l'avenir beaucoup plus modestes que les résultats « exceptionnels » rappelés ci-dessus.

A l'exception paradoxale de l'acquisition, dès l'été 2006, du portefeuille d'actifs en provenance de Réseau ferré de France (RFF) de 59 M€, sur le contenu et la valeur duquel elle n'a pas eu à se prononcer, aucune des autres opérations envisagées par la SOVAFIM n'a été imposée à la société, son président et/ou son conseil d'administration ; elles sont toutes

le résultat direct ou indirect des démarches entreprises auprès des décideurs publics. Si certaines d'entre elles n'ont pas abouti, c'est soit parce que l'Etat a finalement renoncé au principe de l'opération (cas des biens utilisés par l'AFPA), soit parce que les deux parties ne se sont pas accordées sur les conditions financières de la transaction (cas des biens parisiens utilisés par le ministère de la défense). Si besoin était, celles des opérations qui n'ont pas abouti illustrent le fait que la société s'est bien déterminée de manière autonome sur leur acceptabilité. Dans toutes ces opérations, la gouvernance de la société « a bien fonctionné » : aucune opération n'a été imposée au président et/ou au conseil d'administration de la SOVAFIM ; au contraire, le président a pu s'appuyer sur les observations et recommandations de son conseil dans les négociations relatives aux différents dossiers dont la société a eu à connaître.

« La SOVAFIM constituerait un intermédiaire inutile. »

La volonté clairement affichée de faire émerger un « Etat propriétaire unique » n'a pas conduit pour autant l'ensemble des administrations et opérateurs de l'Etat à confier à un service administratif unique l'ensemble de leurs opérations immobilières, pour au moins deux raisons :

la première tient au fait que, jusqu'à présent, c'est aux administrations « occupantes », ainsi qu'aux aux opérateurs de l'Etat, qu'il appartient d'initier les opérations immobilières de mise en œuvre de leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), ce qui est d'autant plus naturel que, jusqu'à présent, la plus grande part des produits de cession des biens qu'ils occupent leur reviennent.

La seconde, c'est que s'il appartient naturellement au service qui incarne l'Etat propriétaire de définir les principes et les conditions des opérations, les centres de décisions opérationnelles sont dispersés au sein de l'appareil public.

C'est bien pour cela que la SOVAFIM a démarché de nombreux décideurs publics avec des résultats d'ailleurs variables suivant les interlocuteurs, et en particulier les ministères démarchés.

En tant qu'entreprise publique autonome, la capacité d'intervention de la SOVAFIM est naturellement déterminée par le niveau de ses fonds propres et de sa capacité d'endettement, ainsi que, le cas échéant, par sa capacité à mobiliser des fonds propres complémentaires. Jusqu'à présent, et dans la mesure où sa trésorerie disponible s'est établie à plus de 75 M€ en moyenne, ce n'est pas l'insuffisance de ressources qui a bridé ou limité le développement de la SOVAFIM, mais la difficulté à conclure rapidement des transactions avec les propriétaires publics.

Le métier de valorisation d'actifs immobiliers ou « d'asset manager », qui consiste à définir une stratégie de valorisation et à piloter sa mise en œuvre n'interdit pas, bien au contraire, de déléguer ou d'externaliser

l'exécution d'un certain nombre de tâches, y compris quand cela apparaît pertinent, la commercialisation de portefeuilles de biens : les marchés immobiliers étant très segmentés et spécialisés, et les biens valorisés par la SOVAFIM étant très différents, il est logique de s'appuyer au cas par cas sur les meilleures compétences disponibles sur le marché pour assister la SOVAFIM dans la mise en œuvre de sa politique de valorisation, plutôt que de chercher à internaliser l'ensemble de ces compétences. Comme cela est indiqué dans le premier rapport d'activité de la société « le choix d'une équipe restreinte est délibéré. Il repose sur l'idée que la SOVAFIM se concentre sur la définition et le pilotage de la politique de gestion et de valorisation des biens mais qu'elle en délègue la mise en œuvre à des prestataires sélectionnés après mise en concurrence ».

En conclusion

La SOVAFIM a bien des clients, dont le premier est l'Etat. En réalité, dans les relations avec l'Etat client, ce sont principalement les différents ministères qu'il s'agit de convaincre et avec lesquels il convient de trouver un accord validé par France Domaine, comme cela a été le cas avec le ministère de la défense (Sourdun), le ministère de l'intérieur (caserne Haxo de la Roche-sur-Yon), le ministère de la justice (anciens établissements pénitentiaires de Châteauroux et de Mont-de-Marsan) et le ministère des affaires étrangères (immeuble Bosquet). Certes, ce/ces clients sont difficiles, exigeants, parfois versatiles, souvent lents à se décider, mais ils existent bien.

La SOVAFIM a bien un projet, c'est le plan de développement 2009-2011 adopté par son conseil d'administration en décembre 2008, après plus de six mois de travail et d'échanges ; le positionnement de la SOVAFIM comme « entreprise publique autonome » dédiée à la valorisation de biens immobiliers qui représentent un enjeu pour l'Etat sur lequel ce projet est fondé a été confirmé en septembre 2009. On peut juger ce plan trop ambitieux ou discutable ; on ne peut pas nier son existence.

S'il est prématuré de prétendre, trois ans après sa création, que la SOVAFIM n'a pas d'avenir, du moins est-il possible de rappeler qu'elle a d'ores et déjà un bilan qui est solide : la SOVAFIM a rempli l'essentiel sinon la totalité des objectifs qui lui ont été fixés par l'Etat ; par définition, ces objectifs sont des objectifs de court terme puisque la société n'a pas 5 ans d'existence ; sur la période 2006-2009, elle a cédé sans polémique et dans d'excellentes conditions près de 1,1 milliards d'euros de biens immobiliers (RFF et CANSSM), dont certains étaient particulièrement complexes ; après avoir réalisé, dans les délais et le budget prévus les travaux de transformation de l'immeuble « Bosquet », elle a « livré » le futur siège de la francophonie. Elle a « traversé » une période tumultueuse sur les plans immobiliers et financiers sans encombre, et en dégageant chaque année un résultat positif.

Le nouveau siège de l'office Paris Habitat

PRESENTATION

Fondé en 1914, Paris Habitat est le plus important office public de l'habitat (OPH)[308] *de France. Il gère plus de 117.000 logements situés, pour l'essentiel, dans Paris.*

Cet office disposait d'un siège social situé rue Cardinal Lemoine à Paris dans le 5ème arrondissement qui ne pouvait accueillir l'ensemble de ses services. Plusieurs étaient donc installés dans des immeubles pris en location dans d'autres arrondissements. Pour les réunir tous en un site unique, le conseil d'administration a, en décembre 2003, approuvé un projet consistant à vendre le siège social et à mettre fin aux locations pour acquérir, en copropriété, un immeuble situé 21, rue Claude Bernard, également dans le 5ème arrondissement, précédemment utilisé par le quotidien Le Monde.

Ce nouveau siège social, de plus de 16 000 m2 de superficie nette hors œuvre, a été mis en service en juin 2008, sans pouvoir toutefois accueillir l'ensemble des services informatiques ; le service d'étude reste en effet logé dans des locaux loués rue Buffon, dans le même arrondissement.

Le contrôle réalisé par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a mis en évidence une accumulation de dérives, notamment financières et de délais, qui s'expliquent avant tout par un continuel défaut, de la part des responsables de l'opération, de prise en compte de la globalité des coûts.

[308] L'ordonnance n°2007-137 du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat a créé une nouvelle catégorie d'établissements publics d'HLM dénommés offices publics de l'habitat –OPH- et a organisé la transformation de plein droit en OPH de tous les OPHLM et OPAC existants.

I - Une opération mal maîtrisée de bout en bout

1 - Des études préalables insuffisantes

Avant la décision de principe prise par l'office en décembre 2003, sa direction n'a pas effectué de comparaisons entre les différentes localisations possibles du nouveau siège social. Pour les quelques immeubles identifiés en amont, il n'y a pas eu d'analyse des coûts des travaux d'aménagement ou de sécurité à prévoir en plus des prix d'acquisition.

C'est, en réalité, au vu d'une seule opportunité immobilière que le choix a été opéré.

2 - Un conseil d'administration mal informé et resté passif

Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration montrent qu'il a accepté le principe de l'opération sur la base d'un dossier insuffisamment approfondi, et en passant outre les quelques réticences ou mises en garde de certains de ses membres. Si, ensuite, les dérives qui ont marqué la mise en œuvre de l'opération lui ont été périodiquement exposées, il n'a pas plus estimé nécessaire de réagir en en suspendant ou en infléchissant le cours.

Si le directeur général n'a pas enfreint de manière caractérisée son obligation d'information du conseil d'administration, des présentations ambigües lui ont été faites, notamment de la réalité du regroupement des services sur le site unique, de l'ampleur du désamiantage nécessaire ou des réévaluations des coûts du projet.

3 - Une dérive des coûts et des délais

Le coût du projet a augmenté de moitié entre l'hypothèse de départ, présentée le 25 mars 2004 au conseil d'administration (90 M€), et l'estimation qui lui a été fournie le 6 mai 2008 (139,4 M€). Dans le même temps, la durée de réalisation est passée de deux ans - installation initialement prévue fin 2005- à quatre ans et demi –l'installation effective a eu lieu en juin 2008-.

Ces dérives des coûts et des délais résultent, en première analyse, des modifications apportées au projet initial mais aussi d'un pilotage défaillant, bien que confié à une équipe dédiée, spécialement recrutée.

Lors de la phase de préparation, les délais laissés aux entreprises pour répondre aux marchés initiaux ont été trop courts, pour un chantier complexe. L'office, dont c'est pourtant le métier de construire ou de rénover, n'aurait pas dû ignorer les sujétions inhérentes à une implantation au cœur d'un îlot urbain, ni les contraintes tenant à une copropriété.

Durant l'exécution des travaux, de nombreuses modifications, qui pour beaucoup ne résultaient pas de difficultés imprévues, mais de sous-évaluations manifestes (l'informatique), de décisions fonctionnelles et de choix de décoration (installation de fontaines à eau, de plafonds lumineux), ont causé des retards et des hausses de coûts en cascade.

Quant aux choix inspirés par le souci du développement durable, à défaut de bilan carbone, leurs effets ne peuvent pas encore être pleinement appréciés. Pour autant, force est de constater, d'ores et déjà, que les charges d'électricité et de chauffage sont quasiment deux fois plus élevées dans les nouvelles installations que dans les trois anciens sites.[309]

Trois étapes ont été nécessaires pour désamianter les locaux du nouveau siège, l'office ayant choisi de passer d'un désamiantage partiel à un désamiantage total. Quoique tardive, cette décision était sans doute justifiée mais elle n'en a pas moins eu des conséquences dommageables : les travaux ont été prolongés de neuf mois, et les coûts ont été majorés de 1,7 M€ TTC, à la charge de l'office.

En fait, il est avéré que l'office a supporté financièrement, au moins pour partie, des travaux qui auraient dû être inclus dans le contrat initial et incomber au vendeur.

De la part d'un organisme dont une des missions essentielles est de construire et de réhabiliter, et qui le fait à grande échelle, de telles défaillances sont difficilement compréhensibles.

[309] Du point de vue énergétique, le nouveau siège était censé être beaucoup plus économe que les bâtiments précédents. Le directeur du développement durable annonçait ainsi, en 2008, que la consommation du nouveau bâtiment *« sera[it] de 130 kW/h par mètre carré, contre 430 dans nos anciens bureaux »*[309].

II - Un défaut récurrent de prise en compte du coût global de l'opération

1 - Un bilan financier incomplet

Lors d'un conseil d'administration tenu peu avant l'installation dans le nouveau siège, en mai 2008, l'opération a été estimée à 139,4 M€, cette somme recouvrant l'investissement et les dépenses de fonctionnement non permanentes. En la corrigeant d'un certain nombre de recettes induites et de coûts évités sur 40 ans, il a été annoncé qu'elle correspondait à un coût « *net* » de seulement 34 M€, une fois pris en compte le produit de la cession de l'ancien siège, la réduction de prix découlant de l'obligation faite à l'acquéreur de réaliser des logements sociaux et les loyers économisés grâce à l'acquisition d'un nouveau siège. L'office a même avancé, pour ce coût net, le chiffre de 29 M€, dans un courrier adressé à la ville de Paris.

Mais si les loyers évités peuvent être légitimement déduits du coût de l'opération, le fait d'être propriétaire conduit à des dépenses particulières qu'il eût aussi fallu intégrer, ce qui n'a pas été fait, comme les charges liées à la sauvegarde de la capacité fonctionnelle du bâtiment ou les frais financiers liés à l'emprunt contracté pour financer l'opération.

2 - Le coût global revu

Les coûts d'investissement initiaux du bâtiment, mais aussi l'ensemble de ses coûts différés sur sa durée de vie doivent être pris en considération.

Dès lors que, pour financer le projet, deux emprunts d'un montant total de 97,5 M€ ont été souscrits, les flux financiers correspondant à leur remboursement, actualisés en valeur 2008 au taux moyen de la dette de l'office (4,35 %) aboutissent à un coût actualisé de l'investissement de 143,7 M€.

Pour l'entretien du bâtiment, selon les normes du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), la sauvegarde de la capacité fonctionnelle de l'immeuble requiert la mise en réserve d'un montant annuel de 1,8 % à 2,2 % de la valeur actuelle de remplacement du bâtiment[310], destinée à faire face aux interventions de réhabilitation

[310] Le coût de sa construction à neuf, hors foncier.

majeure ou de modernisation[311]. Par ailleurs, le CSTB préconise de prévoir un montant annuel de 0,6 % à 1 % de la valeur actuelle de remplacement pour l'amélioration ou l'adaptation du bâtiment en fonction de l'évolution du fonctionnement de l'organisation. Cet investissement annuel ne concerne pas les transformations radicales ou les changements de destination. Dès lors qu'une partie de ces travaux peut être prise en charge par le locataire d'un immeuble de bureaux, la moitié seulement de ce taux peut donc être retenue, soit 0,3 %.

En appliquant ces taux au coût de reconstruction, il en ressort une dépense, sur 40 ans de 84,6 M€, - à ajouter au coût de l'acquisition et des travaux -, soit 32,8 M€ en valeur actualisée[312].

Il s'ensuit, au total, un coût global actualisé pour l'opération estimé à 181,1 M€ sur 40 ans.

COUT GLOBAL SUR 40 ANS DU NOUVEAU SIEGE	
Coût de l'investissement actualisé (acquisition foncière, travaux, frais financiers)	143,7
Dépenses non récurrentes	4,6
Estimation des dépenses de maintien en l'état sur 40 ans	32,8
TOTAL	**181,1 M€**

3 - Le coût net corrigé

C'est cette situation nouvelle qu'il convient de comparer à celle qui existait avant le déménagement, pour évaluer l'économie ou le surcoût net résultant de l'opération.

En l'espèce, il en ressort un coût net estimé à 55 M€, soit l'équivalent de 240 logements sociaux - et non à 27 ou 34 M€ comme l'avait avancé l'office-, en intégrant le produit de la cession de l'ancien siège, ainsi que le montant des loyers et des dépenses d'entretien de l'ancien siège évités.

[311] « *Le tableau de bord MAESTRO pour la gestion des installations* », Jean-Paul Foucault, 2003, Edition de l'Ecole Polytechnique, Montréal ; ce chiffre est, d'ailleurs, celui recommandé par « *l'American Society for Healthcare Engineering* » pour les hôpitaux.

[312] Au taux moyen de la dette.

Coût net sur 40 ans du nouveau siège	
Coût de l'investissement	143,7
Dépenses non récurrentes	4,6
Estimation des dépenses de maintien en état sur 40 ans	32,8
Estimation des dépenses de maintien en état (nouvelle location)	0,5
Loyers évités	- 59,6
Produit de la cession et pénalité	- 37,4
Valorisation de la réalisation de 25 % de logements sociaux	-7
Estimation des dépenses de maintien en état évitées (ancien siège)	- 17,6
Estimation des dépenses de maintien en état évitées (anciennes locations)	- 5
TOTAL	**55 M€**

4 - Les loyers comparatifs

Un loyer « *fictif* » de l'opération peut être calculé[313], pour permettre une comparaison avec les loyers constatés à Paris, comme pourrait le faire un promoteur. En l'occurrence, ce loyer situerait le nouveau siège de l'OPH au-dessus des loyers les plus élevés du 5ème arrondissement à un niveau proche des loyers pratiqués dans la zone la plus chère de paris, comprenant notamment les 1er, 2ème et 8ème arrondissements).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est donné acte à l'office Paris Habitat de sa volonté de suivre désormais, au mieux et dans la durée, les dépenses de son nouveau siège, qu'il s'agisse d'entretien, de chauffage, d'électricité et de nettoyage, ou encore de l'adaptation du bâtiment à l'évolution des besoins de l'établissement. Encore faudra-t-il que tous les coûts en cause soient bien pris en compte et que les choix effectués soient fondés sur un calcul économique rigoureux, contrairement à ce qui a été constaté tout au long du processus d'implantation du nouveau siège.

[313] Avec un taux de rendement de 5 %, il s'élèverait à 547 € le mètre carré.

En matière immobilière, la Cour recommande :

- de mener, dès l'amont de toute opération d'envergure, une approche fondée sur le coût global de longue période. C'est en se référant à ce coût global qu'il est possible de comparer plusieurs options et d'intégrer, de façon pertinente, les impératifs du développement durable ;

- de pratiquer cette même approche tout au long de la période d'utilisation du bien immobilier, afin de mieux suivre les dépenses et de mieux les maîtriser dans l'intérêt conjugué des finances publiques et de l'environnement.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Je souhaite porter à votre connaissance les deux séries d'observations suivantes.

1) il n'appartenait pas à l'Etat mais au conseil d'administration de Paris Habitat de contrôler la conduite de l'opération

S'agissant d'un office public de l'habitat, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Rattaché à une collectivité territoriale, l'État ne dispose d'aucun siège avec voix délibérative au conseil d'administration. Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris ou la personne qu'il désigne, représente l'État au sein de ce conseil en tant que commissaire du Gouvernement, ce qui le conduit à s'exprimer, en particulier, sur les questions ayant trait au rôle de bailleur social, de maître d'ouvrage de logements sociaux ou d'acteur de la politique de la ville joué par l'office. Toutefois, il est d'usage que le préfet ne prenne pas position sur les choix de gouvernance internes à l'organisme de logement social.

L'État exerce à l'égard des actes de cet office un contrôle a posteriori dans les conditions de droit commun, sauf en certaines matières comme la vente de logements, pour lesquelles le code de la construction et de l'habitation (CCH) confère à l'État des pouvoirs de contrôle a priori. En l'espèce, le transfert du siège de « Paris Habitat», réalisé au moyen d'une acquisition, n'était pas soumis, à l'instar des autres achats immobiliers des organismes d'HLM ne portant pas sur des logements conventionnés, à des dispositions particulières en dehors de l'obligation d'estimation par les services de France Domaine.

L'Etat ne disposait donc pas des attributions lui permettant de contester juridiquement les choix de gestion opérés dans le déroulement du projet.

Le dernier contrôle de portée générale de l'office « Paris Habitat» par la Mission interministérielle d'inspection des organismes de logement social (MIILOS) date de 2004. Le transfert du siège ne pouvait donc pas encore être pris en compte dans l'analyse de risque. Il pourra l'être lors du prochain contrôle.

2) les défaillances révélées par la Cour des comptes confirment le besoin d'une optimisation des ressources publiques des organismes HLM.

Sans méconnaître les contraintes inhérentes à un projet immobilier complexe, je partage les critiques de la Cour sur la conduite de l'opération de transfert du siège social de Paris Habitat.

Les insuffisances ainsi révélées me paraissent d'autant plus regrettables qu'elles affectent un des premiers organismes HLM par la taille, qui devrait à ce titre être exemplaire de la qualité de gestion du secteur, et que la collectivité concernée est celle pour laquelle l'effort de l'Etat au titre des aides à la pierre est le plus important.

Elles me paraissent conforter certains des constats qui fondent la politique poursuivie par le gouvernement en matière de logement social. Si le financement public dont bénéficie le secteur HLM est parfaitement légitime compte tenu de sa mission d'intérêt général, il implique également une exigence d'optimisation de l'emploi des ressources budgétaires et non budgétaires qui lui sont allouées. Il doit en outre l'inciter à pleinement inscrire l'exercice de sa mission dans une logique de performance de la dépense.

L'Etat s'attache à créer les conditions pour que ces principes soient mis en œuvre, à travers notamment la péréquation des ressources des organismes HLM et la négociation en cours des conventions d'utilité sociale (CUS), qui doit aboutir avant le 1er juillet 2011

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Par courrier en date du 29 novembre dernier, vous m'avez transmis un projet d'insertion dans votre prochain rapport public relatif au nouveau siège de l'office Paris Habitat.

Ce projet d'insertion appelle de ma part les observations suivantes.

Les critiques de la Cour portent sur l'accumulation des dérives, en matière financière et de délais, liées à l'acquisition du nouveau siège social de l'OPH, situé rue Claude Bernard, dans le 5ème arrondissement de Paris. Ces dérives s'expliquent avant tout par une absence de prise en compte de la globalité des coûts.

Je partage l'analyse et les observations de la Cour sur la conduite de cette opération.

A l'heure où l'État et ses opérateurs s'appliquent à réduire leurs dépenses en matière de fonctionnement et d'immobilier, les insuffisances observées à l'office Paris Habitat apparaissent regrettables. Afin d optimiser la gestion du parc immobilier public, la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de 1'État prévoit

ainsi la mise en œuvre, par les opérateurs, d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Il serait certainement souhaitable que des structures comme les OPH se dotent, elles aussi, d'un document de stratégie pluriannuelle en matière immobilière

Un meilleur pilotage des opérations immobilières d'envergure menées par les offices, fondé notamment sur une approche globale des coûts, est d'autant plus indispensable que le secteur du logement social bénéficie d'un financement public, qui doit le conduire à optimiser sa gestion.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE PARIS HABITAT

Le projet de regroupement des sites d'implantation du siège social de Paris Habitat OPH sur un site unique à Paris a été conduit de 2003 à 2008. Il importe de souligner que le rapport définitif de la chambre régionale des comptes de 2010 n'a relevé aucune irrégularité tout au long de la conduite de ce projet. Ce rapport intégrait au demeurant les observations présentées par l'office au cours de son élaboration et présentait une analyse nuancée de la conduite de l'opération.

Il est à noter également que c'est au cours de l'opération de construction du nouveau siège que l'office a absorbé 16 000 logements de la SAGI, ce qui a généré un accroissement des effectifs du siège.

S'agissant de l'implantation du nouveau siège, compte tenu de la géographie du patrimoine de l'office (109 000 des 120 000 logements de l'office sont en effet situés à Paris), il avait été décidé de le maintenir dans la capitale, mais au vu des délais fixés pour sa réalisation, aucune opportunité foncière n'avait pu être identifiée dans les secteurs d'aménagement parisien.

L'acquisition du site du 5ème arrondissement permettait à la fois la création de surfaces recherchées nécessaires et son maintien dans le même quartier.

S'agissant du rôle du conseil d'administration, celui-ci a examiné le sujet au cours de ses séances des 18 décembre 2003, 25 mars 2004, 17 mars 2005, 6 juillet 2005, 20 octobre 2005, 15 décembre 2005, 24 mai 2006, 19 octobre 2006, 14 décembre 2006, 28 mars 2007, 23 mai 2007, 4 juillet 2007, 25 octobre 2007, 13 décembre 2007, 6 mai 2008.

Le projet et son évolution ont été approuvés par le conseil à l'unanimité ou sans opposition de ses membres.

En dernier lieu le 9 juillet 2009 le conseil a été informé du coût global de l'opération selon une méthodologie proche de celle retenue par la Chambre régionale des comptes.

Enfin au cours de sa séance du 27 mai 2010, à l'occasion de la présentation du rapport définitif de la Chambre régionale des comptes, les administrateurs ont eux-mêmes confirmé avoir été tenus informés de l'entier déroulement de l'opération précisant selon les termes d'un administrateur que « le débat avait eu lieu et que le conseil d'administration avait décidé de poursuivre ».

S'agissant de la « dérive des coûts et des délais », la lecture du rapport peut donner à penser que le projet a connu, à périmètre constant, un accroissement subi et non maîtrisé des dépenses. Or l'ambition du projet a été volontairement revue à la hausse par décisions successives du conseil d'administration.

Concernant les coûts eux-mêmes, l'office évalue l'augmentation du coût du projet à un chiffre proche de celui retenu par la chambre régionale des comptes.

Mais l'office attire l'attention sur l'importance des aléas de chantiers fréquents sur une opération de cette ampleur, constituant de surcroît un projet innovant en matière de développement durable, et sur les problèmes rencontrés en matière de désamiantage.

S'agissant des difficultés du chantier, l'office tient à souligner qu'il a saisi le Tribunal Administratif de Paris qui a désigné un expert judiciaire afin de déterminer le nombre et l'ampleur de désordres et de malfaçons constatés de nature à générer des pénalités à l'encontre de l'entreprise chargée de la construction.

Il en est de même des dysfonctionnements en matière de chauffage et de ventilation.

L'office, ne pouvant être tenu pour responsable des désordres et dérives consécutifs à des malfaçons et des retards survenus au cours du chantier du fait de l'entreprise, a diligenté toutes procédures judiciaires propres à obtenir réparation des préjudices subis.

Quant au choix d'un désamiantage allant au-delà des contraintes réglementaires, il était décidé dès l'origine. Il est apparu en cours de chantier que les travaux de désamiantage réalisés n'étaient que partiels sans qu'il soit possible de revenir sur les termes de l'acte d'acquisition du bâtiment. C'est pourquoi il a été nécessaire, après accord du conseil d'administration, de prolonger de neuf mois la durée des travaux avec une majoration des coûts.

Sur le coût global de l'opération, il était estimé en mai 2008 à 139,4 M€. Compte tenu des coûts évités sur 40 ans par le regroupement des sites

antérieurs et notamment du coût des loyers des anciens sites pris à bail et de la vente de l'ancien siège, le coût net était évalué à 34 M€ à cette date.

La chambre régionale des comptes a retenu une méthodologie de calcul différente prenant en compte d'une part le coût actualisé des emprunts et d'autre part le coût estimé de l'entretien de l'immeuble sur 40 ans. Le coût global ainsi évalué de l'ordre du 55 M€ est comparable au coût de 48,4 M€ évalué par l'office en 2009 selon une méthodologie équivalente.

L'office attire cependant l'attention sur le fait que cet immeuble représente une valeur immobilière pérenne à l'actif de l'établissement et que, sans même évoquer la hausse sensible et continue du coût de l'immobilier parisien, la valeur patrimoniale de son siège social ne pourra en toute hypothèse être estimée à l'avenir comme inférieure à la valeur résiduelle de l'ensemble immobilier qui s'établissait à l'achat à 77,5 M€ dont 32 M€ pour la valeur non actualisée du terrain.

De ce point de vue l'évaluation de loyers comparatifs entre un loyer « fictif » de l'opération et des loyers réels calculés à partir des valeurs de l'immobilier de bureau de qualité comparable du centre de Paris mériterait d'être nuancée.

Enfin la lecture du rapport pourrait donner à penser que l'office aurait amputé sa capacité à produire 240 logements sans précision sur la période de référence. L'office tient à appeler l'attention sur le fait que ramené à l'année et au regard de la production moyenne annuelle de 1 500 logements (portée à 2 000 depuis 2008), elle ne représente que 6 logements par an, soit 0,4% de la production moyenne annuelle. En outre, la vente de l'ancien siège a été conditionnée à la production en VEFA de 32 logements sociaux sur le même site par anticipation de dispositions désormais généralisées par le PLU parisien.

En maintenant au cœur de Paris son siège social, l'office a fait le choix d'un lieu d'accueil central pour les locataires, d'un espace de travail innovant pour les salariés et d'un investissement pérenne.

L'office s'est également engagé, comme le souligne la Cour des comptes et conformément aux préconisations de la chambre régionale des comptes, à se donner les moyens de suivre au mieux et sur la durée les dépenses de fonctionnement et d'entretien du site. C'est notamment dans ce cadre qu'a été créée en octobre 2010 au sein de l'établissement une direction de la logistique et du siège chargée d'en assurer la gestion avec des moyens renforcés.

Chapitre IV

La gestion d'actions ministérielles

Le rapport public annuel 2009 avait souligné le coût et l'inefficacité du dispositif du « droit à l'image collective », qui permettait d'exonérer de cotisations sociales 30 % des rémunérations versées par les clubs sportifs professionnels à leurs joueurs. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 l'a ensuite supprimé.

Poursuivant son analyse, la Cour examine, cette année, le coût, mais également l'inadaptation, des exonérations sociale et fiscale dont bénéficient les arbitres et juges sportifs, notamment au regard de la nécessité, pour la bonne organisation des compétitions sportives, de soutenir les diverses formes d'exercice de la fonction d'arbitre (bénévole, amateur rémunéré, professionnel).

Par ailleurs, une revue des vicissitudes du musée national des sports montre la nécessité, pour le ministère chargé des sports, d'être plus rigoureux dans le pilotage et le suivi de ses opérateurs.

Les exonérations des indemnités versées aux arbitres et juges sportifs : un instrument inadapté

PRESENTATION

Lorsqu'ils sont rémunérés, les 196 000 arbitres et juges sportifs[314] *le sont, par les organisateurs de compétition, selon des modalités variables selon les disciplines et la nature des épreuves sportives.*

Jusqu'en 2006, la qualification juridique des indemnités qui leur étaient versées faisait l'objet d'interprétations divergentes : selon les cas, elles étaient considérées comme des salaires ou comme des honoraires ; les règles, imprécises, qui leur étaient appliquées, aussi bien fiscales qu'en matière de cotisations et de contributions de sécurité sociale, étaient d'une légalité incertaine, à commencer par le régime d'exonération de charges sociales dont bénéficiaient les arbitres salariés.

D'autre part, ainsi que l'avait souligné un rapport remis, en 2005, au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, une crise des vocations arbitrales, se traduisait, dans la plupart des disciplines, par une forte diminution du nombre d'arbitres et de juges sportifs.

Pour remédier à ces deux difficultés, une loi portant diverses dispositions relatives aux arbitres a été adoptée le 23 octobre 2006. Elle a défini un cadre juridique plus homogène, incluant un système d'exonérations applicable, selon des modalités différentes, mais dans la limite d'un même plafond, à la fois aux cotisations et contributions de sécurité sociale et à l'impôt sur le revenu.

[314] Le terme « arbitre » recouvre, dans la suite du texte, l'ensemble des arbitres et des juges sportifs.

L'examen par la Cour de l'application faite de ce nouveau cadre législatif n'incite pas moins à continuer de s'interroger sur les faiblesses persistantes des procédures et pratiques en usage et sur le bienfondé même de ce régime d'exonérations au profit des arbitres sportifs, que la loi de 2006 a étendu et qui profite surtout, en réalité, à une petite minorité.

I - Le cadre juridique de la loi du 23 octobre 2006

A - Un régime fiscal et social dérogatoire

La loi du 23 octobre 2006 a, tout d'abord, soumis l'activité des arbitres à un régime juridique hybride :

- au regard du droit fiscal, les arbitres sont considérés comme des travailleurs indépendants, assujettis à la TVA et à la taxe professionnelle : leurs rémunérations sont assimilées à des bénéfices non commerciaux (BNC) ;
- au regard du droit social, les arbitres sont considérés comme des salariés, et ils sont rattachés au régime général de la sécurité sociale.

Auparavant, seuls les arbitres salariés bénéficiaient d'une exonération de charges sociales ; fondée sur une simple circulaire de 1994, elle était limitée à un plafond mensuel.

Depuis l'adoption de la loi, l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale exonère désormais de charges sociales - patronales et salariales - les indemnités versées à tous les arbitres, quel que soit leur statut, dès lors que leur montant annuel est inférieur à 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 5 020 € en 2010. Au-delà, elles sont assujetties aux charges sociales dans les conditions de droit commun.

La loi du 23 octobre 2006 a, par ailleurs, créé, au bénéfice des arbitres, une exonération fiscale : en application de l'article 93 du code général des impôts, leurs indemnités sont exonérées d'impôt sur le revenu si leur montant annuel est également inférieur à 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale. Toutefois, à la différence de l'exonération de charges sociales, les indemnités arbitrales sont redevables de l'impôt sur le revenu sur leur montant total, dès le premier euro versé, lorsque le plafond est franchi.

B - Un régime déclaratif peu fiable

Les exonérations introduites par la loi du 23 octobre 2006 étant plafonnées, la connaissance par les services de recouvrement des impôts et des cotisations sociales du franchissement du plafond est fondamentale. Or, le régime déclaratif retenu par la loi du 23 octobre 2006 et les dispositions réglementaires d'application comportent des limites manifestes :

- pour l'exonération fiscale, il incombe, en effet, aux seuls arbitres - et non aux organismes qui les rémunèrent (clubs sportifs, fédérations sportives nationales, régionales ou départementales, organisateurs privés de compétitions sportives, notamment) - de déclarer auprès de l'administration fiscale les indemnités arbitrales reçues dès lors qu'elles dépassent le plafond ;

- pour l'exonération de cotisations sociales, les fédérations sportives et les ligues professionnelles doivent, en principe, déclarer, aux organismes de recouvrement de la sécurité sociale, les indemnités versées aux arbitres qui dépassent le plafond. Toutefois, un décret du 15 mai 2007[315] a dilué les obligations de déclaration entre les différents intervenants : ce sont les arbitres eux-mêmes qui doivent informer les fédérations ou les ligues professionnelles du dépassement du plafond, et ce n'est qu'à la demande de celles-ci que les arbitres leur transmettent les formulaires recensant l'intégralité des sommes perçues. Dans le même temps, les fédérations et les ligues professionnelles sont uniquement astreintes à mettre à la disposition des agents chargés du contrôle du recouvrement des charges sociales les listes des arbitres, et les formulaires de déclaration reçus d'eux.

[315] Décret du 15 mai 2007 relatif aux obligations de déclaration et de versement des cotisations et contributions de sécurité sociale au titre des sommes versées aux arbitres et juges sportifs.

En pratique, l'efficacité de ce régime déclaratif dépend donc de la qualité, de la fréquence et de l'exhaustivité des informations transmises par les arbitres. Les fédérations sportives et les ligues professionnelles ne sont pas en mesure de s'assurer, à tout moment, de la correcte application des dispositions d'exonération. Cette situation est contraire au principe, posé par la loi du 23 octobre 2006, de la responsabilité déclarative exclusive incombant aux fédérations et aux ligues.

II - Un dispositif mal suivi

A - Un contrôle limité

Faute de consolidation des informations, aucun contrôle ne permet de vérifier que toutes les sommes perçues par les arbitres au cours de l'année civile au titre de leur fonction arbitrale ont été correctement prises en compte. En réalité, ils sont les seuls à connaître le montant exact des indemnités qu'ils perçoivent de la part des organismes très divers qui les rémunèrent (clubs sportifs, fédérations sportives nationales, régionales ou départementales, organisateurs privés de compétitions sportives, etc.).

Cette limite mise, de fait, aux possibilités de contrôle est d'autant plus regrettable que l'ensemble complexe des règles et des procédures concernées fait l'objet d'interprétations divergentes, notamment en raison de l'absence de décret d'application et d'instruction fiscale.

Ainsi, alors que les dispositions législatives impliquent que, lorsque le plafond de l'exonération fiscale est dépassé, l'intégralité des indemnités est assujettie à l'impôt sur le revenu, certains organisateurs de compétitions sportives, se fondant sur une circulaire erronée de la direction des sports[316], considèrent qu'il convient d'appliquer, dans tous les cas, une franchise correspondant au plafond. De même, le calcul des indemnités permettant de vérifier si le plafond est ou non dépassé est parfois effectué après déduction des frais professionnels, même si ceux-ci ont été remboursés.

[316] L'article 93 du code général des impôts dispose que les indemnités perçues par les arbitres ne sont exonérées d'impôt que lorsque leur montant est inférieur à 14,5% du plafond annuel de la sécurité sociale : la circulaire du 11 juillet 2007 déduit à tort de cette formulation qu'une exonération s'applique dans tous les cas dans la limite de 14,5% du plafond - de surcroît journalier - de la sécurité sociale.

B - Un coût global approximatif

La méconnaissance du montant exact des indemnités versées aux arbitres rend très imprécise l'estimation du coût global des deux exonérations, fiscale et sociale. Ainsi, l'évaluation présentée tous les ans dans les documents budgétaires soumis au Parlement n'a pas été actualisée depuis l'entrée en vigueur du dispositif. Une simple actualisation prenant en compte, dans les calculs, l'évolution du nombre estimé d'arbitres ferait pourtant passer, par rapport aux évaluations initiales effectuées en 2006, le coût de l'exonération sociale de 32 M€ à 39 M€ et celui de l'exonération fiscale de 15 M€ à 24 M€.

De surcroît, toute tentative de chiffrage du coût des exonérations fiscale et sociale est entachée d'incertitude en raison, non seulement du caractère déclaratif des indemnités perçues, mais aussi de la méconnaissance du nombre exact d'arbitres et de leur statut de professionnel ou de bénévole, à titre complet ou partiel.

D'ailleurs, les hypothèses retenues par l'administration ne sont pas homogènes : les estimations de la direction de la législation fiscale (DLF), de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) divergent à la fois sur :

- le nombre d'arbitres concernés : les calculs de la DLF et de la DSS reposent sur une base de 140 000 arbitres en activité, tandis que l'ACOSS retient le chiffre de 153 198 arbitres ;
- la structure de rémunération des arbitres : la DLF et la DSS estiment que 20 % des arbitres ne perçoivent aucune indemnité et ne sont donc pas concernés par les dispositifs, alors que l'ACOSS considère que tous les arbitres perçoivent des indemnités[317].

En fonction des hypothèses, le coût global de l'exonération sociale s'établit, selon les calculs effectués par la Cour sur la base des chiffres de 2006, respectivement à 32 M€ pour l'ACOSS, 98 M€ pour la DLF et 114 M€ pour la DS.

De même, le coût de l'exonération fiscale s'élève, sur les mêmes bases, respectivement à 5,5 M€, 15 M€ ou 20 M€.

[317] L'estimation du nombre d'arbitres bénévoles diverge selon les analyses : 90% des effectifs arbitraux selon le rapport remis, en 2005, au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; 20% dans le rapport annexé à la proposition de loi à l'origine de la loi du 23 octobre 2006.

Au total, l'incertitude de chiffrage du coût global - entre 37,5 M€ et 134 M€ [318] - témoigne, par son ampleur, de la défaillance du suivi du dispositif, et, corrélativement, de l'incapacité de l'Etat à s'assurer de son impact.

III - Une efficacité non mesurée

A - Un objectif initial imprécis

L'efficacité du régime d'exonérations des indemnités versées aux arbitres ne peut être mesurée à l'aune d'objectifs qui auraient été assignés par le législateur, car ceux-ci n'ont été qu'imparfaitement formulés par la loi du 23 octobre 2006.

L'exposé des motifs de la proposition de loi indiquait, en effet, que les mesures envisagées visaient à « *donner aux arbitres une sécurité au plan social et fiscal, tout en étant indemnisés au titre de cette participation à la compétition sportive* ». Or, si la loi du 23 octobre 2006 a effectivement clarifié le statut fiscal et social des arbitres, elle ne contient, en revanche, aucune disposition relative à leur indemnisation. En définitive, les travaux législatifs n'indiquent pas clairement les objectifs précis qui justifient les exonérations dont bénéficient les arbitres. Pour sa part, le fascicule de présentation des dépenses fiscales annexé au projet de loi de finances se réfère uniquement à une finalité vague, à l'intitulé laconique : « *aider les arbitres* ».

La direction des sports du ministère chargé des sports a indiqué, en réponse aux observations de la Cour, qu'elle ne souhaitait pas élaborer d'indicateur de suivi propre aux exonérations en faveur des arbitres, car *« les indicateurs, dont le nombre doit rester limité, n'ont pas pour objet de suivre la mise en place d'un dispositif social et fiscal, mais de mesurer l'impact et la performance des politiques conduites par le ministère chargé des sports »*. La direction des sports considère donc explicitement que, si les mesures d'exonération des indemnités versées aux arbitres relèvent d'un intérêt public, elles n'entrent pas pour autant dans le champ d'une des politiques publiques du ministère, et ne justifient donc pas une procédure d'évaluation destinée à en démontrer l'efficacité et l'efficience, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

[318] Le montant du programme budgétaire « Sport » s'est élevé en exécution à 246,7 M€ en 2010 : le coût des exonérations en faveur des arbitres représente donc, selon les évaluations, entre 15% et 54% de ce programme.

B - Un dispositif limité à une partie des arbitres

Selon les indications de l'association française du corps arbitral multisports (AFCAM), le nombre d'arbitres, estimé à 175 000 en 2000, aurait diminué entre 2003 et 2005 jusqu'à 160 000 personnes, avant de connaître par la suite une augmentation significative à partir de 2007, pour atteindre environ 196 000 personnes en 2009.

Toutefois, il est difficile d'établir un lien direct entre cette évolution et les mesures d'exonération de la loi du 23 octobre 2006. En effet, si le coût global de ces mesures apparaît élevé, l'avantage pécuniaire qu'elles procurent à titre individuel à chaque arbitre est limité, et ne saurait constituer, à lui seul, une incitation suffisante pour expliquer un accroissement notable des vocations arbitrales.

De surcroît, une part importante des arbitres amateurs n'est pas concernée par ces mesures d'exonération. Cité à plusieurs reprises dans les travaux législatifs, le rapport remis en avril 2005 au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative soulignait, en effet, l'importance du bénévolat, dont la part est estimée par l'AFCAM à 40 % du corps arbitral, soit environ 78 000 arbitres en 2010. Or, la mise en place de mesures d'exonération ne peut répondre à l'objectif d'un accroissement du nombre des arbitres bénévoles, puisque, par définition, ceux-ci ne perçoivent aucune indemnité imposable ou assujettie à des charges sociales.

Les exonérations bénéficient, certes, aux arbitres amateurs qui perçoivent des indemnités dans certaines disciplines et pour certains niveaux de compétition. Mais la modestie des indemnités perçues limite l'avantage représenté par ce dispositif[319].

En réalité, la loi du 23 octobre 2006 bénéficie d'abord aux fédérations sportives et aux organisateurs de compétition, qui sont exonérés d'une partie des cotisations patronales de sécurité sociale. La grande majorité des arbitres, soit n'est pas concernée financièrement par ces mesures d'exonération, soit ne l'est que marginalement.

[319] Le montant des indemnités arbitrales versées aux niveaux régional et départemental est compris entre 15 € et 80 € par compétition ; la plupart de ces indemnités ne dépassent pas 30 € par compétition.

C - Des effets d'aubaine au profit des arbitres professionnels

Les arbitres professionnels, qui évoluent aux niveaux international et national, ne représentent qu'une très faible minorité de la population arbitrale : l'AFCAM estime leur nombre à 250. Mais les indemnités perçues par certains de ces arbitres peuvent atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Or le dispositif d'exonération leur a permis de bénéficier d'un effet d'aubaine[320], dans la mesure où ils disposent désormais d'une franchise annuelle de charges sociales d'un montant de 2 383 €[321]. En outre, alors que l'exonération fiscale ne doit concerner que les montants globaux de rémunération inférieurs au plafond, certaines fédérations accordent le bénéfice de cette exonération aux arbitres dont les indemnités sont supérieures. A titre d'exemple, la fédération française de football a ainsi diminué en 2009 les déclarations de revenu imposable de l'ensemble des arbitres professionnels d'un montant équivalent à une franchise fiscale de 4 975 €, correspondant au plafond du dispositif d'exonération. Une telle mise en œuvre de la franchise contrevient aux dispositions de la loi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi du 23 octobre 2006 a incontestablement clarifié le statut des arbitres et des juges sportifs. Elle a mis fin à une situation d'insécurité juridique préjudiciable aux arbitres et aux organisateurs de compétitions sportives et a permis de dissocier le versement des indemnités arbitrales des remboursements de frais professionnels.

Toutefois, l'absence d'objectif clairement défini pour ces mesures d'exonération se double d'une absence de pilotage du dispositif par la direction des sports du ministère chargé des sports.

[320] De même que les organismes qui les rémunèrent (fédérations sportives, organisateurs privés), en ce qui concerne les cotisations patronales.
[321] Calcul effectué sur le montant du plafond 2010 (5 020 €).

De fait, l'Etat renvoie aux fédérations sportives la responsabilité d'encadrer les modalités de rémunération des arbitres[322]*. De façon révélatrice, la mise en œuvre des exonérations de la loi du 23 octobre 2006 ne s'est accompagnée d'aucune réflexion sur le régime indemnitaire des arbitres : l'Etat et les fédérations sportives n'ont nullement défini en commun les conditions dans lesquelles les arbitres devraient être rémunérés ou bénévoles, pas plus que des objectifs et des indicateurs spécifiques qui auraient vocation à être inscrits dans les conventions pluriannuelles d'objectifs, puis à être présentés au Parlement dans les documents budgétaires.*

Dans ces conditions, le régime d'exonérations sociale et fiscale créés par la loi du 23 octobre 2006 ne s'inscrit pas de façon claire et cohérente dans la politique mise en œuvre par l'État dans le domaine du sport : aucun des objectifs fixés par le programme budgétaire « Sport » n'amène à considérer qu'une partie de la rémunération des arbitres et des juges sportifs aurait vocation à être financée par le budget de l'État et par le régime général de la sécurité sociale.

La Cour ne méconnaît pas le rôle essentiel joué par les arbitres dans l'apprentissage et l'organisation des activités sportives, de même que les difficultés indéniables qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions. Elle observe, toutefois, que les situations auxquelles ils sont confrontés sont très dissemblables et devraient donc appeler des solutions différentes : les arbitres peuvent en effet être bénévoles ou indemnisés, amateurs ou professionnels, rémunérés faiblement ou de façon plus importante, indemnisés par des clubs, des fédérations ou des organisateurs privés, etc.

Dans ces conditions, l'inadaptation avérée de ce régime d'exonérations généralisées amène la Cour, compte tenu de l'importance de son coût global par rapport aux crédits du programme « Sport », à recommander la suppression des exonérations fiscales et sociales créées par la loi du 23 octobre 2006.

[322] Les fédérations sportives définissent seules les modes de rémunération des arbitres et de remboursement de leurs frais professionnels. L'action de la direction des sports porte sur d'autres aspects de l'arbitrage, tels que la formation, le respect des décisions arbitrales ou la question des effectifs disponibles : elle a ainsi indiqué en réponse à la Cour que, « *s'il s'avérait nécessaire de créer des indicateurs de performance dans le domaine de l'arbitrage, ceux-ci pourraient, par exemple, déterminer un objectif quantitatif d'arbitres à atteindre par fédération pour assurer le bon déroulement des compétitions organisées dans la discipline* ».

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT

Le présent rapport appelle de ma part les remarques suivantes.

Les règles de gouvernance relatives aux dépenses fiscales sont une innovation relativement récente et s'améliorent d'exercice en exercice. En 2009, à l'occasion du vote de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, ont ainsi été mis en place des outils de gouvernance permettant d'encadrer l'évolution des dépenses fiscales. La règle de gage impose notamment que toute nouvelle dépense fiscale soit compensée, à due concurrence, par la suppression de dispositifs existants.

Les exonérations sociales font elles aussi l'objet d'un suivi dès lors qu'elles donnent lieu à une compensation de l'État à la Sécurité sociale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Néanmoins, et dans le domaine du sport, des évolutions notables doivent être soulignées. Ainsi, le dispositif d'exonération sociale issu du droit à l'image collective a fait l'objet de discussions régulières avec l'ensemble des acteurs concernés qui ont abouti à sa suppression anticipée compte tenu de son manque d'efficacité.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 impose un exercice d'évaluation de l'ensemble des dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires. Cette disposition a été réaffirmée à l'occasion de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 (Article 13).

Je prends note avec le plus grand intérêt des remarques et observations formulées par la Cour, qui la conduisent à proposer la suppression des exonérations fiscales et sociales accordées aux juges et arbitres sportifs. Dans le cadre de l'exercice d'évaluation prévu par la loi de programmation des finances publiques, je tiendrai naturellement compte de l'ensemble des observations formulées et en tirerai le cas échéant toutes les conséquences.

Enfin, dès lors que la Cour laisse apparaître des hésitations sur l'application ou l'interprétation de certaines des dispositions relatives au régime des juges et arbitres, celles-ci pourront être clarifiées par voie d'instruction.

REPONSE DE LA MINISTRE DU SPORT

Les observations et recommandations de Ia Cour sur les exonérations fiscales et sociales créées par Ia loi du 23 octobre 2006 appellent de ma part les réponses suivantes.

Le régime déclaratif

La Cour constate que le régime déclaratif retenu par Ia loi du 23 octobre 2006 et les dispositions réglementaires d'application comportent des limites.

L'objectif premier de ce dispositif pour le ministère des sports était d'élever au niveau de Ia loi un système d'exonération de charges sociales déjà mis en place par une circulaire interministérielle du 28 juillet 1994. Cette circulaire prévoyait une exonération de charges sociales, dans Ia limite d'une part, de cinq manifestations arbitrées par mois ; d'autre part d'une indemnisation au titre de chacune des manifestations qui ne dépasse pas 70 % du plafond journalier de Ia sécurité sociale.

Le ministère des sports a souhaité favoriser une plus grande transparence du statut juridique des indemnités versées aux arbitres, dont les mécanismes diffèrent suivant Ia professionnalisation ou non de Ia discipline, mais aussi le niveau de Ia compétition arbitrée. C'est ainsi que les arbitres peuvent percevoir, au titre de leur arbitrage, de simples remboursements de frais et/ou des montants fixes qualifiés d'indemnités.

Le dispositif antérieur, qui reposait sur une franchise mensuelle (5 manifestations par mois), incitait les arbitres à ne pas déclarer Ia totalité des manifestations arbitrées mensuellement, en vue de bénéficier de l'exonération de cotisations sociales.

En ce sens Ia loi du 23 octobre 2006 a permis à ces arbitres de respecter avec plus de transparence leurs obligations déclaratives.

Sur le plan fiscal, en assimilant les sommes et indemnités, perçues par les arbitres aux bénéfices non commerciaux selon les dispositions de l'article 92 du code général des impôts (CGI), Ia loi a mis fin à une incertitude d'interprétation du traitement fiscal des « indemnités ». En pratique, les arbitres bénéficient désormais du régime de droit commun de Ia déclaration contrôlée ou du régime « micro BNC » prévu à l'article 102 ter du CGI.

La Cour relève qu'il incombe aux seuls arbitres et non aux organismes qui les rémunèrent de déclarer auprès de l'administration fiscale les indemnités arbitrales reçues, dès lors qu'elles dépassent le plafond.

Il importe de rappeler qu'il pèse sur les personnes physiques ou morales qui, à l'occasion de l'exercice de leur profession, versent à des tiers faisant ou non partie de leur personnel salarié « des commissions, honoraires et autres rémunérations » rémunérant un service, l'obligation de déclarer ces sommes selon les dispositions de l'article 240-1 du code général des impôts. Le défaut, même partiel, de déclaration des sommes versées dans le délai prescrit est sanctionné, par une amende égale à 50 % des sommes non déclarées, conformément aux dispositions de l'article 1736 du CGI. Par conséquent, l'administration fiscale dispose de recoupements fiables qu'elle peut exploiter, ainsi que d'un dispositif dissuasif de sanctions.

Un contrôle plus efficace suppose une instruction fiscale pour préciser la nature des rémunérations versées et les modalités d'application de cette exonération.

Par ailleurs, le ministère des sports souligne qu'il a dû adapter le principe de l'obligation déclarative au système de fonctionnement de la pratique de l'arbitrage sportif, en présence d'une multiplicité d'intervenants (fédérations sportives nationales, organes déconcentrés au niveau régional et départemental, clubs sportifs et organisateurs privés de compétitions) pour désigner, indemniser et rémunérer les arbitres.

Si, en matière sociale, le ministère des sports a fait le choix de faire remonter les informations par les arbitres en vue d'une centralisation de la déclaration et le versement des cotisations par la fédération sportive ou la ligue professionnelle, c'est justement pour tenir compte de la réalité et de la diversité des pratiques arbitrales. Le plus souvent, les arbitres exercent à titre principal une activité en tant que salarié et ne sont pas familiarisés, comme les autres travailleurs indépendants, avec les obligations déclaratives.

Néanmoins, le ministère des sports est vigilant quant au respect des obligations déclaratives puisque, dès 2007 (courrier de la directrice des sports en date du 11 juillet 2007) il a appelé l'attention de l'ensemble des présidents de fédérations sportives sur l'importance d'informer les arbitres de la nécessité « de remplir, communiquer ou tenir à la disposition de la fédération un document recensant l'ensemble des sommes perçues pour chaque manifestation arbitrée et de porter à leur connaissance le contenu de la circulaire ACOSS du 7 juin 2007 ».

Cependant, la Cour relève que la modestie des indemnités perçues par les arbitres amateurs justifie l'allégement des obligations à la charge des intéressés ; cette situation explique que les fédérations n'aient transmis que peu de formulaires à l'ACOSS.

Le suivi du dispositif d'exonération

La Cour constate que, faute de consolidation des informations, aucun contrôle ne permet de vérifier que toutes les sommes perçues par les arbitres ont été correctement déclarées.

Comme tout système déclaratif, son suivi relève de droit des organismes concernés, en l'espèce les organismes de sécurité sociale et l'administration fiscale. Seuls les agents dûment habilités par ces derniers peuvent effectuer les contrôles et obtenir les informations correspondantes.

En application des dispositions de l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale, les obligations déclaratives et le versement des cotisations et contributions de Sécurité sociale incombent aux fédérations sportives ou à leurs organes déconcentrés, dans les conditions définies aux articles D. 241-15 à D. 241-20 du code de la sécurité sociale. Ces obligations sont certes allégées mais elles résultent d'échanges entre les administrations concernées, dont la direction de la sécurité sociale. La mise en place d'un système déclaratif plus contraignant nécessiterait à toutes les étapes des moyens humains pour en assurer la collecte et la synthèse.

L'efficacité du dispositif

La Cour estime que l'absence d'un indicateur spécifique à l'arbitrage dans le projet annuel de performance du programme budgétaire « sport » signifierait que les dispositifs d'exonérations considérés sont sans lien avec les objectifs de politique publique du ministère.

En réponse à cette observation, je souhaite que mon ministère engage avec le ministère chargé du budget, une réflexion sur la construction d'un tel indicateur.

Par ailleurs, la Cour appuie ses analyses sur des chiffres avancés par la direction de la législation fiscale, la direction de la sécurité sociale et l'ACOSS, tout en en soulignant les divergences.

Pour le ministère, ramenées au coût moyen annuel par arbitre et au regard des services rendus, les exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les arbitres ne s'avèrent pas excessives.

En effet, le coût moyen annuel par arbitre est relativement faible :

- environ 90 000 arbitres touchent une indemnité globalement inférieure au plafond ;

- tandis que 110 000 ne perçoivent aucune indemnité (et sur ce chiffre 20% ne voient pas leurs frais remboursés) ;

- enfin seuls 200 arbitres sont rémunérés au-dessus du plafond et peuvent donc être considérés comme des professionnels.

Rapportées aux 90 000 arbitres concernés, les exonérations fiscales et sociales ne représentent qu'un coût annuel de 522 € par arbitre.

Par conséquent, les arbitres ne bénéficient pas d'un effet d'aubaine. Au regard des services rendus par le corps arbitral, dont la présence est indispensable et irremplaçable pour permettre à l'ensemble des compétitions sportives d'être organisées et homologuées, le coût du dispositif ne s'avère pas très élevé.

En réponse à l'argument de la Cour selon lequel la loi du 23 octobre 2006 bénéficierait d'abord aux fédérations sportives et organisateurs de compétition, le ministère des sports rappelle que la loi n'a eu pour effet que de reprendre le système de la franchise déjà appliqué par les fédérations à l'ensemble des arbitres quel que soit leur statut (salarié ou non).

Si la Fédération française de football a minoré en 2009 les déclarations de revenu imposable de l'ensemble des arbitres professionnels d'un montant équivalent à la franchise fiscale de 4 975 € c'est en s'appuyant sur l'éclairage du contenu des débats parlementaires.

S'agissant de la circulaire du ministère des sports du 11 juillet 2007 que la Cour met en cause, il convient de souligner qu'elle se borne à rappeler les termes de la loi et à annoncer la publication d'une instruction de l'administration fiscale. Cette instruction fiscale n'a pas été établie à ce jour, malgré plusieurs demandes du ministère des sports.

Le sort à réserver aux exonérations fiscales et sociales créées par la loi du 23 octobre 2006

La remise en cause de ces exonérations, telle que proposée par la Cour, ne peut être envisagée à ce jour.

Elle ne manquerait pas, en effet, d'être interprétée comme un signal négatif envers le corps arbitral, alors même que celui-ci rencontre des difficultés de plus en plus grandes pour exercer sa mission. De multiples incidents quotidiens, voire des agressions d'arbitres, sont recensés à tous les niveaux de compétitions.

Enfin, sur le plan financier, la suppression de ces mesures ne rapporterait pas de recettes fiscales et sociales significatives au regard des enjeux sportifs. Sur un plan général, la mise en œuvre d'abattements pour les revenus issus de certaines activités a pour objectif d'atteindre une meilleure efficience de la taxation et du contrôle fiscal. Le niveau des revenus doit dépasser un seuil significatif pour pouvoir être utilement contrôlé par les services fiscaux et les organismes de sécurité sociale.

Il serait particulièrement dommageable que le dispositif de la loi de 2006, visant à renforcer l'attractivité des fonctions d'arbitres et de juges sportifs, soit remis en cause, alors que l'ensemble des fédérations sportives

rencontrent actuellement des difficultés pour recruter et fidéliser des candidats. Je rappelle à cet é gard le rôle essentiel des arbitres pour assurer Ia régularité des compétitions et le respect de l'éthique sportive.

C'est pourquoi le ministère chargé des sports confirme son attachement aux dispositifs d'exonération fiscale et sociale mis en place par Ia loi du 23 octobre 2006, tout en étant prêt à engager, avec les ministères concernés et les différentes parties prenantes (mouvement sportif et représentants du corps arbitral), les travaux nécessaires pour améliorer l'efficience de ces dispositifs au vu des constats opérés par Ia Cour, notamment en matière de régime déclaratif, de contrôle et de suivi des exonérations et d'évaluation de l'impact de celles-ci sur Ia bonne organisation des compétitions sportives.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

Le musée national du sport : un projet mal suivi

PRESENTATION

Le projet de création d'un musée national du sport, destiné à acquérir des objets retraçant l'histoire du sport et de perpétuer la mémoire des sportifs célèbres, remonte à 1922, mais est resté sans suite jusqu'en 1963.

Depuis lors, cet unique musée public français consacré au sport a réuni, sans disposer d'une stratégie d'acquisition clairement délimitée, une collection considérable qui atteint aujourd'hui environ 600 000 objets et documents. Faute, depuis près de cinquante ans, d'avoir pu trouver une implantation immobilière permettant d'exposer sa collection, seule une part infinitésimale de celle-ci - de l'ordre de 0,05% des pièces recensées - est aujourd'hui présentée à un public très limité dans des locaux provisoires, réduits et coûteux.

Défini comme un « service à compétence nationale » en 1999, le musée a obtenu le label « musées de France » en 2004, puis a été érigé en établissement public administratif en 2006. Cette évolution, au cours de laquelle le ministère chargé des sports a insuffisamment exercé son rôle de tutelle, a été laborieuse.

En l'absence d'une réflexion stratégique sur sa nature et son devenir, le musée national du sport a présenté pendant la période récente la particularité d'être un musée public sans galeries permanentes, sans tutelle effective de l'Etat, sans personnel adapté, et finalement sans public, puisqu'il n'est pas possible d'accéder normalement à sa collection. Au terme du contrôle de la Cour, de nombreuses questions restaient posées pour assurer la viabilité du musée : préciser sa place parmi les priorités du ministère chargé des sports, décider de son implantation, définir clairement sa politique d'acquisition. Depuis, sur ces trois dimensions, des avancées notables peuvent être constatées.

I - Un musée largement virtuel

Alors que la vocation d'un musée est de montrer ses richesses, le musée national du sport n'a, au cours des cinquante dernières années, pu présenter sa collection de façon permanente que pendant une courte

décennie, de 1988 à 1997. Depuis moins de deux ans, il n'expose qu'une partie très restreinte de sa collection.

A – Une installation provisoire depuis plus de trente ans

Le musée a officiellement son siège au stade du Parc des Princes, à Paris, sur le fondement d'une convention conclue entre l'Etat, la Ville de Paris, et les fédérations françaises de football et de rugby, solidairement concessionnaires du stade. Signée en mars 1979, elle prévoyait une implantation provisoire pour une durée de 30 ans, à compter de début 1977. Dans ce cadre, le musée devait occuper, dans le bâtiment construit sous les tribunes du stade, deux étages consacrés à une exposition permanente de sa collection, un autre étage affecté aux services administratifs et, au rez-de-chaussée du stade, deux enfilades de pièces servant de réserves.

Il fallut attendre 1988, pour que les « galeries nationales » du musée soient inaugurées. Elles ont permis une présentation permanente de la collection au public jusqu'en 1997. La préparation de la Coupe du monde de football de 1998 a alors conduit à une extension des structures du club Paris Saint-Germain, à un resserrement des locaux du musée et à la fermeture de ses salles d'exposition.

Depuis, le musée ne conserve plus l'usage que de deux étages du bâtiment et des deux enfilades de réserves du rez-de-chaussée. Cette situation qui illustre involontairement le concept de « musée imaginaire »[323], le contraint à ne pouvoir organiser ses expositions que « hors les murs ». Il paraît ainsi étonnant que le musée national du sport ait pu être labellisé « musée de France » en 2004, alors qu'il ne disposait plus d'espaces d'exposition permanente depuis sept ans.

Réduite en surface, l'implantation au Parc des Princes est devenue de plus en plus précaire, avec l'arrivée à échéance fin 2010 de la convention de mise à disposition.

B – Des projets d'implantation avortés

De nombreux projets d'implantation du musée ont été successivement envisagés, mais aucun d'eux n'a abouti.

En mai 2000, une étude a été réalisée afin de construire, près du Stade de France, un immeuble accueillant le musée. Le coût avait alors été chiffré pour l'Etat à environ 50 M de francs, soit 7,6 M d'euros. Les

[323] André Malraux – Les voix du silence - 1951

réserves du musée ne pouvant pas être accueillies au même endroit, une autre étude a été lancée en 2001 pour les transférer dans un local situé boulevard Ney, à Paris. Ce projet a été abandonné, en raison de son coût élevé et d'une accessibilité limitée. Aucune suite n'a été donnée à ces deux études payées par le ministère chargé des sports.

Un projet de partenariat a été engagé en 2007 entre le musée national du sport et le consortium du Stade de France. Il prévoyait l'installation des bureaux du musée dans les locaux administratifs que le consortium envisageait de libérer, et l'installation des réserves dans un parking souterrain du Stade. Une étude préalable a été commandée à un cabinet d'architectes. Ce projet a été abandonné en raison de son coût estimé à 40 M€.

C - Une « vitrine » coûteuse

Depuis juillet 2008, le musée est parvenu à présenter quelques éléments de sa collection dans des locaux, appelés « vitrine », situés avenue de France, à Paris, au rez-de-chaussée de l'immeuble, en location, où sont installés le secrétaire d'Etat et les services chargés des sports. Contrairement à ce que pourrait laisser penser ce terme de « vitrine », cet espace d'environ 1 200 m² est composé de trois salles contigües au premier étage, précédées d'une entrée et d'une boutique au rez-de-chaussée et sur rue. Seuls 350 objets y sont présentés de façon permanente.

De nombreuses difficultés et des surcoûts notables ont affecté le chantier d'aménagement. Alors qu'elle aurait dû être achevée à la fin du premier trimestre 2006, la « vitrine » ne l'a été qu'en juin 2008. Le montant du marché principal de gros-œuvre a dû être augmenté par avenant, à la suite de la décision d'installer un second ascenseur, dix mois après la validation de l'avant-projet définitif. Le chantier ne s'est pas limité à l'agencement des espaces intérieurs, mais a nécessité la construction d'éléments de façade pour obturer le rez-de-chaussée de l'immeuble. Pour ce travail, une indemnité a dû être versée à la société sélectionnée, en raison des coûts supplémentaires qu'elle a dû supporter à la suite du retard du gros-œuvre. Le marché de muséographie a donné lieu à trois avenants, également liés au retard du gros-œuvre.

Le chantier a ainsi connu des retards en cascade, les délais supplémentaires subis par le marché principal se répercutant sur les délais et les coûts de réalisation des autres marchés. L'enveloppe financière initiale estimée à 3,5 M€ a été largement dépassée, le chantier ayant coûté finalement près de 4,4 M€, soit un coût de près de 3 800 €/m². Autrement dit, la présentation de chaque objet exposé a coûté plus de 12 000 euros.

L'usage à venir de la « vitrine » reste incertain. Signée en avril 2008, une convention de mise à disposition temporaire de locaux du ministère au musée prévoyait la signature d'une convention définitive. Celle-ci n'a pas été établie, en raison des incertitudes sur la prorogation du bail du ministère, dont le terme était fixé fin 2009. Le ministère a signé en juin 2009 un nouveau bail pour trois ans. Le musée ne dispose donc de la « vitrine » que jusqu'à décembre 2012 : force est de s'interroger sur le coût du chantier que le ministère a engagé pour une durée aussi brève d'occupation et dans un immeuble dont il n'est que locataire.

En réponse aux observations de la Cour, le ministère a fait part d'un projet d'implantation du musée à Nice, au sein d'une "Cité nationale des sports" envisagée par la municipalité. La présidente du conseil d'administration du musée a reçu mission de conduire les négociations avec la municipalité. Un protocole d'accord sur l'implantation du musée national du sport à Nice a été signé le 27 mai 2010 par la secrétaire d'Etat chargée des sports, le maire de la ville de Nice et le directeur général du musée.

Cet accord ne règle toutefois pas la question de la prise en charge du coût de la « vitrine », afin que le ministère n'ait pas supporté son financement pour un simple usage temporaire.

II - Une gestion de la collection insuffisamment encadrée

Située dans la perspective patrimoniale d'un « musée de société », la collection du musée national du sport est consacrée à l'histoire de toutes les disciplines sportives, appréhendée à travers les compétitions, les pratiques de loisirs et la place des phénomènes sportifs dans la société. Elle conserve des objets nécessaires à la pratique sportive (vêtements et équipements, souvent dédicacés par des champions), des objets témoignant de l'organisation des compétitions (depuis les affiches jusqu'aux flammes olympiques), des œuvres artistiques représentant les différentes facettes du sport, des « produits dérivés » qui, sur tous supports, témoignent de l'impact social du sport, des livres, des périodiques, des photographies, des films, des archives institutionnelles, ou encore des archives personnelles d'anciens champions.

Selon un décompte publié par le musée, la collection regroupe 7 954 affiches, 3 996 gravures, 3 692 cartes postales, 3 684 insignes et trophées, 3 356 dessins, 3 057 vêtements et accessoires de sportifs (par

exemple, un « protège tibia » du joueur Juan Pedro Arremond porté lors des jeux olympiques de 1928), 473 sculptures, 280 peintures, et de multiples objets aussi variés que des assiettes publicitaires aux décors sérigraphiés, des jouets en plastique, un porte-toast en argent représentant des raquettes de tennis miniatures, etc.

Ce nombre impressionnant d'objets achetés, collectés, ou donnés au fil des ans permet au musée national du sport de posséder l'une des collections les plus importantes au monde, avec celle du musée du comité international olympique.

A – Une stratégie d'acquisition qui reste à définir

Cette large dimension de la collection du musée exige que soit définie une stratégie d'acquisition. En effet, compte tenu de la place prise par le spectacle sportif dans les sociétés contemporaines, la production d'objets se rapportant à la pratique du sport ou à sa représentation artistique est non seulement continue, mais aussi foisonnante. Chaque grand match conduit à la production et à la diffusion de multiples objets promotionnels. De même, les fabricants de matériel sportif ne cessent de proposer de nouveaux équipements. En conséquence, la question se pose de la définition de critères précis permettant d'opérer des arbitrages au sein d'une enveloppe financière par définition limitée, et parmi des objets dont l'intérêt patrimonial peut être inégal. A défaut, le musée risquerait de s'épuiser dans une quête incessante d'acquisitions, qui ne pourraient jamais prétendre à l'exhaustivité.

La diversité de la collection conduit à soulever la question de ses lignes directrices. Parmi les objets les plus prestigieux qu'il détient, peuvent être cités la coupe dite « Gravelotte » des premiers jeux olympiques d'Athènes en 1896, les gants de boxe de Marcel Cerdan, les télégrammes de Maurice Garin, premier vainqueur du Tour de France, l'armoire de Gambetta dotée d'installations gymniques, le piano de Pierre de Coubertin ou encore la torche des jeux olympiques de Berlin en 1936. Cette diversité s'étend à des objets insolites, tels que le camion publicitaire « Le Nain Gourmand », présent dans la caravane du Tour de France de 1952 et acquis par le musée en 2009 pour la somme de 47 176 euros.

Selon le musée, sa collection a été constituée et enrichie selon des critères précis. Son champ chronologique se focalise sur le 19ème siècle, période à partir de laquelle se structure le sport contemporain. Pour les périodes antérieures, le musée souhaite développer une politique de dépôt ou de dévolution en provenance d'autres collections publiques. S'agissant des méthodes d'acquisition, il entend désormais acheter de façon ciblée

des objets complétant des ensembles illustratifs de certains événements sportifs (par exemple, le Tour de France), alors que, par exemple, le premier directeur général du musée avait procédé à l'achat groupé de 86 lots lors d'une seule vente aux enchères en 2007.

En dépit de ces orientations actuelles, l'observation de la collection et des acquisitions conduit à constater un champ muséologique très vaste, qui, s'il découle des ambitions d'un « musée de société », dénote aussi l'absence de définition de priorités pour circonscrire les objets, les disciplines sportives ou les événements sportifs traités.

Les acquisitions du musée se situent aussi dans un contexte marchand concurrentiel et confronté à une spéculation croissante. Les ventes publiques consacrées au thème du sport ou les galeries d'antiquités spécialisées se sont fortement développées. De multiples transactions sont effectuées quotidiennement sur les sites Internet de ventes aux enchères, ce qui atteste de l'existence de nombreux collectionneurs d'objets liés au sport. Ces facteurs spéculatifs posent la question des critères objectifs de fixation des prix des objets, ainsi que celle des limites dans lesquelles un musée national peut se porter acquéreur.

Afin de mieux définir la stratégie d'enrichissement de la collection, un conseil scientifique et culturel consultatif a été créé en novembre 1991 au sein du musée. Il ne s'est réuni qu'une fois par an de 1992 à 1995, et aucun compte rendu ultérieur ne témoigne d'une poursuite de son activité, ni d'une éventuelle reprise lorsque le musée est devenu un service à compétence nationale. C'est à titre informel que le responsable du musée a fait appel à un groupe d'experts pour exercer une fonction de conseil antérieurement aux acquisitions.

Un projet culturel et scientifique du musée a bien été validé en 2004 par le Haut conseil des musées de France. Le décret du 2 mars 2006, transformant le musée en établissement public administratif, a précisé que le conseil d'administration doit délibérer sur les grandes orientations de la politique d'acquisition et qu'un comité d'orientation doit constituer l'instance scientifique, prévue par la loi sur les musées de France, qui est saisie préalablement à toute opération d'acquisition. Si ces procédures ont été globalement respectées, le musée n'est pas parvenu, depuis sa transformation en établissement public, à formuler une stratégie précise en matière d'enrichissement de la collection, sinon en se contentant de souligner la complexité de cette entreprise. Le musée s'est ainsi engagé dans la redéfinition d'un projet culturel et scientifique, qui a été validé par le conseil d'administration le 3 novembre 2010, ce document devant encore être soumis à l'approbation du ministère chargé de la culture.

B - Une collection largement méconnue

La collection du musée national du sport reste mal connue, tant du grand public que des chercheurs.

En juin 2008, le musée a inauguré, dans sa « vitrine », une exposition permanente intitulée « *Le sport s'expose* » et est divisée en trois espaces : la première salle est une introduction générale au sport, en tant que phénomène anthropologique ; la deuxième salle est consacrée à l'histoire du sport ; la troisième salle conduit le visiteur à s'interroger sur la place du sport dans la société, et notamment sur les liens entre le sport et le monde économique. Les espaces restants permettent l'organisation d'expositions temporaires : ainsi, d'avril à septembre 2009, le musée a exposé des objets historiques et artistiques relatifs à l'histoire des courses et des records automobiles.

Entre juin 2008 et septembre 2009, la « vitrine » n'a accueilli que 11 173 visiteurs, soit moins de cinquante en moyenne par jour. Les recettes issues de la billetterie des expositions permanente et temporaires n'ont, pour leur part, représenté pendant la même période qu'un montant total de 22 758,83 euros. Ces recettes limitées s'expliquent par la gratuité pour les jeunes de moins de 18 ans et par la modicité des droits d'entrée (4 euros pour le tarif plein, 2 euros pour le tarif réduit).

Bien que le musée souhaite favoriser l'exploitation scientifique de son fonds documentaire, il n'a accueilli que 15 chercheurs en 2008. Pour accroître leur nombre, une politique de communication a été engagée et des procédures de suivi ont été mises en place pour améliorer le traitement des projets de recherche. L'année 2009 a été marquée par un accroissement des demandes concernant les fonds d'archives, de photographies et de films, mais la fréquentation de la documentation est restée limitée, avec seulement 21 visites seulement entre janvier et septembre 2009. D'importants progrès doivent être accomplis pour que le patrimoine détenu par le musée soit mieux connu : il est vrai que la fréquentation des expositions et l'ouverture aux chercheurs dépendent fondamentalement des conditions de présentation - actuellement précaires et instables - de la collection du musée.

III - Une gestion défaillante

Le ministère chargé des sports, en tant qu'autorité de tutelle, n'accorde qu'une attention limitée à ce musée, dont le budget annuel s'élève à environ 0,9 M€. Cette attitude a favorisé des défaillances particulièrement marquées, tant pendant la période où le musée était un

service à compétence nationale que pendant la période de transition avec l'actuel établissement public administratif.

A - Les anomalies d'une gestion externalisée

Le responsable du musée a décidé de signer, en mars 2005, un contrat de mandat avec une société privée, qui devait encaisser certaines recettes de valorisation des actions du musée en lieu et place de ce dernier, notamment au titre de la location d'expositions itinérantes à des collectivités territoriales, des associations ou des entreprises. Le contrat permettait à la société de régler, grâce à ces recettes, les dépenses se rapportant aux expositions, en particulier des rémunérations d'agents vacataires et de stagiaires que ce mandataire recrutait et mettait à disposition du musée. En tout, la société a géré des montants financiers d'environ 180 000 euros, tout en étant rémunérée par un prélèvement de 9% sur les recettes.

D'importantes anomalies ont entaché la gestion de ce contrat : aucune consultation formalisée ni mise en concurrence n'ont été organisées en amont de sa signature ; le responsable du musée ne disposait d'aucune délégation l'autorisant à engager l'Etat, et n'avait pas non plus été désigné en tant qu'ordonnateur.

Alertés en octobre 2006 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports de l'existence de ce contrat qui était appliqué sans base juridique depuis plus d'une année, les services ministériels n'ont pas, pour autant, décidé de le faire cesser. La direction des sports a, certes, fait part de ses interrogations sur la qualification juridique du contrat auprès du cabinet du ministre, qui aurait demandé à l'inspection générale du ministère chargé des sports d'engager une étude complémentaire, afin de préciser la nature des errements constatés. Il n'a été donné aucune suite à cette demande. Le contrat de mandat a duré plusieurs mois et n'a été résilié par le musée, à la demande du contrôleur financier, qu'en septembre 2007.

B - Une tutelle ministérielle déficiente

Lorsque le musée était un service à compétence nationale, sa tutelle était éclatée entre deux services du ministère chargé des sports : la direction des sports devait définir les orientations générales du musée, tandis que la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale exerçait des compétences de tutelle administrative et financière. Cette organisation, qui ne facilitait pas une

vision globale du musée et de sa gestion, a perduré jusqu'en septembre 2008, lorsque la tutelle a été transférée à la seule direction des sports.

La faiblesse de la tutelle s'est longtemps manifestée par une absence dommageable d'outils contractuels susceptibles de clarifier les attentes du ministère à l'égard du musée. Alors que le décret du 2 mars 2006 portant statut du musée dispose qu'une convention passée avec le ministère chargé des sports doit fixer des engagements de performance assignés à l'établissement, assortis d'objectifs, de moyens et des indicateurs correspondants, ce document n'a été signé qu'en février 2010 sous la forme d'un contrat de performance pour les exercices 2010 à 2012.

L'ancien responsable du service à compétence nationale n'a reçu aucune lettre de mission au moment de sa nomination. Son successeur n'a été destinataire que d'une lettre lui demandant d'assurer l'intérim et de suspendre les acquisitions d'objets de collection. Seul l'actuel directeur général du musée a reçu une véritable lettre de mission, mais seulement en juillet 2009, onze mois après sa nomination.

C - Une transition statutaire laborieuse

L'implication limitée de la tutelle explique les retards, lourdeurs et errements qui ont affecté le fonctionnement du nouvel établissement public après sa création en mars 2006. Il fallut attendre une année pour que le nouvel établissement public soit en état de fonctionner : le premier conseil d'administration n'a siégé qu'à la fin décembre 2006 ; la présidente n'en a été nommée qu'en mars 2007 ; la nomination du premier directeur général du musée n'est intervenue qu'en mars 2007, avec effet rétroactif en décembre 2006 ; l'agent comptable n'a été installé que début juillet 2006, et la comptabilité du musée n'a été opérationnelle qu'au printemps 2007, du fait de l'implantation tardive d'un logiciel.

Du fait de ces retards, ni budget, ni compte financier n'ont été établis en 2006, première année d'existence du musée en tant qu'établissement public. Faute d'une comptabilité propre, le musée a continué à fonctionner sous son ancien statut de service à compétence nationale, en restant tributaire des complexités procédurales de sa double tutelle : les demandes de dépenses devaient être validées par la mission financière de la direction des sports, puis transmises au bureau ordonnateur de la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale, qui les adressait pour paiement à la paierie générale du Trésor. Seules une régie de recettes et une régie d'avances étaient censées introduire une certaine souplesse de gestion, mais les opérations gérées dans ce cadre étaient plafonnées en montant et ne

pouvaient concerner les dépenses liées à l'emploi de personnels extérieurs, dont le responsable du musée jugeait le recrutement indispensable, faute de disposer parmi le personnel statutaire de l'établissement des compétences permettant d'assurer la gestion technique et scientifique des expositions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme d'une histoire mouvementée, marquée notamment par dix années de fermeture de ses salles d'exposition et par une succession de défaillances, tant dans sa gestion que dans l'exercice de sa tutelle ministérielle, le musée national du sport n'a pu retrouver qu'en juin 2008 une visibilité réduite, avec l'ouverture d'un espace d'exposition de 1 200 m². Conformément à son statut actuel, il a pu signer en février 2010 un contrat de performance avec son administration de tutelle. Enfin, les responsables actuels ont pu signer un protocole d'accord sur l'implantation du musée à Nice le 27 mai 2010 et faire adopter par le conseil d'administration un projet scientifique et culturel le 23 novembre 2010.

La Cour prend acte de ces avancées, qui supposent toutefois que deux conditions soient réunies :

- *les orientations stratégiques portant sur l'objet, la nature et les perspectives du musée national du sport, arrêtées dans le projet culturel et scientifique, devront fixer et clarifier les modalités de constitution et d'enrichissement de la collection ;*
- *la décision d'implantation du musée devra préserver les intérêts de l'Etat, tout en faisant appel à des modes de financements innovants permettant de ne pas accroître la charge pesant sur les finances publiques nationales ou locales.*

La Cour recommande en outre de :

- *trouver la solution appropriée pour réduire les coûts très élevés que le ministère chargé des sports a engagés dans la « vitrine », qui constitue une installation précaire devenue sans objet, du fait de la perspective d'implantation du musée à Nice.*

Si les avancées annoncées ne se matérialisaient pas, la Cour considère qu'il conviendrait de s'interroger sans délai sur l'avenir de ce musée.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je partage tout d'abord la recommandation générale de la Cour incitant le ministère des sports à exercer une tutelle plus active sur cet établissement et à définir rapidement une stratégie globale éclairant l'avenir du musée.

La Cour indique que les investissements réalisés par le ministère pour la rénovation de la vitrine du Musée national du sport devraient faire l'objet d'une réaffectation, dans l'hypothèse où le ministère des sports ne devait pas reconduire le bail des locaux dans lesquels il est actuellement installé. Une réflexion est en effet actuellement en cours pour regrouper au sein d'un même site les services des sports, de la jeunesse et des ministères sociaux. L'éventualité d'un tel regroupement, qui permettrait de réaliser des économies importantes, doit inciter le ministère chargé des sports à réfléchir dès maintenant aux possibilités de valorisation de cet investissement significatif.

REPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

En premier lieu, le ministère des sports remercie la Cour pour ses analyses, qui retracent l'histoire mouvementée du Musée national du sport. Aujourd'hui, les réformes ont été menées à terme et l'avenir du Musée se dessine de manière plus sereine comme exposé ci- après.

Si cet établissement reste relativement fragile par son histoire, son implantation dispersée, sa surface financière et l'effectif réduit de ses personnels, le ministère des sports qui exerce la tutelle, entend le conforter et lui permettre de franchir dans les prochaines années un nouveau cap dans son développement. Cette tutelle s'exerce en relation avec le ministère chargé de la culture à qui revient le contrôle scientifique des collections et de leur conservation, la vérification de la tenue des inventaires et du respect des règles applicables à la gestion conservatoire des collections publiques. Le directeur général du musée national du sport est nommé conjointement par les ministres chargés des sports et de la culture parmi les personnes présentant les qualifications prévues par le code du patrimoine.

Afin de préciser les orientations stratégiques du Musée qui font 1'objet de la première recommandation de la Cour, le contrat de performance signé le 11 février 2010 pour la période 2010-2012 a fixé au Musée les objectifs généraux suivants :

- *être le musée de l'identité sportive ;*
- *faire connaître l'éthique du sport ;·*
- *montrer comment le sport est le reflet de la société d'un point de vue historique, sociologique et anthropologique ;*
- *conserver et valoriser les collections.*

Le contrat de performance complète la lettre de mission adressée au directeur général du Musée en juillet 2009 et précise les moyens et indicateurs correspondant aux objectifs fixés à l'établissement.

Des moyens significatifs sont alloués au musée sur les crédits du programme 219 (Sport) (4 ETPT supplémentaires et, 1,8 M€ de subventions exceptionnelles sur les exercices 2010 et 2011) afin de lui permettre de gérer l'importante phase transitoire qui s'est ouverte en 2010 se traduisant par la libération en février 2011 des locaux mis à disposition par la ville de Paris au sein du Parc des Princes et s'achèvera, à compter de 2013, par l'installation du musée et de ses réserves au sein du nouveau stade dont la construction a été décidée par la ville de Nice.

Le déménagement des réserves situées au Parc des Princes dans un site transitoire mis à disposition par la ville de Paris s'accompagne d'un récolement des collections répondant aux règles posées par le ministère de la culture pour les musées nationaux de France. Ce récolement permet de mieux connaître la richesse de son patrimoine qui, selon son conservateur, en ferait le deuxième musée des sports généraliste au monde après celui du Comité international olympique. La politique d'acquisition a fait l'objet d'analyses et de débats au sein du comité d'orientation du musée qui ont abouti à un cadre identifié au sein du projet scientifique et culturel présenté au conseil d'administration du musée le 3 novembre 2010. Les orientations en matière d'acquisition sont de ne pas prétendre à l'exhaustivité, de ne pas doublonner le patrimoine d'autres musées français publics et de se concentrer sur :

- la conservation des témoignages d'évènements sportifs dont l'importance déborde du seul milieu sportif pour devenir « identitaire de la nation » ;

- l'enrichissement des séries existantes d'objets témoins des plus grands évènements sportifs initiés par des Français ;

- la constitution de la mémoire de champions dont le palmarès, la personnalité et l'image sont devenus des symboles pour une génération.

S'agissant de la recommandation formulée quant à la définition du projet scientifique et culturel, le projet a été adopté par le conseil d'administration de l'établissement après prise en compte de quelques observations exposées lors de la séance ; il sera ensuite soumis à l'approbation formelle du ministère chargé de la culture.

Ce projet permettra à l'établissement d'avoir un cadre pour son action et notamment préparer son installation à Nice. Au terme de cette évolution, le Musée disposera enfin de surfaces d'exposition, d'une capacité d'accueil du public et des chercheurs ainsi que d'espaces destinés à ses réserves à la hauteur de l'ambition portée par le ministère des sports pour cet établissement.

Le protocole signé le 27 mai 2010 entre le Secrétaire d'Etat aux Sports, la ville de Nice et le Musée national du sport prévoit la mise à disposition du Musée d'une surface utile de 5.200m^2 au sein du futur grand stade. Le Musée national du sport a transmis en février 2010 à la ville de Nice le projet de programme détaillé de ses futurs locaux, dont il aura la charge de faire réaliser l'aménagement intérieur. Un crédit de 0,5 M€ en AE et 0,15 M€ en CP est inscrit au projet de loi de finances pour 2011 (programme Sport) pour les études préalables. Le coût des travaux d'aménagement sera de l'ordre de 5 M€. Ces dispositions répondent à la recommandation formulée quant à la décision de l'Etat sur l'implantation du Musée. Il peut être précisé que le projet de grand stade de Nice sera réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, seul l'aménagement muséographique et le mobilier pour les réserves restant à la charge du budget de l'Etat.

Pour répondre à la dernière recommandation de la Cour, je souhaite préciser que l'installation du Musée à Nice ne signifie pas ipso facto l'abandon de la galerie d'exposition située 95 avenue de France à Paris, inaugurée en juin 2008 et qui a accueilli plus de 20.000 personnes depuis son ouverture. Dans l'hypothèse où le bail des locaux loués par le ministère chargé des sports ne serait pas renouvelé en 2013 par décision du propriétaire, il peut être envisagé de lui demander un dédommagement pour les travaux entrepris pour l'installation de la galerie. Si d'autre part le ministère des sports décidait de ne pas renouveler le bail, cela n'empêcherait pas une reprise du bail au nom du musée pour les surfaces d'exposition dont il a besoin.

Dans l'attente d'une décision, le musée poursuit ses efforts pour accroître sa notoriété par des actions de communication, l'organisation d'animations notamment à l'intention des plus jeunes et d'expositions temporaires ; le succès qu'il a rencontré lors des journées du patrimoine en septembre 2010 (environ 1500 personnes pendant le week-end) montre qu'un tel établissement a toute sa place au sein du paysage culturel, éducatif et sportif français.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU MUSEE NATIONAL DE SPORT

Le projet d'insertion dans le prochain rapport public de la Cour intitulé « Le musée national du sport » définit, dans sa conclusion, les recommandations à appliquer pour l'avenir de notre établissement public, et nous vous en remercions. Ces recommandations ont été formulées à un moment où les démarches entreprises par le musée, pour mieux définir son projet, orienter sa politique d'acquisitions et faire partager au public la richesse de ses collections n'avaient pas encore abouties. Aujourd'hui, les efforts fournis par le Musée, avec le soutien actif de sa tutelle, ont conduit à des résultats qui nous semblent répondre aux attentes formulées par la Cour.

- Première recommandation : «arrêter des orientations stratégiques précises portant sur l'objet, la nature et les perspectives du musée national du Sport » :

Un contrat de performance a été signé le 11 février 2010 pour la période 2010- 2012 entre le ministère des sports et le Musée National du Sport. Le projet scientifique et culturel (PSC) du Musée, adopté à l'unanimité par le Conseil d'administration du 3 novembre 2010, définit bien l'objet du Musée, ses missions, son histoire, son projet muséographique ainsi que les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. En particulier, en ce qui concerne l'objet du Musée, le PSC précise que celui-ci assure notamment trois grandes missions :

. Faire découvrir l'éthique du sport ;

. Valoriser les cultures sportives ;

. Conserver, enrichir et faire connaître le patrimoine sportif.

Ce PSC sert de base à la note muséographique que je suis en train de rédiger pour la conception du Musée à Nice.

Seconde recommandation : « définir un projet culturel et scientifique qui fixe et clarifie les modalités de constitution et d'enrichissement de la collection » :

Le chapitre du PSC du Musée intitulé « La politique d'acquisition » établit notamment que « la première urgence en ce qui concerne l'enrichissement des collections, consiste à renforcer les fonds consacrés aux sports les plus populaires afin de pouvoir témoigner des grandes étapes marquantes de chaque discipline à travers les champions qui s'y sont illustrés. » Par ailleurs tous les projets d'acquisitions, qu'ils soient

gratuits ou onéreux, sont effectués sous le contrôle du Comité d'orientation qui se réunit au moins deux fois par an.

En ce qui concerne les données quantitatives sur les collections. Celles-ci ont déjà été affinées une première fois lors de la préparation du PSC qui comporte un tableau précis des collections d'objets. Dans le cadre du transfert actuellement en cours et à l'issu de la période 2011 / 2012, où elles seront stockées dans une réserve provisoire, mise à disposition gratuitement par la Ville de Paris dans un local désaffecté et sécurisé, l'ensemble des fonds du Musée aura fait l'objet d'un récolement, d'un inventaire et d'un classement afin d'arrêter le chiffrage précis et complet du patrimoine conservé par le Musée.

Troisième recommandation «prendre une décision sur l'implantation du Musée, tout en préservant les intérêts de l'Etat – qui a financé pendant cinquante ans la constitution de sa collection – et en faisant le plus possible appel à des modes de financements innovants permettant de ne pas accroître la charge pesant sur les finances publiques nationales ou locales » :

Faisant suite aux négociations conduites par la Présidente du Conseil d'Administration dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le ministre chargé des sports , le « Protocole d'accord sur l'implantation du Musée National du Sport à Nice » a été signé le 27 mai 2010 par la Secrétaire d'Etat chargé des sports, le Maire de la ville de Nice et le Directeur général du Musée. Ce protocole prévoit la livraison par la ville de Nice des espaces nécessaire à accueillir le Musée National du Sport au sein de l'Olympic Nice Stadium, vaste équipement situé dans l'éco-vallée du Var et construit dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP). Ces espaces seront mis à la disposition du Musée « dans les conditions d'usage » et à titre gratuit. Ils comprennent :

. Des réserves d'une surface utiles de 2.000m^2 livrées toutes équipées au 31 décembre 2012 ;

. Des galeries d'exposition et des espaces destinés aux services du Musée pour une superficie de 3.200m^2 dont l'équipement intérieur et la muséographie seront à la charge de l'établissement public.

Le titulaire du contrat de partenariat vient d'être désigné et le permis de construire devrait être déposé en décembre 2010 pour une inauguration prévue fin juin 2013.

En sus des financements de l'Etat, s'agissant d'un musée national, les responsables du Musée, ainsi que l'association créée en 2010 pour le soutenir, s'efforcent de trouver des partenaires ou des mécènes dans le but d'alléger la charge pesant sur les finances publiques.

S'agissant de votre quatrième recommandation concernant la « vitrine », opération initiée avant que le Musée ne soit érigé en établissement public, il me semble que la réponse appartient à notre autorité de tutelle. Je voudrais cependant attirer l'attention de la Cour sur le rôle positif que joue cette « vitrine » depuis juin 2008, non seulement par le nombre significatif de ses visiteurs (plus de 1.000/mois), mais surtout parce qu'elle a permis à un musée enfermé dans ses murs depuis plus de dix ans de retrouver une visibilité, une notoriété et une crédibilité nécessaires pour intéresser des partenaires à son avenir.

ANNEXES

Accès thématique – rapport public annuel 2011

(correspondance entre les sujets traités dans le rapport et, d'une part, les missions du budget de l'Etat et, d'autre part, les programmes de qualité et d'efficience des lois de financement de la sécurité sociale)

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

La politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer

Anciens combattants

La décristallisation des pensions des ressortissants des territoires sous souveraineté française

Collectivités territoriales

La continuité territoriale avec la Corse
La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes
Le C.N.F.P.T

Contrôle et exploitation aériens

Le personnel de contrôle de la navigation aérienne

Défense

La participation de la France aux corps militaires européens permanents
Le quart de place des militaires
Les particularités des rémunérations des réservistes militaires
Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense

Ecologie, développement et aménagement durables

Le service public d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes
La gestion du grand port maritime de Marseille
Les ouvriers d'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile

Economie

La COFACE
La compensation des charges du service public de l'électricité
Le bureau des recherches géologiques et minières (BRGM)
Les autorités de régulation financière
Quelques dépenses fiscales consacrées au développement des entreprises et de l'emploi
Le soutien public aux entreprises exportatrices

Enseignement scolaire

Les agences comptables des lycées et collèges publics

Financement de la sécurité sociale

Les mesures législatives concernant la sécurité sociale et les retraites

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Chorus et les systèmes d'information financière de l'Etat
La préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat
La trajectoire 2010-2013
Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur
Les effets de la certification des comptes de l'Etat

Gestion du patrimoine immobilier

La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle
Le nouveau siège de l'office Paris Habitat

Immigration

Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin

Outre-mer

Les services centraux chargés de l'Outre-mer

Recherche et enseignement supérieur

L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives
Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire
Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche

Retraites

Le Fonds de réserve des retraites : une ambition abandonnée, une réorientation risquée

Santé

La campagne de lutte contre la grippe A(H1N1) : bilan et enseignements
Le système de santé en Polynésie française et son financement

Sécurité civile

La gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer

Sport, jeunesse et vie associative

L'école nationale de la voile et des sports nautiques
Le musée national du sport : un projet mal suivi
Les exonérations des indemnités versées aux arbitres et juges sportifs : un instrument inadapté

Travail et emploi

La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus
L'EPIDE
Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé
La réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage dans le secteur des transports et de la logistique

Autres

Les organismes faisant appel à la générosité publique

Mots-clés

Administrations publiques
Tome 1 : 8, 15, 17, 19, 22, 26, 30, 34, 54, 139, 536

Aides publiques
Tome 1 : 171, 446, 452, 460

Charges sociales
Tome 1 : 627, 665 et s., 671, 672, 675
Tome 2 : 166, 167, 345

Collectivités
Tome 1 : 26, 36, 48, 58, 92, 189, 202, 212, 225, 322, 323, 326, 333, 381, 382, 392, 396, 399 et s., 406 et s., 420, 423 et s., 428 et s., 433, 436, 437, 440, 468, 485, 515 et s., 565, 588, 594, 599 et s., 606 et s.
Tome 2 : 5, 6, 10 et s., 21 et s., 38 et s., 82, 83, 87 et s., 158, 170, 231, 271, 292, 295 et s., 316 et s., 329 et s., 360, 362, 371, 397, 401-402, 411

Compétitivité
Tome 1 : 178, 251 et s., 265, 271, 273, 284, 298, 312, 338, 344, 369, 373, 468, 471, 523, 592
Tome 2 : 47, 91, 95, 149, 199, 350 et s.

Cotisations sociales
Tome 1: 19, 158-159, 162, 168, 170, 265, 663, 667, 675.
Tome 2: 189, 345

Crise
Tome 1 : 174 et s., 182 et s., 187 et s., 196 et s., 210 et s., 218 et s., 231, 234, 244, 253, 260, 261, 409 et s., 416 et s., 430, 436, 438, 465, 468, 474, 489, 495, 496, 631, 665
Tome 2 : 69 et s., 75, 77, 84, 168-169, 175, 196, 204, 212 et s., 299, 337, 339 et s., 348, 372, 377

Dette
Tome 1: 17, 27, 32, 36, 122,
123, 131, 138, 146, 277, 529, 530, 540, 654
Tome 2: 13, 21, 31, 35, 99, 158, 162, 163, 166, 169, 181, 188, 195 et s., 269, 273, 284, 300

Déficit
Tome 1 : 7 et s., 18 et s., 27-28, 32 et s., 42, 45, 60, 62, 71 et s., 121 et s., 130, 131, 137-138, 234, 244, 268, 269,
277, 279, 285, 287, 292, 299, 302, 353, 496, 526, 527, 529, 540, 558, 562, 567 et s., 580
Tome 2: 26, 90, 96, 187, 190, 195, 198 et s., 308, 309, 398

Dépenses de fonctionnement
Tome 1 : 23
Tome 2 : 143, 156, 303, 383

Dépenses d'intervention
Tome 1 : 24, 26, 31, 352
Tome 2 : 408

Dépenses publiques
Tome 1 : 26 et s. 37, 337

Efficience
Tome 1 :
153, 205, 227, 239, 288, 300, 305, 314, 320, 325, 326, 351, 360 et s., 373, 397, 399, 470, 475, 670, 678, 679, 699
Tome 2 : 39, 159, 189, 283, 304, 317, 353, 411

Emprunt
Tome 1 : 18, 34, 44, 60, 66, 122, 123, 141, 173, 318 et s., 335, 349, 527, 530, 539, 553, 555, 635, 638, 654, 662
Tome 2 : 162, 163, 169, 195, 325, 379

Endettement
Tome 1 : 9, 17, 18, 26, 32, 34, 428, 529, 530, 540, 542, 649
Tome 2 : 162, 169, 300

Etablissement public
Tome 1 : 121, 132 et s., 224, 253, 257, 308, 315, 336, 376, 525, 533, 551, 555, 569, 587, 681, 686 et s., 695-697
Tome 2 : 21, 93, 97, 105, 123, 254, 295, 312 et s., 324, 331-332, 367, 371, 373, 379, 399

Exonération
Tome 1 : 24, 39, 44, 48 et s., 62, 70-71, 76 et s., 158, 168, 178, 255, 284, 485, 621, 627 et s., 663 et s., 701
Tome 2 : 88, 158, 167, 189, 190, 198, 413

Externalisation
Tome 1 : 132 et s., 140, 148, 152, 187, 489 et s.

Formation professionnelle
Tome 1 : 90, 97, 160, 172, 173, 178, 411, 426, 637
Tome 2 : 219 et s., 225 et s., 233 et s., 296, 333, 372

Fonction Publique
Tome 1 : 110, 138, 179, 212, 242, 276, 299, 327, 364, 372, 403, 436, 466, 511, 512, 585, 589 et s., 601, 605 et s., 621, 622, 631, 699
Tome 2 : 112, 115, 192, 193, 201, 293 et s.

Gestion déléguée
Tome 1 : IV, XVI, XXI, 135, 152, 485, 487, 555
Tome 2 : 10, 26, 29, 30, 40, 41

Gouvernance
Tome 1 : 64, 67, 68, 121, 122, 132 et s., 148, 293, 300, 305 et s., 315, 321, 322, 331 et s., 429, 508, 640, 645, 649, 658, 674
Tome 2 :
55, 100, 104, 122, 123, 133, 141, 149, 168, 197, 227, 228, 257, 277, 2 78, 284, 292, 313, 316, 333, 347, 351, 372, 379

Marchés publics
Tome 1 : 126, 142, 192, 389, 498, 511
Tome 2 : 7, 280, 367

Ménages
Tome 1 : 18, 24, 60, 61, 86, 94, 101, 107, 111, 113, 222, 229, 232 et s.
Tome 2 : 196, 241, 243, 247

Minima sociaux
Tome 1 : 89, 90

Mission de service public
Tome 1: 258, 274, 571
Tome 2: 259, 302

Mutualisation
Tome 1: 151, 225, 305, 309, 313 et s., 331, 365
Tome 2: 31, 36, 37, 84, 137, 184, 215, 242 et s., 298, 304

Niches fiscales
Tome 1: 36, 40, 54, 56, 631
Tome 2: 196

Parlement
Tome 1 : IX, 13, 15, 17, 38, 53-55, 65 et s., 79, 90, 115, 121, 132, 139, 269, 270, 275, 279, 293, 294, 301, 320, 350, 383, 396, 436, 588, 602, 669, 673
Tome 2: 7, 41, 73, 155, 159, 161, 162, 166, 171 et s., 178, 187, 197, 200, 212, 266, 392

Partenaires sociaux
Tome 2 : 234

Pensions de retraite
Tome 1 : 25
Tome 2 : 64, 65

Performance
Tome 1 : 97, 108, 114-115, 123 et s., 224, 263, 275, 276, 325, 351, 356, 360, 361, 367, 399, 436, 467, 474, 494, 543, 578, 595
644, 659, 670, 677, 689, 690, 693, 695.
Tome 2 : V, VI, 5, 6, 9, 12, 18, 19, 24 et s., 40 et s., 109, 113, 142, 155, 161, 171, 208, 214, 245, 247, 250 et s., 266, 274, 277, 283, 285, 325, 339, 349, 360, 361, 366, 376 et s.

Plan de relance
Tome 1: IX, 7-14, 18, 27, 28, 33, 36, 57 et s., 309, 359, 412, 437
Tome 2 : 124, 157, 168, 351, 353

Prélèvements obligatoires
Tome 1 : 10 et s., 19 et s., 27 et s., 40, 49, 53 et s., 67-68, 222, 293
Tome 2 : 160, 168, 190, 196

Produits fiscaux
Tome 1 : 528, 531, 540, 546
Tome 2 : 275

Protection sociale
Tome 1 : 31, 222, 226, 229, 232, 237, 243 et s.

Rémunérations
Tome 1 : IV, XVII, 30, 51, 62, 91, 193, 343, 485, 590, 627 et s., 663, 666, 676, 688, 699
Tome 2 : 227, 229, 299, 307, 312, 320, 344 et s., 408, 411

Services de l'Etat
Tome 1 : 159, 160, 178, 409, 599, 601, 602, 608
Tome 2 : 24, 167, 178, 222

Services déconcentrés
Tome 1 : 101, 188, 190, 210, 217, 324, 432, 433, 589
Tome 2 : 185, 363, 402

Subventions
Tome 1 : 24, 73, 81, 82, 233, 257, 258, 263, 354, 424, 433, 435, 446 et s., 478, 693
Tome 2 : 23, 33, 41, 94, 129, 142, 220, 234, 315, 371, 398

LISTE DES SIGLES

ACAM : Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles
ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ACP : Autorité de contrôle prudentiel
ADEME : Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie
AERES : Agence pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes
AFSSaPS : Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
AMF : Autorité des marchés financiers
AMM : Autorisation de mise sur le marché
ANR : Agence nationale de la recherche
APLD : Activité partielle de longue durée
ARA : Allocation de retour à l'activité
ARS : Agence régionale de santé
BRGM : Bureau des recherches géologiques et minières
CACES : Collège des autorités de contrôle du secteur financier
CADES : Caisse d'Amortissement de la dette sociale
CARE : Compte annuel de résultat d'exploitation
CCR : Caisse centrale de réassurance
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CIC : Cellule interministérielle de crise
CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale
CLCG : Comité de lutte contre la grippe
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COD : Centre opérationnel départemental
COGIC : Centre opérationnel de gestion interministérielle de crise
COR : Conseil d'orientation des retraites
CPS : Caisse de prévoyance sociale
CRC : Chambre régionale des comptes
CRDS : Contribution au remboursement de la dette sociale

CRE : Commission de régulation de l'énergie
CSG : Contribution sociale généralisée
CSPE : Contribution aux charges de service public de l'électricité
CTC : Collectivité territoriale de Corse
CTRS : Centres thématiques de recherche et de soin
DADS : Déclaration annuelle des données sociales
DADS-U : Déclaration Automatisée des Données Sociales - Unifiée
DAESC : Direction des affaires économiques, sociales et culturelles
DAPAF : Direction des affaires politiques, administratives et financières
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDT : Direction départementale des territoires
DéGéOM : Délégation générale à l'outre-mer
DGAC : Direction générale de l'aviation civile
DGEC : Direction générale de l'énergie et du climat
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESIP : Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGFiP : Direction générale des Finances publiques
DGI : Direction générale des impôts
DGPR : Direction générale de la prévention des risques
DGRI : Direction générale pour la recherche et l'innovation
DGS : Direction générale de la Santé
DGT : Direction générale du Trésor
DICRIM : Document d'information communal sur les risques majeurs
DIREN : Direction régionale de l'environnement
DLF : Direction de la législation fiscale
DPSN : Direction de la planification de sécurité nationale
DSC : Direction de la sécurité civile
DSP : Délégation de service public
DSS : Direction de la sécurité sociale
ENACT : Ecole nationale d'application des cadres territoriaux
EOD : Equipe opérationnelle départementale
EPAP : Etablissement public administratif pour la prévention (EPAP)
EPCI : Etablissement publics de coopération intercommunale
EPCU : Etablissement public de coopération universitaire
EPCS : Etablissement public de coopération scientifique
EPLE : Etablissement public local d'enseignement
EPRUS : Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires

EPST : Etablissement public scientifique et technique
FEAGA : Fonds européen agricole de garantie
FFV : Fédération française de voile
FMI : Fonds monétaire international
FMPE : Fonctionnaire momentanément privé d'emploi
FRR : Fonds de réserve des retraites
FSV : Fonds de solidarité vieillesse
GIP : Groupement d'intérêt public
HCSP : Haut conseil de santé publique
INET : Institut national des études territoriales
INPES : Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
InVS : Institut de veille sanitaire
IR : impôt sur le revenu
LFSS : Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
LRA : Locaux de rétention administrative
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ODEADOM : Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONDAM : Objectif national d'assurance maladie
ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques
OPCAIM : Organisme paritaire collecteur agréé des Industries de la métallurgie
OPH : Office public de l'habitat
OSP : Obligation de service public
OTC : Office des transports de la Corse
PAF : Police aux frontières
PCS : Plan communal de sauvegarde
PEA : Plan d'épargne en actions
PERP : Plan d'épargne retraite populaire
POSEI : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PPE : Prime pour l'emploi
PPP : Partenariat public-privé
PPR : Plan de prévention des risques
PRES : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PSG : Protection sociale généralisée
PSS : Plan de secours spécialisé
RALFSS : Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

RAP : Rapport annuel de performance
RGCP : Règlement général sur la comptabilité publique
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RMI : Revenu minimum d'insertion
RPA : Rapport public annuel
RPT : Rapport public thématique
RSA : Revenu de solidarité active
RSTA : Revenu supplémentaire temporaire d'activité
RTRA : Réseaux thématiques de recherche avancée
SEM : Société d'économie mixte
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SOVAFIM : Société de valorisation foncière et immobilière
SGA : Secrétariat général pour l'administration
SISPEA : Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement
UMR : Unité mixte de recherche
ZNI : Zones non-interconnectées

LISTE DES ENCADRES ET CARTES

Tome 1

Les juridictions financières	I
Les rapports publics et les procédures de contrôle et de publication.	XII
Le solde structurel et l'effort structurel	10
Le plan de relance	12
Les références pour apprécier la croissance des dépenses	21
La comptabilisation des investissements d'avenir	22
La multiplication des dispositifs d'incitation à l'emploi nuit à leur efficacité	89
Les notions de foyers et de ménages	94
La notion de dépense fiscale	98
Le système allemand d'indemnisation du chômage partiel	162
Un accord visant à favoriser l'articulation entre le chômage partiel et la formation dans la métallurgie	173
Carte de la Polynésie Française	221
L'exercice des compétences de santé dans l'outre-mer français	225
Le financement du système de santé en Polynésie française	232
Le financement des structures sanitaires de la direction de la santé	235
Les règles relatives à la part française et leur contrôle	271
Le service public de l'électricité recouvre plusieurs missions	280
Les modalités de fonctionnement de la CSPE	283
Les agences de financement de la recherche à l'étranger	337
Les Instituts Carnot	344
Bilan de quelques appels à projets de l'ANR	357
Carte des départements d'outre-mer	379
Les risques naturels dans les DOM	406
Le cas de la gestion des transports stratégiques	496
L'externalisation des véhicules de la gamme commerciale	502
Le contrat de partenariat public-privé d'achat d'heures de vol d'hélicoptère de la base école de Dax	504
La location avec option d'achat de deux Airbus A 340	506
L'opération NECTAR.	507
Les deux modes de gestion de la continuité territoriale avec la Corse	552
La Compagnie Corse Méditerranée	553

Les trois transporteurs maritimes sous OSP 554
Catégories de passagers éligibles à des tarifs préférentiels dans le cadre de la continuité territoriale 559
Les cartes de circulation SNCF des militaires 614
Les généraux de la 2ème section 618

Tome 2

Le suivi des recommandations de la Cour par leurs destinataires VII
Les recommandations de la Cour de 2007 et leurs suites 122
La théorie et la pratique dans Chorus 273
Les missions du CNFPT avant la loi du 19 février 2007 296
La participation de la France à huit corps militaires européens 382
Quelques exemples de rationalisation inaboutie 385

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tome 1

La nouvelle programmation des finances publiques	8
Variation du coût des principales dépenses fiscales	44
Répartition des dépenses fiscales en 2009 par impôt (en Md€)	45
Missions avec les dépenses fiscales les plus élevées en 2009	46
Dépenses fiscales en % des crédits de paiement en 2009	46
Le coût des dépenses fiscales	59
Neutralisation des abandons de créances et subventions intra-groupes (M€)	73
Neutralisation de la quote-part de frais et charges sur les dividendes (M€)	74
Le coût de la PPE (Md€)	99
Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de la PPE	100
Allocation stratégique du FRR (mars 2003)	127
Allocation stratégique du FRR (mai 2006)	128
Evolution du chômage partiel depuis 2003	163
Heures de chômage partiel autorisées et payées selon les dispositifs	164
Part des salariés participant au dispositif de chômage partiel dans le total de la population salariée	166
Dépenses de chômage partiel.	167
Comparaison internationale des stratégies vaccinales	184
L'activité des centres de vaccination en Gironde	206
Nombre de personnes vaccinées et de doses utilisées au cours de la campagne 09-10	207
Coût et financement de la campagne de prévention	209
Dépenses courantes de santé en Polynésie Française.	230
Les financeurs de la dépense courante de la santé en 2008	236
Les leviers publics et les crédits budgétaires en faveur des entreprises exportatrices.	255
Les actions confiées à l'ANR au titre des investissements d'avenir.	349
Crédits des agences prévus par la loi de programme pour la recherche et exécutés.	359
Dotations budgétaires de l'ANR.	359

Subventions rapportées à la production hors subventions (agriculture des DOM) 446
Subventions rapportées au revenu des entreprises agricoles 447
Crédits communautaires de soutien aux produits (par exercice FEOGA jusqu'en 2006) 449
Evolution de l'aide à la tonne de banane produite 450
Total des subventions (subventions sur produits + subventions d'exploitation 1998-2008) par emploi sauvegardé en 2008 dans le secteur agricole 451
Evolution des emplois sur exploitations agricoles entre 2000 et 2007 453
Evolution des emplois sur les exploitations ayant des superficies en banane 454
Evolution de la population des départements d'outre-mer 455
Balance commerciale des produits agricoles et alimentaires 456
Part des exportations agricoles dans le total des exportations 456
Les dépenses d'externalisation dans le budget de la défense (hors pensions). 492
Le potentiel d'externalisations recensé par la RGPP 493
Gains économiques liés à six dossiers d'externalisations 501
Evolution des trafics maritime et aérien (avec la Corse) 556
Evolution du chiffre d'affaires de la SOVAFIM 639
Evolution de la rentabilité de la SOVAFIM 640
Coût global sur 40 ans du nouveau siège de l'office Paris Habitat 655
Coût net sur 40 ans du nouveau siège de l'office Paris Habitat 656

Tome 2

Evolution de l'indicateur de suivi des recommandations V
Corrections effectuées par l'administration après observations d'audit. 176
Suivi des réserves formulées par la Cour, exercices 2006 à 2009 181
Evolution des dépenses et des recettes du CNFPT 300
Progression du résultat annuel du CNFPT 300
Trafic des principaux ports européens 338

Données chiffrées sur l'activité des juridictions financières

Rapports déposés 391
Rapports de la Cour des comptes rendus publics et communications au Parlement 392
Communications administratives de la Cour des comptes 393
Jugement des comptes par la Cour des comptes 395
Déférés en Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) 396
Commissariat aux comptes d'organismes internationaux. 397
Contrôle des actes budgétaires 398
Jugement des comptes 400
Examen de la gestion 401
Les communications administratives des CRTC 402
Déférés en Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)...402
Activité de chacune des CRTC en 2008, 2009 et 2010 403
Évolution des effectifs en activité à la Cour des comptes (au 31 décembre) 404
Position administrative des magistrats de la Cour des comptes (au 31 décembre) 405
Evolution des effectifs en activité dans les CRTC 405
Répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes 406
Position administrative des magistrats des CRTC 406
Répartition des effectifs par chambres régionales et territoriales des comptes au 31 décembre 2010 hors présidents de CRTC) 407
Évolution des dépenses des juridictions financières. 408

RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2011

Tome 2

Suites données aux observations des juridictions financières

		Réponses
Introduction ……..	**III**	
Première partie – La Cour constate ……	**1**	
Introduction ……..…….		
Chapitre I – Des progrès tangibles ……	**3**	
- Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes……	**5**	26
- Les organismes faisant appel à la générosité publique…….	**51**	59
Chapitre II – Des avancées prometteuses ……	**61**	
- La « décristallisation » des pensions des ressortissants des territoires autrefois sous souveraineté française……	**63**	65
- Les autorités de régulation financière…….	**69**	78
- Les services centraux chargés de l'outre-mer……	**81**	87
- Le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) ……	**93**	100
- Le personnel du contrôle de la navigation aérienne……	**107**	113
Deuxième partie – La Cour insiste ……	**117**	
Chapitre I – Des réformes à accélérer ……	**119**	
- Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche……	**121**	141
Chapitre II – Des évolutions à amplifier ……..	**153**	
- La préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat……	**155**	165
- Les effets de la certification des comptes de l'Etat……	**173**	180
- Les mesures législatives concernant la sécurité sociale et les retraites……	**187**	195
- La COFACE …….	**203**	212
- La réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage dans le secteur des transports et de la logistique ……	**219**	224

		Réponses
- Le GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri……	**239**	243
- L'école nationale de la voile et des sports nautiques……	**249**	253
Troisième partie – La Cour alerte ……	**261**	
Chapitre I – Des urgences à fort enjeu ……..	**263**	
- Chorus et les systèmes d'information financière de l'Etat……	**265**	285
- Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ……	**295**	318
- Le Grand port maritime de Marseille : blocage social et déclin……	**335**	350
Chapitre II – Des changements nécessaires ……	**357**	
- Les agences comptables des lycées et collèges publics……	**359**	363
- L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) ……	**367**	372
- La participation de la France aux corps militaires européens permanents….	**381**	388
Les chiffres-clés…….	**389**	
Annexes…… ..…….	**409**	

Introduction

Après l'introduction, dans le tome 2 de l'édition 2010 du rapport public annuel, d'un indicateur statistique de suivi des recommandations présentées dans ses rapports publics et dans les communications aux ministres (les référés), le tome 2 de l'édition 2011 s'attache à rendre compte, d'une nouvelle façon, des progrès faits par la Cour dans le suivi méthodique des effets de ses interventions antérieures.

Première innovation : l'échantillon des constats présentés est réparti selon ***une échelle à trois degrés*** : *le premier* constitué des cas où, depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales, les progrès observés sont avérés et substantiels ; *un deuxième*, intermédiaire, où de réelles améliorations ont été engagées, mais la réalité et l'ampleur du changement restent à confirmer ; *un troisième degré*, formé des cas où, à l'inverse, la situation n'a pas ou peu évolué, voire s'est détériorée.

Seconde innovation : pour chacun de ces trois degrés, la Cour a retenu quelques cas exemplaires, dont elle présente une analyse plus approfondie, en tête d'une sélection d'une demi-douzaine d'autres illustrations évoquées de façon plus synthétique.

Pour le premier degré (***1ère partie***), deux exemples de progrès convaincants sont mis en avant : d'une part, les évolutions nombreuses, profondes et, dans l'ensemble nettement positives, constatées, en matière de *services publics d'eau et d'assainissemen*t, à la suite de la publication, dans le rapport public annuel de 2003, d'un bilan d'ensemble des contrôles menés conjointement par la Cour et les chambres régionales ; d'autre part, les effets, aussi indéniablement bénéfiques, des contrôles réalisés par la Cour au titre de la mission particulière que lui a confiée le législateur à l'égard des *organismes faisant appel à la générosité publique.*

Pour le deuxième degré (***2ème partie***), *l'évolution du CNRS depuis 2007* vient illustrer le cas intermédiaire où la réforme a besoin encore d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangible.

Pour le troisième degré (3ème partie), trois exemples sont donnés de situations où le poids des rigidités met en péril d'indispensables réformes : la modernisation sans cesse compromise du *Grand port maritime de Marseille* ; les difficultés persistantes du *projet Chorus*, pourtant majeur puisqu'il couvre une bonne part du système d'information financière de l'Etat ; la lenteur mise à se réformer par le *Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT*).

Enfin, le tome 2 fournit des données chiffrées sur l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes pour 2010 et les trois années antérieures[1]

[1] L'article L.136.3 du code des juridictions financières prévoit que le rapport public annuel de la Cour comporte des observations relatives au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes.

Indicateur de suivi des recommandations

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de l'indicateur de suivi des **recommandations formulées par la Cour et les chambres régionales et territoriales dans les rapports publics de la Cour et dans ses communications aux ministres**.

Cet indicateur est l'un des sept indicateurs de performance du programme du budget de l'Etat dédié aux juridictions financières[2]. Il y est associé à l'objectif 2 « contribuer à la performance de la gestion publique ».

Il s'agit d'un taux de suites données, couvrant les trois années antérieures (pour 2010, les trois années 2007, 2008 et 2009) et défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une réforme effective – totale, partielle ou en cours.

	2009	2010
Nombre de recommandations formulées prises en compte (1)	688	825
Dont : recommandations ayant donné lieu à une réforme (2)	502	583
Taux (2/1)	73 %	71 %

En 2010, plus précisément, sur les 583 recommandations ayant donné lieu à une réforme, 217 ont fait l'objet d'une réforme totale, 168 d'une réforme partielle, et 198 d'une réforme « en cours ».

L'évolution de l'indicateur en 2010 fait apparaître une légère dégradation, le taux passant de 73% en 2009 à 71 % en 2010. Même si la cible fixée à 73 % pour 2010 n'a donc pas été atteinte, un tel résultat témoigne à nouveau du dialogue en général constructif en amont de ces recommandations et d'une écoute satisfaisante des administrations en aval.

[2] Programme n° 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », relevant de la mission budgétaire « conseil et contrôle de l'Etat » rattachée au Premier ministre.

Par ailleurs, le caractère significatif de cet écart doit être relativisé, dans la mesure où le périmètre de l'indicateur a été doublement élargi en 2010 :

- les chambres régionales et territoriales y ont été intégrées ;

- le nombre des recommandations formulées par la Cour prises en compte a notablement augmenté en 2010 en raison d'un suivi interne plus exhaustif.

La précision des appréciations permises par l'indicateur restera elle-même toujours relative du fait de la nature de la réalité qu'il vise à refléter. C'est là une limite que rencontre l'ensemble des institutions supérieures de contrôle, qui, pour la plupart, calculent, elles aussi, ce type d'indicateur.

Pour autant, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes entendent bien œuvrer vigoureusement, avec toutes administrations, afin que la cible de 75 % en 2013 prévue par le programme de performance 2011 soit atteinte.

Le suivi des recommandations de la Cour par leurs destinataires

L'attention renforcée portée par la Cour des comptes aux effets de ses contrôles l'a conduite à systématiser, dans ses travaux, l'examen des suites données à ses recommandations :

Pour autant, en ce domaine, les progrès ne dépendent pas uniquement de la Cour : l'attention accordée par les organismes contrôlés aux observations et aux recommandations que leur adresse la Juridiction n'est pas moins déterminante.

A cet égard, la façon dont les organismes s'organisent pour assurer leur suivi interne est intéressante à observer.

Cependant, rares sont encore ceux qui ont mis en place un suivi systématisé, appuyé sur un système d'information ad hoc – il peut être très simple – et des revues périodiques.

L'exemple de l'ADEME

Le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) montre tout l'intérêt d'une organisation bien formalisée, sans pour autant nécessiter des procédures complexes ou des moyens supplémentaires.

L'ADEME a fait l'objet, depuis sa création au début des années 1990, de trois contrôles de la Cour des comptes, qui ont porté sur les périodes 1992-1995, 1996-2003 et 2003-2008.

Un quatrième s'y est ajouté en 2010, à la demande du président de la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF).

Cette dernière enquête a permis de constater que la direction de l'établissement public a organisé efficacement le suivi des observations et recommandations précédemment formulées par la Cour, et, au surplus, qu'un bon nombre a été suivi d'effet**.**

- ce suivi interne s'appuie sur un tableau qui recense l'ensemble des recommandations issues des contrôles.

Sous l'égide du service d'inspection de l'établissement, chargé d'assurer les relations avec les corps de contrôle externe, ce tableau est actualisé à partir des réponses émanant des divers services de l'Agence.

- une synthèse est périodiquement examinée en comité d'audit

Dans cette perspective, le document mentionne l'avancement des engagements et le détail du retour des directions.

- cette **« météo »,** selon la terminologie adoptée par l'Agence, distingue cinq situations **: « engagement tenu »**, **« engagement non tenu mais l'action est prévue ou en cours », « engagement non tenu », « pas d'engagement mais une action ne serait-elle pas nécessaire ?** », **« sans suites : pas d'engagement et pas de besoin ».**

Du point de vue de l'organisme objet du contrôle, l'exercice se révèle très utile, à la fois pour améliorer la gestion et pour dialoguer avec les gestionnaires.

Pour l'auditeur externe qu'est la Cour des comptes, une telle démarche offre un outil précieux :

- **le tableau lui permet d'assurer « le suivi de ses suites » dans de bonnes conditions,** en ciblant ses demandes, et donc sans solliciter exagérément les services ;

- le rapprochement périodique entre les données du tableau rempli par l'ADEME et celles du système d'information, interne à la Cour, de suivi de ses recommandations facilite le travail de tous, en garantissant une information rigoureuse, partagée et à jour.

Les magistrats, rapporteurs extérieurs[3] et experts dont les noms suivent ont effectué les contrôles sur lesquels le présent rapport (tome 2) est fondé

Première partie : La Cour constate

M. Arambourou, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Arnould, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Baldacchino, auditeur, M. Barbaste, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Berthet, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Blanquefort, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Bonnelle, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Boura, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Boursier, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Brouillet, auditeur, M. Cahuzac, président de section de chambre régionale des comptes, M. Caïni, premier conseiller de chambre régionale des comptes, conseiller maître, M. David, président de section de chambre régionale des comptes, M. Dupuy, conseiller maître, M. Gauthe, premier conseiller, M. Geoffroy, conseiller maître, Mme Gervais, conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Girardey-Maillard, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Girardi, président de section de chambre régionale des comptes, M. Grimaud, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Grouillet, conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Ham, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Houel, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Janer, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Jurga-Hoffmann, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Lapierre, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Leclercq, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Lefas, conseiller maître, Mme Legrand, conseiller référendaire, M. Louis, président de section de chambre régionale des comptes, M. Mattret, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Morell, conseiller maître, M. Navez, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Ochsenbein, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Ortiz, conseiller référendaire, M. Perraud, premier conseiller de chambre régionale des comptes,

[3] Les rapporteurs extérieurs (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont des magistrats ou des fonctionnaires appartenant à d'autres administrations qui sont détachés à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur.

M. Picquenot, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Le Potier Mme Planté, rapporteur extérieur, M. Prigent, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Raséra, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, Mme Renondin, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Roch, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Sigalla, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Stéphan, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Strassel, conseiller référendaire, Mme Suc, auditeur, M. Tisserand, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Tizon, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Toraille, conseiller référendaire, Mme Turon, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Vanhove, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Zinger, premier conseiller de chambre régionale des comptes.

Deuxième partie : La Cour insiste

M. Blondel, conseiller référendaire, Mme Charolles, conseiller référendaire, M. Desrousseaux, rapporteur extérieur, M. Lion, conseiller référendaire, expert, M. Rabaté, conseiller maître, M. Strassel, conseiller référendaire, Mme Suc, auditeur, M. Thomas, conseiller référendaire, M. Tournier, conseiller maître, M. Zerah, expert.

Troisième partie : La Cour alerte

M. d'Albis, conseiller maître en service extraordinaire, Mme Dayries, conseiller maître, M. Duchadeuil, conseiller maître, M. Lafaure, conseiller maître, M. Mazzocchi, expert, M. Rémond, conseiller maître, M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, M. Vareille, rapporteur extérieur.

Première partie

La Cour constate

Chapitre I

Des progrès tangibles

- Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes
- Les organismes faisant appel à la générosité publique

Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes

La transparence et la maîtrise du prix de l'eau sont, pour l'ensemble des usagers, des enjeux fondamentaux, qui dépendent très largement de la qualité de la gestion par les collectivités territoriales des services publics d'eau et d'assainissement. Cette gestion peut, au choix de la collectivité, être assurée directement par celle-ci, sous la forme d'une régie, ou être confiée, par délégation, à une entreprise privée.

Plus de douze milliards d'euros ont été facturés en 2008 aux usagers domestiques et aux gros consommateurs[4], pour un volume distribué de plus de quatre milliards de m³ d'eau. 71% de la population française est desservie en eau potable par les opérateurs privés ; 56% le sont pour l'assainissement. Les délégataires ont réalisé près de cinq milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel hors taxes dans ces secteurs, ce qui correspond à un niveau équivalent à celui des redevances perçues par les collectivités organisatrices. Par ailleurs, les redevances destinées aux agences de l'eau ont représenté, dans le même temps, 1,7 Md d'euros.

Dans son rapport public particulier de décembre 2003, la Cour constatait que la facture d'eau était peu lisible et difficilement contrôlable. Elle mettait l'accent sur les fortes disparités tarifaires relevées selon les territoires, et sur l'insuffisante connaissance, par les collectivités territoriales, des coûts et de la formation du prix de l'eau.

Elle recommandait, en conséquence, de développer la gestion intercommunale des services publics d'eau et d'assainissement, afin de renforcer les économies d'échelle, d'améliorer leur transparence financière, et de mettre en place des outils de pilotage et des indicateurs de performance.

Sept ans plus tard, l'enquête de suivi conduite par la Cour et les chambres régionales des comptes montre que les évolutions constatées correspondent, pour une large part, aux recommandations formulées en 2003. D'importants efforts de rationalisation restent, toutefois, encore à accomplir.

---

[4] Données publiées en mars 2010 par le BIPE, en collaboration avec la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).

Selon l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), pas moins de 35.000 services[5] sont, en France, chargés de l'eau et de l'assainissement. Ce nombre excessif de services, source de surcoûts pour le consommateur, est sans équivalent dans les autres pays européens : par comparaison, l'Angleterre et le Pays de Galles ne comptent que 22 services, les Pays Bas 40, le Portugal 600, et l'Allemagne un peu plus de 13.000. Il s'explique avant tout par le nombre très élevé de communes en France ; sa réduction est, dans ce contexte, directement liée aux progrès de l'intercommunalité.

***

I - Les suites données aux recommandations de la Cour

A - Les principales recommandations de 2003

La Cour insistait, en 2003, notamment sur l'absence de transparence du prix de l'eau, l'ignorance par les collectivités locales de la qualité du service rendu à l'usager et, dans le cas des gestions déléguées, la méconnaissance des marges des entreprises délégataires de services publics.

Elle déplorait le caractère sommaire des comptes produits par les délégataires, l'absence de rapprochement entre les comptes prévisionnels et les comptes-rendus annuels, et, plus généralement, le manque de moyens des collectivités territoriales pour évaluer correctement le montant de la rémunération destinée à couvrir le renouvellement des équipements.

Il était recommandé, en conséquence, que les collectivités territoriales se dotent de véritables outils de pilotage, améliorent le contrôle de la performance en mettant en place des indicateurs, et établissent un lien plus étroit entre la performance du service et la rémunération du délégataire.

Enfin, partant du constat que la viabilité et l'équilibre économique des services d'eau et d'assainissement n'étaient pas assurés sur des territoires communaux généralement très restreints, la Cour appelait au développement de la coopération intercommunale, seule à même de mutualiser les charges et les moyens. Elle estimait que les nouvelles

5 14 376 services d'eau potable, 17 686 services d'assainissement collectif et 3 297 services d'assainissement non collectif

communautés de communes et d'agglomérations pouvaient constituer des espaces adéquats pour organiser de nouvelles régies ou lancer des appels d'offres plus attractifs, à même de faire jouer, au bénéfice de l'usager, la concurrence entre les grandes entreprises du secteur.

B - Les progrès initiés par le Gouvernement et le Parlement

1 - L'amélioration de la transparence financière

a) Le contenu du rapport annuel du délégataire

La loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de services publics avait rendu obligatoire la production par le délégataire d'un rapport annuel, retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public.

Il a fallu attendre dix ans pour que le décret du 14 mars 2005 précise les données comptables, les méthodes et éléments de calcul économique devant figurer dans ce rapport annuel. Il doit comprendre désormais, en particulier, le compte annuel de résultat de l'exploitation (CARE) du service et présenter des informations patrimoniales, dont un état des dépenses de renouvellement réalisées dans l'année.

L'analyse de la qualité du service public délégué est appréciée à partir d'indicateurs proposés par le délégataire ou demandés par le délégant.

b) Les apports de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)

Une plus grande transparence du prix de l'eau.

Cette loi a prévu que toute fourniture d'eau, y compris aux services publics, doit faire l'objet d'une facturation, à l'exception des consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie.

La fixation du tarif de l'eau est également précisée : elle comprend une part fixe, plafonnée afin d'éviter que les services publics d'eau et d'assainissement ne facturent un montant trop élevé de part fixe, et une part proportionnelle. La structure des charges des services est cependant constituée à 80 % ou 90 % de charges fixes.

Le montant de la facture d'eau, calculé en fonction du volume réellement consommé, doit être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. A compter du 1er janvier 2010, et sauf exception, les tarifs dégressifs sont prohibés.

Enfin, les demandes de versement par les usagers d'une caution ou d'un dépôt de garantie sont désormais interdites, alors que ces pratiques étaient courantes auparavant.

L'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager.

Le règlement de service est amélioré. Il définit « *les prestations assurées par le service, ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires* ». L'exploitant doit remettre ce règlement à chaque abonné, et rendre compte au maire ou au président du groupement des modalités et de l'effectivité de sa diffusion.

Le renforcement des obligations du délégataire.

Dans le cas où le contrat met à la charge du délégataire des obligations de renouvellement et des grosses réparations à caractère patrimonial, le délégataire annexe au contrat un programme prévisionnel de travaux, avec une estimation des dépenses, et il rend compte annuellement de son exécution.

En fin de contrat, le délégataire établit un inventaire détaillé du patrimoine de la collectivité délégante et lui remet, 18 mois avant l'échéance du contrat, les supports techniques nécessaires à la facturation ainsi que les plans des réseaux. Le délégataire reverse au délégant les sommes correspondant à des travaux inscrits au programme prévisionnel et finalement non exécutés.

c) Les améliorations budgétaires et comptables

La programmation et le pilotage budgétaires

La LEMA ouvre aux communes et aux établissements publics chargés de la gestion des services d'eau et d'assainissement la possibilité de voter en excédent la section « investissement » de leur budget, afin de leur permettre de provisionner et de financer des travaux d'extension ou d'amélioration inscrits dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Pour renforcer le pilotage des dépenses, les services publics industriels et commerciaux peuvent recourir aux autorisations de programme dans le cas des dépenses d'investissement. Ces procédures, particulièrement adaptées aux services d'eau et d'assainissement compte tenu de la durée longue des investissements, permettent de ne faire figurer au budget annuel que les seules dépenses à régler au cours de l'exercice, et non la totalité des dépenses.

La détermination des coûts des services

La refonte, applicable au 1er janvier 2008, de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux services d'eau et d'assainissement permet de mieux évaluer les charges issues de l'utilisation des actifs et des obligations à l'égard des tiers. Une approche, dite « par composants », est introduite afin de permettre d'amortir séparément, et selon des durées différentes, des éléments constitutifs d'immobilisations décomposables.

Autre innovation, l'amortissement peut désormais être calculé à partir de la différence entre le coût d'entrée d'un bien et sa valeur résiduelle, dès lors que cette dernière est « significative et mesurable ». La durée d'amortissement correspond donc à la durée réelle d'utilisation par le service, calculée selon des critères économiques.

2 - Le développement du contrôle de la performance

Un nouvel établissement public créé par la loi précitée de décembre 2006, l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), se voit notamment chargé de mettre en place un système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), dédié au recueil et à la diffusion des données.

Ce système d'information national est alimenté en grande partie par les indicateurs de performance figurant dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS), présenté par chaque autorité organisatrice, maire ou président d'un établissement public de coopération intercommunale, à son assemblée délibérante dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice. Un décret et un arrêté du 2 mai 2007 précisent les indicateurs de performance et les données qui doivent figurer dans le RPQS.

3 - Les dispositions législatives incitent au développement de la coopération intercommunale

Les dispositions législatives adoptées postérieurement au rapport public particulier de 2003 pour favoriser le regroupement des services publics d'eau et d'assainissement sont encore assez modestes.

Une loi du 7 décembre 2006, complétée sur ce point par la LEMA, prévoit qu'un syndicat mixte d'eau et d'assainissement peut adhérer à un autre syndicat mixte. Lorsque l'adhésion s'accompagne du transfert de la totalité des compétences, elle entraîne la dissolution du syndicat adhérent.

La loi du 7 décembre 2006 reconnaît également aux communes une compétence obligatoire s'agissant de la distribution d'eau potable, et une compétence facultative s'agissant de la production d'eau, de son transport et de son stockage. Les compétences exercées préalablement à la publication de la loi par les départements et les syndicats autorisés ou constitués d'office ne peuvent être toutefois être confiées aux communes sans l'autorisation des personnes publiques concernées.

Enfin, la LEMA a ajouté « *tout ou partie de l'assainissement* » aux compétences optionnelles des communautés de communes.

C - Les efforts engagés par les collectivités territoriales

1 - Une plus grande transparence dans le choix du mode de gestion des services publics

En application du code général des collectivités territoriales (CGCT), les assemblées délibérantes doivent se prononcer sur le principe de chaque délégation de service public. Les collectivités sont donc tenues d'étudier et de comparer les coûts, les avantages et les inconvénients d'une exploitation en régie avec ceux d'une exploitation en gestion déléguée. Les études conduites doivent être impartiales et exhaustives.

Les conditions de mise en œuvre de ces dispositions sont très variables. Malgré les progrès constatés, le recours à l'expertise n'est pas encore généralisé, et le changement de mode de gestion reste exceptionnel : entre 1998 et 2006, 4% seulement des procédures de renouvellement des contrats ont débouché sur un changement de mode de gestion, selon une étude ENGREF[6] TNS-Sofres.

[6] École nationale du génie rural, des eaux et des forêts

2 - Des services mieux structurés dans les grandes collectivités

La constitution, au sein des collectivités, de services ou de directions dotés d'agents très qualifiés et dédiés au contrôle des services publics d'eau et d'assainissement, est hors de portée de la grande majorité des collectivités locales françaises.

Dans les quelques grandes collectivités qui se sont donné les moyens d'assurer ce contrôle, la Cour a pu constater que les données du rapport fourni par le délégataire étaient effectivement analysées, contredites et éventuellement rectifiées. Ceci est d'autant plus important que ces données ont vocation à alimenter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS).

Toutefois, pour les collectivités qui se sont engagées dans cette voie, le délai d'un mois entre la transmission du rapport du délégataire et la présentation du RPQS à l'assemblée délibérante (du 1er juin au 30 juin) est trop réduit pour permettre à la collectivité de contrôler effectivement le rapport. Dans la pratique, la transmission du document définitif est retardée de plus de trois mois.

La Cour recommande donc que la date de présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service soit reportée au 30 septembre, afin de permettre à l'autorité organisatrice d'expertiser convenablement les informations transmises par le délégataire.

3 - La réduction de la durée des contrats de délégation et l'amélioration de leurs conditions de négociation

La durée des contrats de délégation de service public a été réduite, depuis 2003, pour s'établir en moyenne aux alentours de 12 ans. Les négociations sont mieux préparées par les collectivités, qui recourent davantage aux services de sociétés de conseil et d'audit.

Certains contrats ont, toutefois, encore des durées excessives. Un syndicat des eaux a prorogé plusieurs fois par avenant un contrat de délégation, le faisant passer d'une durée initiale de 18 ans à une durée de 40 ans. Des contrats s'étalant de 25 à 30 ans ont été relevés dans certaines collectivités.

La Cour souligne que les contrats de longue durée conclus antérieurement à la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques sont, faute de prévoir une révision des conditions économiques, parfois trop favorables au délégataire, seul à bénéficier des gains de productivité. Dans une collectivité contrôlée par la Cour, un service

exploité en gérance dans le cadre d'un contrat d'une durée de 38 ans parvenait à générer, au cours des dernières années, une marge nette de 13,19 %.

Par ailleurs, la Cour relève que, selon les données de l'étude précitée ENGREF TNS-Sofres, le taux de contrats assorti d'un changement d'opérateur est relativement limité : il est compris entre 8 % et 11 %.

Il n'y a pas là nécessairement un obstacle à l'amélioration des termes du contrat : pour une collectivité locale, le principal facteur de réduction des coûts est la renégociation à intervalles réguliers du contrat et la mise en concurrence des candidats. La Cour a rencontré l'exemple d'une collectivité ayant renouvelé deux contrats, d'eau et d'assainissement, attribués pendant près de quarante ans au même délégataire, avec à la clé une baisse d'environ 25 % de sa rémunération et une amélioration du service rendu.

Ces constats sont confirmés par les résultats de l'enquête nationale réalisée pour le compte de la direction de l'eau : ils démontrent qu'en 2006, le renouvellement des contrats s'est traduit par une réduction de la rémunération du délégataire d'environ 15 % pour l'eau potable et de 7 % pour l'assainissement.[7]

4 - Les progrès en matière de contrôle de la performance

Les indicateurs à inclure dans le RPQS ont été précisés par une circulaire du 28 avril 2008, qui prévoit notamment quatorze indicateurs de performance pour l'eau, quinze pour l'assainissement collectif et un pour l'assainissement non collectif.

A la suite du rapport public particulier publié en 2003, certaines collectivités ont anticipé l'obligation règlementaire de faire figurer les indicateurs de performance dans le RPQS, et adapté les contrats de délégation en conséquence.

De plus, certains contrats contiennent, conformément aux préconisations de la Cour, des clauses de mesure de la performance assorties de dispositifs d'intéressement du délégataire.

Il est de fait que les collectivités qui réalisent un pilotage des services à l'aide d'indicateurs de performances ont effectivement amélioré la qualité du service. Une commune qui avait, en 2006, un taux de rendement du réseau faible (67 %) a posé des capteurs de bruit pour

7 Enquête TNS SOFRES mars 2008 « impact de la procédure de délégation sur les services publics de l'eau »

détecter les fuites et les traiter plus rapidement. Le taux de rendement s'est établi à 90 % en 2008.

II - Les progrès restant à accomplir

A - Améliorer la transparence financière et le pilotage des services

1 - Systématiser une gestion séparée de la trésorerie

Lorsque le service est géré en régie, la trésorerie est isolée dans un compte spécifique, et ne peut être utilisée par d'autres services, qu'ils relèvent du budget général ou d'autres budgets annexes.

Mais, dans le cadre d'une délégation de service public, la trésorerie du service délégué est confondue avec l'ensemble de la trésorerie de la collectivité, au nom du principe de l'unité de caisse. Dans ces conditions, il n'est pas rare que les excédents de trésorerie du service de l'eau ou de l'assainissement soient affectés au financement d'opérations du budget général.

Ainsi, dans une commune, sur 11 millions d'euros de dette inscrits au budget annexe de l'assainissement, 3 millions d'euros, soit 31,2 % de la dette totale, concernaient en fait le budget principal. Les usagers du service d'assainissement ont ainsi supporté à tort, pendant cinq ans, près de 800 000 € d'intérêts qui auraient dû être pris en charge par le budget principal de la commune.

A contrario, dans certaines communes, la trésorerie du budget principal est affectée aux besoins de financement du service de l'eau et de l'assainissement.

Ces chevauchements entre budgets nuisent à la réalité des coûts du service et rendent malaisées les comparaisons tarifaires entre collectivités, ou entre gestion directe et délégation de service public.

Pour que la trésorerie des services d'eau et d'assainissement délégués ne soit pas affectée à d'autres usages, il serait préférable d'étendre aux services en gestion déléguée la règle de séparation de trésorerie applicable aux régies.

2 - Mettre en œuvre effectivement les améliorations budgétaires et comptables

La LEMA autorise le vote d'une section d'investissement en suréquilibre, afin de permettre les travaux d'extension ou d'amélioration des services prévus dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Cette disposition, qui permet en principe de lisser dans le temps l'augmentation des redevances, est cependant sans effet pratique, car, en l'état actuel du droit, les éventuels excédents qui apparaissent en trésorerie ne peuvent être placés. La Cour a relevé le cas d'un syndicat mixte disposant, fin 2009, d'une trésorerie d'environ 12 millions d'euros constituée en prévision d'un vaste programme d'investissements, mais dont le placement lui a été refusé compte tenu des dispositions de l'article L. 1618-1 du code général des collectivités territoriales.

De plus, les pratiques en matière d'amortissement n'ont pas été modifiées et l'approche par composants décrite précédemment est ignorée. Le recours aux autorisations de programme reste l'exception.

Enfin, les réseaux sont parfois mieux connus par les exploitants que par les services techniques des collectivités délégantes. Lors des renégociations des contrats, l'ancien exploitant est alors en mesure d'estimer plus précisément l'état exact des équipements et le montant des travaux éventuels à effectuer, et il bénéficie ainsi d'une « prime au sortant ».

3 - Adapter les clauses financières du contrat

Le rapport de la Cour de 2003 dénonçait l'existence de clauses financières défavorables aux usagers : formules de révision inadaptées, persistance de droits d'usage, d'entrée ou d'occupation du domaine public.

a) Les formules de révision

Une « formule de révision » permet de faire évoluer la rémunération du délégataire au gré de la variation des coûts réels qu'il supporte.

Toute la difficulté vient du fait que les contrats et leurs annexes, en particulier le compte de résultat prévisionnel, ne précisent généralement pas le lien entre cette formule de révision et la structure des charges. Cette information est pourtant indispensable pour justifier la pertinence des pondérations retenues, entre la part fixe et la part variable du prix de

l'eau, ou entre les différents indices. Souvent, le poids relatif des indices dans la formule de révision ne correspond pas à la structure des charges du compte de résultat.

A titre d'exemple, dans de nombreux contrats, l'indice des salaires compte pour environ 50 % dans la formule de révision. Or, la lecture des comptes annuels fait apparaître que les charges de personnel ne constituent qu'environ un tiers de l'ensemble des dépenses liées à l'exploitation du service. Pour justifier ces écarts, les délégataires font valoir que d'autres postes budgétaires comportent, eux aussi, des charges de personnel. Ceci apparaît rarement de manière explicite dans les comptes rendus transmis aux collectivités délégantes. En l'absence de telles précisions, les délégants ne disposent donc pas des informations leur permettant de véritablement contrôler la pertinence de la formule de révision.

b) Les droits d'occupation du domaine public et la gratuité des livraisons d'eau

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent autoriser le délégataire à utiliser gratuitement le domaine public. Si tel n'est pas le cas, la collectivité détermine annuellement le montant de la redevance d'occupation du domaine public, dans la limite d'un plafond fixé au 1er janvier 2010 à 30 euros par kilomètre de réseau.

Le niveau des redevances contractuelles fixées antérieurement à la promulgation de la LEMA n'a, toutefois, pas été systématiquement modifié. Ainsi, la Cour a constaté qu'une redevance d'occupation du domaine public s'élevait, au 1er juillet 2010, à près de 1590 € par kilomètre de réseau, soit plus de cinquante fois le plafond fixé par le décret précité.

Par ailleurs, toujours en application de la LEMA, toute fourniture d'eau, y compris aux services publics, doit faire l'objet d'une facturation. Or, la Cour a constaté que des livraisons gratuites d'eau sont encore effectuées, en contradiction avec les dispositions législatives. A titre d'exemple, dans une communauté urbaine, le volume total de ces livraisons gratuites à certaines des communes membres a été évalué, selon les années, entre 500.000 et 1 000 000 m^3, principalement pour nettoyer les rues et arroser les espaces verts.

4 - Compléter les comptes rendus financiers

Le décret du 14 mars 2005 ne fixe aucune règle d'enregistrement comptable ou de présentation des états financiers qui soit opposable au délégataire du service public local. La présentation des comptes résulte, dans la pratique, des dispositions arrêtées en juin 2007 par la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).

Etant donné les lacunes récurrentes constatées dans la présentation et le contenu du compte annuel de résultat d'exploitation (CARE), ce vide juridique doit être comblé.

Par ailleurs, la Cour insistait, dans son rapport public de 2003, sur l'impossibilité de procéder à des comparaisons entre les comptes annuels de résultat d'exploitation (CARE), produits chaque année par les délégataires aux collectivités, et les comptes d'exploitation prévisionnels.

Ce constat est toujours d'actualité, même lorsque le contrat prévoit que le compte annuel doit être présenté sous la même forme que le compte de résultat prévisionnel.

Les délégataires objectent que les deux documents, qui répondent à des objectifs et des logiques différents, n'ont pas à être comparés. Ils estiment notamment que le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat, qui étaye l'offre commerciale du délégataire, sert de base à la négociation pour la fixation des tarifs, mais ne constitue pas un engagement de dépenses.

Par ailleurs, les délégataires soulignent que la différence de structure de présentation entre les deux comptes est à l'origine d'écarts inéluctables, puisque le CARE est un document commun à tous les contrats, alors qu'il existe autant de comptes prévisionnels que de contrats. Dans ce cadre, la comparaison ne devrait pas s'effectuer poste par poste de dépenses, mais au niveau de la totalité des frais.

La Cour estime, pour sa part, que l'impossibilité de rapprocher ces deux documents nuit à la transparence du prix de l'eau, que la collectivité et l'usager sont en droit d'attendre. Elle recommande donc que le compte rendu annuel de résultat d'exploitation soit accompagné d'un rapport financier détaillé analysant l'origine des écarts constatés, tant par rapport aux exercices précédents que par rapport au compte d'exploitation prévisionnel.

Enfin, si le compte rendu technique est généralement très développé, tel n'est pas le cas du compte rendu financier, souvent lacunaire, parfois réduit à une ou deux pages. Le CARE est accompagné d'une note méthodologique qui explique ses modalités d'élaboration.

Cette note, très générale, est insuffisante pour comprendre les données propres du service délégué.

Il est recommandé de compléter ce compte rendu avec des données chiffrées permettant de justifier, notamment, le mode de calcul des charges réparties ou calculées.

5 - Accroître la transparence des charges de structure et de personnel

Dans les comptes des délégations de service public de l'eau et de l'assainissement, il existe, à côté des charges directes facilement imputables et contrôlables, des charges réparties entre plusieurs contrats, dont des frais de siège ou frais de structure, nettement moins contrôlables.

Selon le décret du 14 mars 2005, pour l'établissement du compte du délégataire, les charges indirectes, notamment de structure, doivent être évaluées selon des critères internes issus de la comptabilité analytique de l'entreprise, ou selon une clé de répartition dont les modalités précisées dans le rapport du délégataire.

En pratique, on ne peut que s'étonner de l'opacité qui entoure le mode de calcul des charges de structure, empêchant les collectivités délégantes de connaître la véritable rentabilité de leurs contrats. Au demeurant, de fortes variations du montant de ces charges sont souvent constatées d'une année sur l'autre. Ainsi, dans un cas de remise en compétition avec reconduction de l'ancien titulaire de la délégation, la Cour a pu constater que les charges de structure annuelles étaient passées de 283 000€ à 136 000€, sans que le périmètre du contrat soit significativement modifié, et sans qu'une explication convaincante lui soit fournie.

Enfin, il est difficile pour les collectivités de contrôler la réalité des frais de personnel du délégataire imputés au contrat. Certains agents peuvent, en effet, intervenir sur plusieurs contrats de délégation dans un périmètre proche. Les dispositions contractuelles permettant le contrôle de ces frais sont souvent rédigées de façon trop générale pour être réellement susceptibles d'effet.

6 - Evaluer et intégrer dans les comptes d'exploitation les produits financiers et les charges financières

Dans le cas où le service de l'eau ou de l'assainissement est exploité en affermage, une surtaxe ou une redevance est perçue par la

société fermière, et reversée à la collectivité délégante qui finance les investissements.

Les collectivités délégantes ne font pas toujours preuve de diligence quant au suivi de ce reversement. Par exemple, un syndicat n'avait pas connaissance des dates de reversement de la redevance par le fermier, les lettres-chèques étant directement adressées au comptable, sans information de l'ordonnateur.

Par ailleurs, les délais de reversement prévus par les contrats sont parfois longs, procurant ainsi au délégataire un avantage de trésorerie d'autant plus conséquent que les sommes dues par les usagers font, de plus en plus souvent, l'objet d'un prélèvement mensuel. Il serait souhaitable que les collectivités délégantes tiennent davantage compte, dans leurs contrats, de cette évolution du mode de paiement.

Cet avantage de trésorerie au bénéfice de l'entreprise est, du reste, susceptible de générer des produits financiers, qui n'apparaissent généralement pas dans le rapport du délégataire, alors même qu'ils participent à l'économie du contrat. Pour autant, ces dispositions règlementaires n'imposent pas, aujourd'hui, de fournir ces données dans le compte annuel de résultat de l'exploitation.

Dans un souci de transparence, les produits financiers et les charges financières devraient être évalués par le délégataire et connus de la collectivité délégante. L'article R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales devrait donc être complété pour rendre obligatoire la communication de ces informations par le délégataire.

B - Renforcer le contrôle de la performance

1 - La production et le contrôle des indicateurs

La Cour a relevé plusieurs difficultés dans la production, le contrôle et le suivi des indicateurs de performance :

- les collectivités doivent disposer, au sein de leurs services, des moyens adéquats pour établir et suivre les indicateurs, faute de quoi le RPQS sera incomplet ou erroné : reprise telle quelle des indicateurs transmis par le délégataire, erreurs factuelles, lacunes, etc. A titre d'exemple, un syndicat intercommunal d'assainissement avait renseigné seulement trois indicateurs sur quinze, dont notamment un taux de desserte de 100 % manifestement erroné ;
- certains indicateurs réclament, pour être correctement renseignés, une organisation rigoureuse. L'indicateur « taux de

réclamation » doit, à titre d'exemple, bien intégrer le fait que les réclamations des usagers peuvent être adressées indifféremment à l'opérateur ou à l'autorité organisatrice ;

- trop souvent encore, les indicateurs sont perçus par les collectivités comme des contraintes administratives et non comme des outils de pilotage. Ils figurent, dans les rapports annuels, sans définition, sans mise en perspective, et assortis de commentaires lacunaires ;
- l'interprétation de certains indicateurs nécessite de prendre des précautions : ainsi, le prix de l'eau varie en fonction de multiples facteurs (géographie, pollution, difficulté de captage, qualité et étendue du réseau, etc.). Confrontés à un prix élevé, les usagers risquent de porter une appréciation négative sur l'ensemble du service, alors même que ses performances peuvent être très satisfaisantes.

2 - La centralisation des résultats à l'ONEMA

Le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), qui recueille et diffuse les données sur l'eau, est alimenté, en grande partie, par les indicateurs de performance figurant dans les RPQS. Plusieurs difficultés méritent d'être mentionnées à ce sujet :

- selon l'ONEMA, les données recueillies dans le SISPEA en septembre 2010 couvraient environ 53 % de la population. Ce taux de couverture, déjà relativement bas, doit de plus tenir compte du fait qu'une collectivité est intégrée dans la base dès lors qu'elle a renseigné au moins un indicateur ;
- les services de petite taille, desservant moins de mille habitants, sont assez largement absents de la base de données ;
- la base de données comporte des incohérences et des résultats non pertinents. Comme le précise le site Internet « Eaufrance.fr », qui permet de consulter les chiffres des services qui ont alimenté la base SISPEA, « *le dispositif est encore en rodage* » ;
- l'objectif d'exhaustivité de la base de données est très difficilement compatible avec le morcellement des structures existantes.

Afin que ce système d'information devienne un véritable instrument d'information et de pilotage des services publics d'eau et d'assainissement, plusieurs améliorations devraient être apportées :

- la base de données devrait, à défaut d'être exhaustive, être plus représentative de la diversité des services publics. La transmission des données pourrait être obligatoire pour les services les plus significatifs, et la base pourrait être complétée avec les données de services sélectionnés selon un échantillonnage national et territorial pertinent ;
- les indicateurs devraient être contrôlés et validés avant publication sur le site ;
- la publication de ces indicateurs devrait être assortie de commentaires tenant compte de la diversité des conditions d'exécution des missions du service.

C - Faibles avancées de la coopération intercommunale

1 - La persistance des constats relevés par le rapport public de 2003

En 2003, la Cour soulignait la dispersion, l'hétérogénéité et la complexité de l'organisation territoriale des services publics d'eau et d'assainissement.

Peu de changements ont été constatés depuis. L'ONEMA dénombre plus de 35.000 services d'eau potable et d'assainissement collectif des eaux usées, certains d'entre eux ne disposant que de compétences partielles.

La Cour a même relevé le cas aberrant d'une commune, où la gestion de la distribution d'eau potable est assurée par deux entités différentes, une gestion en régie d'un côté, un syndicat intercommunal de l'autre, qui se répartissent les quartiers. Selon le quartier où il habite et selon l'un ou l'autre des deux distributeurs qui l'alimente, le consommateur ne paye pas l'eau au même prix.

Dans un autre cas, un syndicat mixte exerçant les compétences mixtes « eau et assainissement » regroupe quatre communes dispersées, et 22 communes réparties dans quatre communautés de communes différentes. Malgré quarante ans d'exercice, ce syndicat n'est toujours pas parvenu à fédérer et regrouper ses membres sur un périmètre territorial cohérent.

2 - Des structures intercommunales parfois déficientes

Certaines intercommunalités qui choisissent d'exercer des compétences dans le domaine de l'eau ou de l'assainissement ne donnent aucune suite concrète à cette décision, laissant les communes membres continuer à gérer, dans la pratique, les services publics correspondants. Ces situations, dans lesquelles les compétences statutaires sont exercées par d'autres structures, sont porteuses de forts risques juridiques et engagent la responsabilité des acteurs concernés.

Dans certains cas, les tentatives de rationalisation n'atteignent pas les objectifs recherchés. Ainsi, dans un département, six syndicats mixtes de production fédèrent 55 structures de distribution afin d'assurer, en théorie, une gestion mutualisée des investissements. Cependant, en raison de dispositions statutaires inadaptées, la part de ces syndicats dans la production d'eau potable dans le département demeure marginale. Il en résulte une cascade complexe d'encaissements de la surtaxe, conduisant à un délai d'un an entre le moment où l'usager acquitte sa facture et le moment où le destinataire final encaisse les fonds.

Enfin, lorsque les compétences sont transférées aux structures intercommunales, les transferts patrimoniaux ou comptables ne sont pas toujours correctement réalisés. Huit ans après le transfert à une communauté urbaine de la compétence "eau", les transferts de biens et de dettes de certains syndicats intercommunaux n'étaient toujours pas intégralement effectués. En particulier, les syndicats avaient conservé la gestion des installations de production et de transport d'eau potable.

3 - Les freins au développement de la coopération intercommunale

Trois séries d'arguments, d'ordre technique, économique et juridique, sont mis en avant par les collectivités pour justifier le faible recours à l'intercommunalité :

- **des arguments d'ordre technique** :
  - l'existence de nombreux bassins versants serait source de difficultés, par exemple si les zones de captage de l'eau sont situées hors du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. L'interconnexion croissante des réseaux vient atténuer la portée de cet argument ;
  - l'état des équipements mis en commun dans le cadre de l'intercommunalité est souvent très hétérogène. Le coût de leur modernisation devrait, dans l'éventualité d'un passage à

l'intercommunalité, être mutualisé sur l'ensemble des usagers, au détriment des habitants des communes disposant déjà d'installations performantes ;

- **des arguments d'ordre économique** :
  - les élus locaux craignent que l'uniformisation du prix, qui va de pair avec le développement de l'intercommunalité, ne conduise à alourdir la facture de certains consommateurs. Le ministère de l'intérieur a, de ce point de vue, admis que la recherche de l'unification des tarifs n'était pas soumise à une échéance stricte ; la mise en place du service unique de l'eau au niveau intercommunal devait conduire, « à terme », à un tarif unique. A contrario, la Cour a parfois observé des tentatives d'uniformisation du prix de l'eau sur des territoires bien plus étendus que ceux d'une intercommunalité. Ainsi, un syndicat départemental avait mis en place, en s'appuyant sur un mécanisme de péréquation, un prix unique de l'eau à l'échelle du département. Un tel dispositif contrevenait aux dispositions du code général des collectivités territoriales, en vertu duquel les redevances d'eau potable doivent être corrélées avec le coût réel du service. Au cas d'espèce, le prix unique imposé par ce syndicat n'était pas en adéquation avec le coût réel du service rendu par chaque syndicat de distribution membre du syndicat départemental ;
  - les contrats de délégation de service public n'ont pas tous la même date d'échéance, et les changements affectant les compétences exercées (distribution, production) ou le territoire concerné peuvent aboutir à des modifications importantes de l'économie des contrats ;
- **des arguments d'ordre juridique** :
  - la diversité juridique des gestionnaires des services d'eau et d'assainissement est un frein au développement de l'intercommunalité ;
  - le passage à une gestion intercommunale des services d'eau et d'assainissement nécessite une réorganisation lourde. Lorsque l'intercommunalité prend la compétence « eau » ou « assainissement » les communes concernées doivent se retirer des syndicats dont elles sont membres, et l'ensemble du dispositif doit être réorganisé, avec à la clé une prolifération du nombre de délibérations nécessaires.

Lorsque la volonté politique existe, ces freins peuvent être surmontés. Par exemple une communauté de communes ayant choisi d'exercer la compétence « assainissement », est parvenue à rationaliser avec succès, avec le soutien de ses communes membres, l'ensemble des structures chargées de ce service public. La communauté de communes s'est substituée aux syndicats et aux communes dans les contrats de délégation en cours ; elle a harmonisé, au moyen d'avenants venant proroger ou avancer leur terme, les dates d'échéance des différentes conventions. Enfin, les syndicats intercommunaux ont été dissous.

4 - Le regroupement nécessaire des services publics

a) Pour réaliser des économies d'échelle

Le financement des principaux investissements est généralement rendu possible par l'intervention des régions, des départements et des agences de l'eau, ce qui permet de compenser la faible surface financière de nombreuses structures intercommunales. Cette cascade de subventions contribue à maintenir en vie des services qui ne seraient pas en mesure de réaliser, par eux-mêmes, les investissements nécessaires.

A l'inverse, le financement du renouvellement des réseaux reste souvent à la charge des structures intercommunales, avec à la clé un risque élevé de non réalisation des travaux de renouvellement, et une dégradation du taux de rendement. La mauvaise qualité de certains réseaux, dont les travaux de renouvellement ont été trop longtemps négligés, constitue un obstacle de plus à l'intégration intercommunale.

Enfin, le nombre élevé de collectivités de ces services publics est un obstacle majeur à l'optimisation de la politique d'achats, tant pour les investissements que pour les dépenses courantes. Seuls des regroupements d'une taille significative permettraient de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les moyens, les compétences et les coûts.

b) Pour améliorer les capacités de pilotage

De nombreuses collectivités ne disposent pas des moyens humains et techniques pour piloter correctement les services publics de l'eau et de l'assainissement.

La Cour a constaté que, dans certains syndicats, l'emprise du délégataire était telle que ses représentants assistaient presque systématiquement aux réunions du comité syndical, y compris lorsqu'étaient abordées des questions les concernant directement. Autre

exemple : dans une collectivité, il n'existait, à l'exception du président, aucun agent affecté au service de l'eau, ce qui laissait carte blanche au délégataire.

Le caractère malheureusement artisanal de cette organisation tranche avec les moyens financiers, juridiques et techniques dont disposent les quelques grands groupes attributaires des contrats.

c) Pour pallier le désengagement de l'Etat des missions d'ingénierie publique

Les syndicats d'eau et d'assainissement et les collectivités petites et moyennes se faisaient traditionnellement assister par les services de l'Etat, les DDAF[8] et les DDE[9], devenues aujourd'hui les directions départementales des territoires (DDT). Ces prestations d'ingénierie publique concernaient la maîtrise d'ouvrage, des études ou la maîtrise d'œuvre mais également le contrôle des délégataires.

Depuis 2008, les conseils de modernisation des politiques publiques ont prévu, à quelques exceptions près, un arrêt total des prestations d'ingénierie publique au plus tard fin 2011. Ceci ne fait que renforcer la nécessité, pour les collectivités, de mutualiser les moyens et des compétences au sein de structures intercommunales pertinentes.

***

Depuis 2003, de réels progrès ont été accomplis en matière de transparence financière et de contrôle de la performance des services d'eau et d'assainissement, notamment en cas de délégation de ceux-ci. Il n'en demeure pas moins que le développement de la coopération intercommunale en matière d'eau et d'assainissement est resté très limité, puisqu'il existe encore environ 35 000 services. Seule la réduction drastique du nombre de structures permettra d'améliorer la gestion, et de rééquilibrer les rapports entre les collectivités et les délégataires de service public.

Pour l'amélioration de la transparence financière, la Cour préconise :

- pour les services gérés en délégation de service public, de rendre obligatoire l'ouverture d'un compte de trésorerie propre, dans la

8 Direction départementale de l'agriculture et de la forêt,

9 Direction départementale de l'équipement

comptabilité de la collectivité publique, à l'instar de ce qui existe lorsque le service est géré en régie ;

- d'autoriser le placement des excédents constitués par la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 2224-11-1 du code général des collectivités territoriales ;

- de mettre en œuvre effectivement les nouvelles normes comptables de l'instruction M49 applicable aux services d'eau et d'assainissement, condition indispensable à une meilleure connaissance des coûts et du prix de l'eau ;

- de déterminer par voie réglementaire le contenu et la présentation du compte annuel de résultat d'exploitation du délégataire, celui-ci devant être strictement comparable au compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat ;

- de reporter au 30 septembre la présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service, afin de permettre à l'autorité organisatrice de mener une expertise au fond des informations transmises par le délégataire ;

- afin de disposer d'une base de données sur l'eau pertinente sur l'ensemble de la France, d'améliorer le fonctionnement du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), en instaurant une obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance pour les services publics les plus significatifs au plan national, et en complétant cette base de données avec les indicateurs de performances de services sélectionnés selon un échantillonnage représentatif de la diversité des structures et des territoires.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Comme ce projet le souligne, l'enquête de suivi réalisée par la Cour et les chambres régionales des comptes montre que les évolutions constatées, notamment en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, correspondent pour une large part aux recommandations formulées par la Cour en 2003.

L'obligation de remettre aux abonnés le règlement de service, la possibilité de vote en excédent de la section d'investissement, le suivi des provisions pour renouvellement en gestion déléguée ont constitué des avancées importantes pour la transparence des services et de la formation du prix. L'introduction d'un encadrement des taux des redevances d'occupation du domaine public des collectivités territoriales par les canalisations des services d'eau et d'assainissement concourt à ce même objectif de transparence de la formation du prix. Ce régime, précisé par le décret n° 2009-1683 du 30 décembre 2009, est applicable aux nouvelles conventions de délégation de service. Pour les conventions en cours, ce décret demande d'identifier dès la première révision les parts de la redevance versée par le délégataire à la collectivité imputables respectivement à l'occupation du domaine public et au financement d'ouvrages remis à la collectivité à l'expiration de la convention.

La suppression des cautions et des dépôts de garantie a facilité l'accès à l'eau des personnes les plus vulnérables.

L'enquête de suivi souligne les progrès restant à faire dans deux domaines : les outils de pilotage des services et la gestion intercommunale.

La construction du réseau de données sur les services d'eau et d'assainissement a été engagée par l'Office Nationale de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) dès sa création en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. L'ONEMA a aujourd'hui rendu accessible sur le site Internet www.services.eaufrance.fr/, l'organisation des services pour l'ensemble du territoire national. Si les principales villes ont procédé au rapportage sur ce site des données du rapport sur le prix et la qualité des services, le déficit de saisie est encore important pour les services de moindre taille. Je ne puis qu'appuyer votre demande de définir des échantillons représentatifs de la diversité des services publics afin de pouvoir publier rapidement des données clefs relatives aux caractéristiques et aux performances des services.

Ces publications permettront de souligner aux collectivités, mais également aux gestionnaires et aux associations et aux membres des commissions consultatives des services publics locaux l'intérêt de cet outil de

pilotage pour définir, au plan local et dans la transparence, des démarches de progrès pour le service aux usagers. Conscient de cette nécessité, l'ONEMA, sous l'égide du comité national de l'eau et de sa commission consultative sur le prix et la qualité du service, a engagé des actions d'information des collectivités et d'amélioration du dispositif de saisie des données, avec l'appui des agences des agences de l'eau. Des premières publications de résultats agrégés permettront aux collectivités de disposer de références de performance, leur permettant de définir localement les priorités d'améliorations, après débat au sein de la commission consultative des services publics locaux lorsqu'elle existe.

La construction d'une vision partagée du service par la publication de synthèses sur les valeurs d'indicateurs de performance selon les caractéristiques des services, passe nécessairement par l'implication des collectivités organisatrices des services dans la définition des priorités d'exploitation de données. La définition de mesures contraignantes concernant la transmission des données ne pourrait aller qu'à l'encontre de cette nécessité d'une construction de l'observatoire par les diverses parties prenantes. L'exhaustivité des données ne peut donc être envisagée que dans une perspective à long terme.

Les indicateurs de performance introduits par le décret et l'arrêté du 2 mai 2007 ont fait l'objet de fiches descriptives identifiant les méthodes de calcul. Des premiers travaux ont été conduits pour évaluer la qualité des données. Si, à ce jour, les données publiées font l'objet de contrôles de cohérence, il conviendra effectivement de poursuivre l'examen, avec les collectivités territoriales, des modalités de validations des données, sans alourdir pour autant les charges des collectivités.

Comme la Cour le souligne, le délai d'un mois entre la transmission du rapport du délégataire et la présentation du rapport sur le prix et la qualité du service à l'assemblée délibérante ne permet pas une vérification et une appropriation des données par la collectivité organisatrice. Je ne puis de ce fait qu'être très favorable à votre proposition de reporter au 30 septembre la date de publication du rapport sur le prix et la qualité du service.

En ce qui concerne la connaissance des réseaux, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement demande aux collectivités organisatrices des services d'établir avant la fin de l'année 2013 un descriptif détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement, points d'entrée pour la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale de ces infrastructures.

La Cour souligne à plusieurs reprises les impacts du nombre très élevé de collectivités organisatrices, tant sur la lisibilité de l'organisation et de la facture d'eau, que sur le pilotage des contrats de délégation. La loi de réforme des collectivités territoriales demande à cet égard un effort de rationalisation des intercommunalités existantes, l'année 2011 devant permettre aux préfets d'élaborer, en liaison avec les commissions

départementales de la coopération intercommunale, un schéma départemental de coopération intercommunale permettant notamment d'assurer une couverture totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La loi de réforme donne ainsi les outils nécessaires pour une rationalisation de l'organisation des services. Les dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques mais également de l'article 51 de la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement facilitent la constitution de syndicats mixtes permettant de répondre aux contraintes géographiques d'organisation notamment liées à la localisation des ressources. S'il reste à préciser les possibilités d'incitations à ces regroupements afin de faciliter la modernisation des équipements les plus anciens repris par ces intercommunalités, la question de l'harmonisation des échéances des contrats de délégation de service me paraît pouvoir être gérée dans le contexte réglementaire actuel et la diffusion de retours d'expériences serait en ce domaine utile.

Les divers domaines examinés par le rapport, que ce soit la mise en concurrence des contrats ou la gestion financière des services, montrent l'importance de l'information des collectivités organisatrices des services. L'ONEMA réalise désormais l'enquête annuelle sur les résultats des mises en concurrence des contrats de délégation de services et actualisera en 2011 la synthèse des dépenses et des recettes des services. Le présent rapport de la Cour permettra de définir les outils complémentaires à mettre en œuvre pour permettre aux collectivités de disposer des outils de pilotage et des retours d'expérience nécessaires pour améliorer la performance et la maîtrise du prix des services d'eau et d'assainissement.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention des remarques formulées par la Cour. Elles appellent de ma part les observations suivantes.

1. S'agissant des progrès restant à accomplir en termes d'amélioration de la transparence financière et du pilotage des services

a) Quant à la nécessité d'améliorer la transparence financière :

Concernant le caractère relativement exceptionnel du changement de mode de gestion évoqué par la Cour, je tiens à rappeler que, comme le précise le Conseil d'Etat dans son rapport

« l'eau et le droit» de 2010, une décision de changement d'un mode de gestion à l'autre relève de la libre administration des collectivités locales et suppose bien souvent une réorganisation des services, ce qui constitue naturellement un frein (difficultés liées au statut des personnels notamment).

En outre, la récente étude statistique 2010 du Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS ex IFEN) sur la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, souligne un recours accru à la gestion en régie, notamment dans le secteur de l'assainissement, ainsi qu'une réduction de l'écart de prix entre les services gérés en régie et ceux organisés en délégation.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, plusieurs dispositions visent à atténuer l'asymétrie d'information entre le délégant et le délégataire.

Ainsi, l'article 163 de la loi précitée, dont le décret d'application est en cours de rédaction, impose au délégataire de remettre à la collectivité délégante le fichier des abonnés ainsi que les caractéristiques des compteurs et les plans des réseaux six mois avant la fin du contrat. Un tel dispositif est de nature à permettre à l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de disposer d'une information complète et fiable sur l'étendue du service avant de prendre une décision quant à sa reprise en régie ou à la poursuite de son exploitation en gestion déléguée.

S'agissant du report de la date de remise du rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service préconisé par la Cour, le ministère de l'intérieur n'est pas opposé à une évolution en ce sens du droit applicable afin d'améliorer l'utilité concrète des informations contenues dans ce rapport en donnant à la collectivité un temps suffisant pour les exploiter.

En ce qui concerne la durée excessive de certains contrats de délégation, il convient de souligner qu'un important socle législatif et jurisprudentiel permet de prévenir de telles dérives, même s'il existe encore certaines situations dérogatoires de manière ponctuelle.

Ainsi l'article 75 de la loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », interdit de conclure, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, des contrats d'une durée supérieure à 20 ans. D'autre part, la récente jurisprudence du Conseil d'Etat « commune d'Olivet» (CE, Ass., 8 avril 2009, Compagnie générale des eaux, commune d'Olivet) étend cette obligation aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi précitée. Une circulaire sera adressée aux préfets au début de l'année 2011 afin de les sensibiliser à cette jurisprudence et de

leur permettre de jouer un rôle de conseil, aux côtés des TPG, auprès des collectivités territoriales concernées.

S'agissant enfin des difficultés liés aux droits d'occupation du domaine public, l'article L.2224-11-2 du code général des collectivités territoriales relatif à l'encadrement des montants des redevances susceptibles d'être perçues par les collectivités pour l'occupation de leur domaine public renvoyant à un décret d'application (décret n° 2009-1683 du 30 décembre 2009), les dispositions relatives à l'encadrement desdites redevances ne peuvent dès lors s'appliquer qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de ce décret. Le régime d'encadrement ne peut donc pas s'appliquer aux contrats de délégation passés antérieurement à cette date.

b) Quant à la nécessité d'améliorer le contrôle de la performance :

Conscient des difficultés liées au contrôle et au suivi des indicateurs de performance, on peut souligner que l'existence d'un système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement, bien qu'en phase de développement, est un progrès et un acquis dont ne bénéficient souvent pas les autres services publics.

La consolidation de cet acquis et le caractère réellement opérationnel de ce dernier nécessitent cependant une étroite concertation avec les collectivités afin de disposer de données fiables.

L'exhaustivité et la pertinence de cet outil doivent donc être envisagées dans une perspective à long terme qui exclut, dans un premier temps, l'édiction de mesures contraignantes concernant la transmission des données collectées.

c) Quant à l'extension de la séparation de trésorerie aux services en gestion déléguée à l'instar de la règle applicable aux services gérés en régie :

Ainsi que rappelé précédemment, le choix du mode de gestion des services publics d'eau et d'assainissement est effectué en fonction de multiples facteurs qui sont propres à la commune (structure traditionnelle de gestion, conditions de reprise du personnel, structures adaptées ou non pour assurer un contrôle de l'exécution du service, en cas de gestion déléguée, capacité à répondre à la technicité plus ou moins importante de la gestion).

L'article L. 1412-1 du CGCT prévoit la création de régies dotées de l'autonomie financière pour la gestion des services publics locaux industriels et commerciaux (SPIC) uniquement lorsqu'une collectivité ou un groupement assure leur exploitation en régie directe. La collectivité peut également opter pour une gestion déléguée du

service public dans le cadre des délégations de service public, impliquant alors un budget propre.

Dès lors, l'individualisation des SPIC au sein d'un budget géré selon l'instruction budgétaire et comptable M4 permet d'établir les coûts exacts du service. Cependant, l'application des dispositions de l'article L.1412-1 du CGCT n'implique pas une individualisation des trésoreries de chaque service, susceptible d'entraîner des frais financiers supplémentaires. Cette facilité de gestion permet en effet une grande souplesse de gestion, notamment par l'utilisation des excédents ponctuels de trésorerie de certains services pour les besoins d'un autre service.

Seules les régies dotées de l'autonomie financière et de la personnalité morale, ou dotées de la seule autonomie financière lorsque la collectivité a opté pour une gestion directe du SPIC, disposent d'un budget autonome et donc d'un compte au trésor.

Par ailleurs, dans le cadre d'une délégation de service public, la trésorerie du service délégué est retracée dans la comptabilité du tiers-délégataire. Un rapprochement entre les comptes d'exploitation des délégataires et les comptes administratifs des collectivités délégantes permet donc de connaître la trésorerie du service délégué au terme de chaque exercice comptable.

Il convient de plus de souligner que la gestion commune de la trésorerie ne dispense bien évidemment pas du respect des règles d'équilibre budgétaire requises, en prévision comme en exécution. Elle ne permet pas plus au comptable de procéder au paiement des mandats en cas d'indisponibilité des crédits. Dès lors, les risques financiers liés à la présence d'un compte au trésor mutualisé sont donc très faibles.

Enfin, la mutualisation des trésoreries ne signifie pas une mutualisation des différents services publics gérés, chaque SPIC possède toujours son propre budget avec des dépenses et des recettes qui lui sont propres.

Au total, l'exemple cité par la Cour semble plus procéder d'un défaut d'imputation des dettes que d'un inconvénient lié à la règle de mutualisation des trésoreries.

d) Quant à la mise en œuvre effective des améliorations budgétaires et comptables :

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 admet la possibilité de dérogations à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor à condition qu'elles soient prévues par la loi. L'article 116 de la loi de finances pour 2004 définit un tel régime dérogatoire, codifié aux articles L.1618-l et suivants du CGCT, complété par le

décret n° 2004-628 du 28 juin 2004 portant application de l'article 116 de la loi de finances pour 2004. Les régies chargées de la gestion d'un SPIC ont également la possibilité de placer leur excédent de trésorerie auprès d'un établissement bancaire.

Comme le souligne la Cour, la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a ouvert la possibilité aux SPIC de voter un budget en excédent d'investissement, dont l'utilisation (reprise en recettes de fonctionnement) est autorisée lorsque les excédents sont issus de l'exploitation de l'exercice en cours.

Cependant, la constatation d'excédent en investissement doit conduire la collectivité à s'interroger sur le niveau des redevances perçues. En effet, la fixation des tarifs doit trouver sa contrepartie dans le service rendu à l'usager et non pas servir à constituer, de manière répétée, des excédents notamment en section d'investissement.

En application des dispositions des articles L.1618-1 et 2 du CGCT, les fonds dégagés en fin d'exercice après exécution du budget, qui correspondent à des disponibilités qui excédent les besoins immédiats de la collectivité sont soumis à l'obligation de dépôt au Trésor.

Toutefois, s'agissant des régies chargées d'un SPIC dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'activité concurrentielle de ces établissements, les nécessités pratiques et les besoins commerciaux de 1'exploitation peuvent motiver l'ouverture d'un compte de dépôt dans un établissement de crédit agréé ou à La Poste après autorisation expresse du directeur départemental des finances publiques de leur ressort.

Dès lors, il ne m'apparaît pas nécessaire de modifier la règlementation actuellement en vigueur.

e) Quant aux règles d'amortissement et de gestion pluriannuelle :

S'agissant des règles d'amortissement des immobilisations, l'approche par composants a été introduite dans l'instruction budgétaire et comptable M 4 au 1er janvier 2008. Les SPIC locaux ont désormais la possibilité d'amortir séparément et selon des durées différentes les éléments constitutifs de leurs immobilisations décomposables. Toutefois, cette méthode de l'amortissement par composant constitue une simple possibilité offerte aux collectivités territoriales, et ne peut nullement être interprétée comme une obligation. En effet, cette méthode comptable suppose la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et d'un suivi fin que toutes les collectivités territoriales ne sont pas toujours en mesure de mettre en œuvre.

En matière de gestion pluriannuelle des crédits, depuis le 1er janvier

2008, les SPIC peuvent recourir aux autorisations de programme pour leurs dépenses d'investissement ainsi qu'aux autorisations d'engagement pour leurs dépenses d'exploitation, à l'exception des frais de personnel et des subventions versées aux organismes privés (articles L.2221-5, L.2311-3 et R.2311-9 du CGCT). Cette procédure permet de ne pas inscrire au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice.

Toutefois, le recours à la pluriannualité est avant tout un outil de gestion offert aux collectivités territoriales et établissements publics locaux qui constitue donc une simple faculté pour les services publics locaux à caractère industriel et commercial. Or, comme pour les collectivités territoriales, il y a un délai d'adaptation nécessaire au passage à ce mode de gestion qui n'est pas toujours parfaitement maîtrisé.

Dans ces conditions, qu'il s'agisse de l'utilisation de la méthode d'amortissement par composant ou du recours à la pluri-annualité, la décision appartient en tout état de cause à l'assemblée locale, dans la mesure où cela relève d'un choix de gestion de la collectivité qui dépend des moyens humains et des compétences dont elles disposent. Il convient également de souligner que les nouvelles règles budgétaires et comptables applicables aux SPIC depuis le 1er janvier 2008 ont permis une meilleure information des élus.

La mise en place récente de ces règles peut expliquer leur faible appropriation par les services gestionnaires.

2. S'agissant de la coopération intercommunale et des freins à ses avancées

a) Quant à Ln persistance des constats relevés par le rapport public de la Cour de 2003.

On pourra observer que les services publics de l'eau et de l'assainissement font partie des services dont le législateur a entendu faciliter l'organisation au niveau intercommunal. Il a pour ce faire prévu, voire organisé, la dévolution des compétences afférentes aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et ce de longue date.

Ainsi, le CGCT a inscrit, depuis 1966, cette compétence au rang des compétences obligatoires des communautés urbaines (CU). Les 16 CU existantes à ce jour constituent ainsi une autorité organisatrice unique sur le territoire qu'elles recouvrent. La loi n0 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités

territoriales (RCT) a conforté cette obligation en prévoyant que les compétences « eau et assainissement » seront également, à titre obligatoire, dévolues au nouveau type d'EPCI à fiscalité propre, « les métropoles », appelé à être créé. C'est dire que ces services sont considérés, par nature, comme d'essence intercommunale pour qu'en soit facilitée la gestion à une échelle pertinente et mutualisés les services et les coûts afférents.

S'agissant des communautés d'agglomération, créées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'eau et l'assainissement sont inscrits au rang des six compétences optionnelles de ces structures dont trois au moins doivent être choisies.

En ce qui concerne les communautés de communes, ces compétences appartiennent au champ des compétences « facultatives» que les communes ont la possibilité de transférer à la structure intercommunale suivant des règles prévues par les dispositions combinées des articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT dont les règles ont été assouplies par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Le législateur a donc donné aux acteurs locaux les outils utiles pour faire progresser la coopération intercommunale dans les domaines de l'eau et l'assainissement.

S'agissant des observations de la Cour sur certaines situations locales :

-cas de la commune dont une partie du territoire dispose d'un service assuré en régie et l'autre par un syndicat dont la commune fait partie : cette situation, tout en restant exceptionnelle, a été considérée comme valide par le Conseil d'Etat dans un avis rendu le 7 juin 1973 ;

-cas du syndicat mixte en incapacité de fédérer les communes et EPCI intéressés sur un périmètre territorial pertinent: le nouvel article L. 5210-1-1 du CGCT issu de l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 prescrit l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui sera établi au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants et devra notamment prévoir les modalités de rationalisation des périmètres desdits EPCI et syndicats mixtes existants.

La définition de périmètres territorialement pertinents devrait donc être revue chaque fois que nécessaire dans ce cadre.

b) Quant aux structures intercommunales parfois déficientes:

La Cour met en lumière l'exercice de compétences par des communes alors même ces compétences ont été dévolues à des EPCI ou à des syndicats mixtes. Elle fait état de statuts dont l'imprécision facilite ces pratiques.

Cette situation n'est effectivement aucunement justifiable et ne devrait pas se produire. En application du principe dit d'exclusivité, les EPCI ou syndicats mixtes sont les seuls à pouvoir agir, à l'intérieur de leur périmètre, dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Parallèlement, la création de l'EPCI ou du syndicat mixte et tout transfert de compétences à son endroit emportent dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées. Le préfet, dans le cadre du contrôle de légalité sur les actes des communes et des groupements est en mesure de faire cesser ces dysfonctionnements en demandant l'annulation des décisions prises par des autorités incompétentes pour agir.

Par ailleurs, le préfet assure des conseils aux élus afin que les statuts des groupements soient clairs pour éviter des conflits de compétences qui pourraient naître de statuts obscurs ou ambigus. La jurisprudence administrative sanctionne l'imprécision rédactionnelle des statuts des EPCI quant aux compétences qui leur sont transférées par les communes membres (Tribunal administratif de Strasbourg, 9 mai 1990 Commune de Pange). La loi du 16 décembre 2010 renforce ce rôle de conseil des préfets en prévoyant notamment que «Lors de la création d'un établissement public de coopération intercommunale, les statuts sont soumis aux conseils municipaux en même temps que la liste des communes intéressées dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5».

Pour la Cour, le règlement des transferts patrimoniaux et financiers inhérents aux transferts de compétences peut s'avérer trop long.

S'agissant du cas évoqué relatif à une communauté urbaine, les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté (cf. article L. 5215-28). Cette affectation est suivie d'un transfert définitif, par accord amiable, de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés. A défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'Etat procède au transfert définitif de propriété au plus tard un an après les transferts de compétences à la CU.

Lorsque la compétence était exercée par un syndicat, sa dissolution ou le retrait des communes adhérentes pouvait donner lieu à

des délais plus longs, en raison de la répartition des biens propres du syndicat et du solde de l'encours de la dette auquel il convenait de procéder. La loi du 16 décembre 2010 a modifié l'article L. 5211-25-1 qui désormais prévoit que l'arrêté du préfet fixant cette répartition, en cas de désaccord entre les parties, est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'EPCI ou de l'une des communes concernées.

Ce dispositif devrait permettre d'écarter les déficiences en matière de transferts patrimoniaux et financiers aux structures intercommunales.

c) Quant aux freins au développement de la coopération intercommunale :

La Cour évoque trois séries d'arguments d'ordre technique, économique et juridique :

• les arguments d'ordre technique :

Ces arguments portent sur l'existence de nombreux bassins versants pour lesquels les zones de captages peuvent être situées hors du territoire de I'EPCI, ce qui constituerait un obstacle au transfert de compétences aux groupements. On observera sur ce point que le fait que les zones de captage d'eau soient situées hors du territoire de l'EPCI n'est pas en soi un frein au développement de l'intercommunalité. D'une part, il n'est pas interdit qu'un groupement puisse intervenir en dehors de son propre territoire, pour des raisons d'intérêt général. Par ailleurs, une telle situation est l'exemple même d'une nécessaire rationalisation du périmètre intercommunal par l'adjonction des territoires concernés pour un exercice efficient de la compétence en cause. La loi du 16 décembre 2010 devrait permettre d'y concourir.

• les arguments économiques :

La Cour souligne que les équipements mis en commun, les services rendus et, en conséquence, les tarifs pratiqués d'une commune à l'autre peuvent être disparates, ce qui constitue un frein à la mutualisation dont l'intercommunalité est porteuse.

Sur l'uniformisation des prix: la création d'un groupement a pour objectif un développement fondé sur la cohérence spatiale du territoire et sur la solidarité financière et sociale des communes associées. C'est un objectif majeur qui doit se traduire, en matière de gestion des services publics, par une harmonisation des conditions de leur gestion au sein des territoires et par une unification des tarifs, redevances ou taxes qui en assurent le financement.

Pour autant, comme le relève la Cour, le CGCT n'impose pas formellement qu'une telle obligation soit satisfaite dès le transfert de

compétences opéré. Le transfert de compétences entraîne la mise à disposition d'équipements variés qui conduit nécessairement à la réalisation de travaux de rationalisation ou d'amélioration. Les prestations techniques doivent si nécessaire être homogénéisées, ce qui suppose l'établissement de priorités et une réorganisation des services nécessairement échelonnée.

Sur l'uniformisation des contrats: des modes de gestion différents peuvent être mis en œuvre sur le territoire syndical ou communautaire. Les articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT ont organisé la substitution des EPCI aux communes dans les contrats en cours en prévoyant qu'ils continuent d'être exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. C'est pourquoi, un contrat unique pour l'ensemble du périmètre ne peut, en pratique, être mis en place qu'à l'issue de la période transitoire.

Le renouvellement des contrats permet cette harmonisation. Il peut être préconisé de jouer sur la durée des nouveaux contrats qui devront être établis à l'occasion de l'arrivée à péremption des contrats en cours de manière à faire concorder leur date d'expiration.

• Les arguments d'ordre juridique

La Cour souligne la réorganisation lourde qu'implique notamment le passage à une gestion intercommunale des services d'eau et d'assainissement. Elle cite notamment le cas où des communes doivent se retirer des syndicats pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre. Cette obligation concerne les EPCI très intégrés que sont les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Les communautés de communes et les syndicats n'y sont pas soumis, le transfert de compétences s'accompagnant pour elles d'une substitution aux communes dans les syndicats dont elles faisaient partie.

S'agissant des EPCI très intégrés, le retrait est une condition nécessaire pour qu'une autorité organisatrice unique sur le territoire communautaire puisse être en capacité de gérer ces services publics sur son propre périmètre. Cette formalité répond à la nécessité de simplifier le paysage intercommunal et d'éviter d'aboutir à une trop grande diversité des gestionnaires des services d'eau et d'assainissement que dénonce la Cour en ce qu'elle est un frein à l'objectif d'harmonisation de ces services publics sur un périmètre pertinent.

d) Quant au regroupement nécessaire des services publics :

L'article 76 de la loi du 16 décembre 2010 a, dans un souci de maîtrise de la dépense publique locale, procédé à la définition d'un nouveau régime des compétences accompagnée par un dispositif d'encadrement des cofinancements dont l'entrée en vigueur, selon les dispositions, est étalée de la promulgation de la loi au 1er janvier 2015.

Au-delà de ces concours financiers, c'est bien par la recherche d'une taille critique en matière de groupements que pourront se réaliser les économies d'échelle nécessaires à la mutualisation des moyens des compétences et des coûts. C'est un objectif majeur de la loi assigné aux acteurs locaux.

La première recommandation de la Cour vise en une réduction drastique du nombre de structures intercommunales pour améliorer la gestion des services « eau et assainissement » et rééquilibrer les rapports entre les collectivités et les délégataires de services publics.

En termes statistiques, il convient de rappeler qu'au 1er janvier 2010, le nombre d'EPCI à fiscalité propre s'élève à 2 611. Ainsi, 94,8 % des communes et 89,1 % de la population appartiennent à un des quatre types de groupements à fiscalité propre. Subsistent également 12 184 syndicats intercommunaux et 3194 syndicats mixtes.

L'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) doit permettre au préfet de proposer des mesures visant à la suppression des syndicats devenus obsolètes du fait du développement des EPCI à fiscalité propre. En matière d'eau et d'assainissement, elle peut justifier le regroupement d'autorités compétentes au niveau de syndicats mixtes de dimension suffisante.

Plusieurs mesures, dont il a été fait état, sont prévues à cet effet par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Tels sont les compléments d'information que je souhaitais porter à votre connaissance.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Dans son insertion, la Cour souligne que les services publics d'eau et d'assainissement sont excessivement morcelés et qu'un effort de rationalisation doit être mené afin de générer des économies d'échelle et d'améliorer les capacités de pilotage de ces services publics.

Elle insiste sur l'importance d'une mise en concurrence régulière et du nécessaire effort de transparence à réaliser dans les clauses financières des contrats de délégation de service public d'eau et d'assainissement afin de diminuer le prix de l'eau et de maîtriser son évolution.

Le projet d'insertion formule par ailleurs un ensemble de recommandations visant à améliorer la transparence financière des services publics d'eau et d'assainissement et à mieux appréhender ses coûts réels. Notamment, vous recommandez la mise en place d'un véritable contrôle de gestion ainsi qu'un rapprochement des comptes prévisionnels et des comptes annuels de ces services publics. La Cour préconise également d'améliorer la transparence financière du coût et du prix de l'eau par un renforcement de l'application des règles budgétaires et comptables M49 applicables aux services d'eau et d'assainissement dans ce même objectif.

*

Je partage globalement l'avis de la Cour sur ces questions. En effet, la rationalisation de ces services publics est nécessaire pour améliorer l'efficience de la dépense publique et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement. De même je souscris aux recommandations de la Cour quant à la renégociation périodique des contrats de délégation de service public, qui permet de se prémunir contre une dérive de leur coût. Je partage également les recommandations portant sur la fiabilisation et à l'amélioration des informations financières des collectivités. Je tiens néanmoins à souligner que l'application des règles comptables M49 est susceptible de connaître des difficultés de mise en œuvre, compte tenu des pré-requis et du coût que représente l'application d'une comptabilité analytique pour certaines collectivités publiques qui n'atteignent pas la taille critique, ce qui milite là encore pour la rationalisation des structures.

*

2. La Cour préconise par ailleurs de rendre obligatoire l'ouverture d'un compte de trésorerie propre dans la comptabilité de la collectivité publique à l'instar de ce qui est applicable lorsque le service est géré en régie. Ceci permettrait selon la Cour d'améliorer la transparence financière des services publics d'eau et d'assainissement et la comparabilité tarifaire entre les collectivités. Je tiens à cet égard à rappeler à la Cour le caractère contraignant de la séparation de trésorerie : une telle séparation induirait une rigidité de gestion potentiellement génératrice de frais financiers supplémentaires pour les collectivités locales. En effet, une telle séparation diminuerait significativement la souplesse de gestion induite par le système actuel.

*

3. La Cour recommande enfin d'autoriser le placement des excédents d'investissement constitués par la mise en œuvre de l'article L.2224-11-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en dérogeant à l'obligation de dépôts des fonds au Trésor.

Je tiens à rappeler que cette obligation de dépôt des fonds au Trésor s'interprète dans le cadre plus général des relations financières entre les collectivités territoriales et l'État. La LOLF prévoit à cet égard la possibilité de déroger par la loi à cette obligation. L'article 116 de la loi de finances de 2004 définit un tel régime dérogatoire codifié aux articles L. 1618-1 et L. 1618-2 du CGCT précisés par le décret n°2004-628 du 28 juin 2004. Ainsi, les régies chargées d'un service public local industriel ou commercial dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent ouvrir un compte de dépôt dans un établissement de crédit agréé après autorisation expresse du directeur départemental des finances publiques de leur ressort.

Par ailleurs, la constatation d'excédents récurrents de la section d'investissement devrait conduire la collectivité à s'interroger sur le niveau des redevances perçues.

Dès lors, il ne m'apparaît pas opportun de créer un nouveau régime dérogatoire à l'obligation de dépôt de fonds au Trésor spécifique aux services publics d'eau et d'assainissement.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA FEDERATION PROFESSIONNELLE DES ENTREPRISES DE L'EAU (FP2E)

Les adhérents de la FP2E (Veolia eau, Lyonnaise des eaux, Saur France, Sogedo, Alteau Nantaise des eaux, SEFO, SAEDE), en tant qu'opérateurs de services publics d'eau et d'assainissement en France apportent une grande attention aux observations de la Cour des Comptes qui leur servent de guide pour faire progresser la gestion des 8.500 services publics que les autorités organisatrices leur ont confiée.

Face à l'engagement de notre Profession, nous constatons avec satisfaction que la Cour souligne, en plusieurs points de son projet de rapport, les progrès réalisés au cours des dernières années par les collectivités organisatrices et notre profession en matière de transparence, de pilotage des services et de contrôle de la performance. C'est un encouragement très positif pour l'ensemble de nos entreprises, quelles que soient leurs tailles, qui gèrent, au sein de territoires géographiquement et socialement très différenciés, des services publics de tailles multiples, avec la même exigence de qualité.

Cependant, le projet de rapport de la Cour sous-estime encore à notre sens les propres initiatives des opérateurs privés pour faire progresser la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Ainsi peut-on souligner les initiatives suivantes prises par la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'eau (FP2E) et ses adhérents, alors même que la réglementation n'avait pas statué sur ces thèmes:

- la mise en œuvre annuelle d'indicateurs de performance sur l'ensemble des contrats de gestion déléguée de plus de 10.000 habitants,

- la définition en 2006 d'un cadre unique, partagé par la Profession, de présentation des 8500 comptes annuels de résultats produits chaque année par les opérateurs privés,

- la création en 2009, à l'initiative de la Profession, d'un médiateur de l'eau au service des consommateurs et des associations,

- les prises de position pour le plafonnement des parties fixes des factures d'eau (abonnements) afin de répondre aux attentes des associations de consommateurs.

Aussi, nous demandons que l'insertion intègre, à leur juste niveau, ces initiatives des entreprises de l'eau pour faire collectivement progresser la gestion des services publics. Elles témoignent à nos yeux de la capacité d'écoute par les entreprises des attentes des différentes parties prenantes de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

Nous faisons également le constat d'un déséquilibre dans les observations relatives aux modes de gestion, en raison d'un niveau d'exigence nettement plus marqué à l'égard des entreprises délégataires que vis-à-vis des régies.

Ce constat est accentué par la non prise en compte également des disparités et des distorsions financières, fiscales, comptables et sociales qui pénalisent la gestion déléguée et qui ont été identifiées par le groupe de travail de l'Institut de la Gestion Déléguée, dont le rapport s'intitule « Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? » (juin 2005). Il avait notamment été souhaité une harmonisation des règles et pratiques de comptes rendus pour faciliter la comparabilité, ce qui n'a pas été entrepris. Cela nous paraît la voie à suivre pour une meilleure comparabilité des prix et des performances.

La disposition de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques prohibant la modulation des subventions publiques selon le mode de gestion choisi par la collectivité, disposition d'équité et de neutralité au bénéfice des consommateurs, très largement approuvée par le Parlement, constitue la seule avancée dans ce domaine depuis 2003.

La législation issue de la suppression de la taxe professionnelle n'a hélas par permis de mettre un terme à cette importante source de distorsion de traitement, les régies étant exonérées de la Contribution Economique Territoriale.

Par ailleurs, la liberté de choix de durée d'amortissement des investissements laissée aux régies par rapport à un système plus contraignant pour les exploitants en gestion déléguée nuit aux possibilités de comparaison de prix.

Afin de favoriser la comparaison entre modes de gestion, nous appelons de nos vœux que les collectivités dont les services sont en régie soient également conduites à s'interroger périodiquement sur l'intérêt des divers modes de gestion et motivent leur décision.

Nous aurions donc souhaité un rapport d'enquête de suivi davantage équilibré et orienté sur des propositions d'évolution de la réglementation de nature à permettre aux autorités organisatrices du service une meilleure comparabilité des modes de gestion.

Il conviendrait que tous les acteurs analysent la performance des services à l'aune du couple qualité / prix et non du prix seul.

Au-delà de ce constat, la FP2E, qui demande la modification de certains points du rapport, prend bonne note des voies de progrès qui doivent faire l'objet d'un travail collectif notamment entre les autorités organisatrices et les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés.

Ainsi, le fait d'annexer systématiquement les déterminants des poids des indices de révision des prix, l'objectif d'être en capacité de rapprocher les comptes annuels de résultat (qui, pour mémoire, sont établis conformément aux principes définis par l'Ordre des Experts Comptables) et les comptes d'exploitation prévisionnels, le souhait de limiter les redevances d'occupation du domaine public préalablement fixées au regard des nouvelles normes réglementaires, de redéfinir la date de remise des rapports annuels des maires, ou encore de supprimer les dernières gratuités accordées, sont autant d'axes de travail intéressants auxquels notre Profession adhère.

La FP2E en fera un axe prioritaire et en assurera la promotion auprès des associations de collectivités organisatrices.

Il nous paraît de plus que le chantier de la mesure de la performance des services qui doit permettre, en premier lieu, d'évaluer au fil du temps l'évolution de la performance du couple formé par l'autorité organisatrice et l'opérateur public ou privé, doit être poursuivi. En cela nous approuvons l'idée de rendre obligatoire, au plus vite, la remontée vers le SISPEA des indicateurs pour les plus gros services (10.000 habitants par exemple) , tout en menant à bien les travaux visant à s'assurer de la fiabilité de ces mêmes indicateurs.

Par ces positions, nous entendons continuer à inscrire les pratiques des délégations de services publics et plus généralement des partenariats public-privé (au sens européen du terme) dans une démarche d'amélioration

continue dont les collectivités, les consommateurs et l'ensemble des parties prenantes, dont les opérateurs, doivent attendre des effets positifs.

D'une manière plus précise, le projet de rapport amène les remarques suivantes dans le projet de la Cour.

Sur le choix du mode de gestion :

Le rapport souligne une plus grande transparence dans le choix du mode de gestion.

Toutefois, l'assertion de la Cour selon laquelle « le recours à l'expertise est loin d'être généralisé » ne nous semble pas fondée pour deux raisons.

D'une part, les observateurs notent une structuration forte de l'expertise interne aux collectivités organisatrices, ce qui nous apparait comme l'un des effets positifs des regroupements en intercommunalité.

D'autre part, les études du Ministère de l'Ecologie ou de l'ONEMA confirment que les collectivités ont à leur disposition une offre d'expertise, notamment privée, de plus en plus dense et compétitive. Elles y ont, de fait, largement recours comme le précisent ces études qui montrent que plus de 95% des collectivités font appel à un bureau d'études extérieur lors des appels d'offres pour la mise en concurrence des services.

De plus, le fait qu'à l'inverse des délégations de services publics, les régies ne sont pas soumises aux mêmes obligations régulières d'analyse des avantages et inconvénients du mode de gestion choisi, devrait pouvoir être relevé par la Cour.

Sur le contenu du contrat de délégation de service public :

La durée de contrat : réduction de la durée des contrats et amélioration de leurs conditions de négociation

Notre Profession partage le constat de la Cour sur le fait que les nouveaux contrats de délégation de service public des services d'eau ou d'assainissement ont une durée moyenne proche de 12 ans.

L'appréciation de cette valeur moyenne ne doit cependant pas faire oublier que la fixation d'une durée optimale doit s'apprécier conformément à la loi Sapin au regard de différents critères, tels que le niveau des performances attendues (amélioration des rendements des réseaux par exemple), la taille du service (la durée renforce l'attractivité de la mise en concurrence des plus petits services), l'étalement suffisant de la courbe d'apprentissage de l'opérateur ou, naturellement, les amortissements d'investissements concessifs matériels ou immatériels. Ce dernier point est du reste important dès lors que les collectivités ont la volonté de pouvoir bénéficier d'outils permettant de solliciter les capacités de financement des opérateurs privés pour répondre, dans un cadre concessif, aux obligations

européennes qui s'imposent à elles (Directive eaux résiduaires urbaines imposant la mise à niveau des stations d'épuration, par exemple).

La Cour note que « les contrats de longue durée conclus antérieurement à la loi du 29 janvier 1993 […] sont, faute de prévoir une révision des conditions économiques, parfois trop favorables au délégataire, seul à bénéficier des gains de productivité ».

Afin d'illustrer son propos, la Cour mentionne un cas tout à fait exceptionnel de prolongation d'un contrat de 18 à 40 ans par avenant successif. Ce cas n'est pas du tout représentatif et focalise sans doute trop l'attention. Le dispositif légal de prolongation de contrat est très strictement encadré, placé sous le contrôle des DDFIP et très peu usité en réalité.

A ce titre, nous soulignons que nous ne connaissons pas de contrats longs qui ne comporteraient pas de clauses de révisions périodiques, ces dernières étant, en général, instaurées tous les cinq ans.

L'évocation d'un cas de renouvellement de contrat s'étant traduit par une baisse significative du prix présente également pour inconvénient de laisser croire qu'il s'agit d'une réalité courante alors qu'il s'agit à nouveau d'un exemple qui ne peut être généralisé. Nous contestons que la baisse de prix ne s'explique que par le seul effet de l'intensité de la concurrence entre les candidats. D'autres facteurs influent comme les effets de changement de périmètre du service (abandon de charges antérieures supportées par le délégataire sortant comme la reprise d'annuités d'emprunt, des charges liées aux droits d'entrée versées initialement ou bien la décision de la collectivité d'assurer elle-même les travaux par le jeu de la surtaxe communale).

En conclusion, la remise en concurrence des contrats est le moyen de faire bénéficier la collectivité et les usagers des effets positifs de la concurrence tant sur la qualité des prestations que sur les niveaux de tarifs.

Lors des renégociations quinquennales, les gains liés à la productivité peuvent être également partagés entre la collectivité et son délégataire.

Ceci témoigne du cercle vertueux (incitation à la performance sociétale, environnementale et économique) dans lequel se trouvent les délégations de service opérées par les entreprises de l'eau.

Pour finir, en ce qui concerne la durée des contrats anciens, on notera que l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune d'Olivet » aura pour conséquence que les justificatifs de la durée de tous les contrats conclus avant février 1995 pour un durée de plus de 20 ans devront avoir été examinés avant 2015 par le DDFIP, pour que la Collectivité puisse statuer sur leur échéance.

Les clauses financières :

Le droit d'occupation du domaine public et gratuité de l'eau

Tout en notant que la disposition de la Loi sur l'eau relative aux redevances d'occupation du domaine public ne s'applique pas de manière rétroactive aux collectivités ayant des contrats conclus antérieurement à la promulgation de la Loi, la Profession est favorable aux orientations soulignées par la Cour en matière de limitation des redevances d'occupation du domaine public et de suppression systématique par les collectivités des dernières gratuités des fourniture d'eau.

Les compte rendus financiers des délégataires

Le Compte annuel de résultat d'exploitation (CARE)

La Cour évoque des « lacunes récurrentes constatées dans la présentation et le contenu du compte annuel de résultat d'exploitation (CARE) » pour demander que soit comblé un vide juridique en termes de règles d'enregistrement comptable ou de présentation des états financiers remis aux collectivités.

La FP2E relève tout d'abord que la Cour ne remet pas en cause le bon respect par les entreprises des dispositions du décret du 14 mars 2005, qui est venu renforcer sensiblement les obligations des délégataires de service public.

Pour contribuer aux réflexions initiées par la Cour, il nous semble du reste utile de rappeler que le décret actuel résulte d'une large concertation menée entre 2002 et 2005 associant les représentants des élus, les ministères concernés, l'Ordre des Experts Comptables et les fédérations professionnelles.

Sans revenir dans le détail sur l'important travail de concertation alors mené, on peut rappeler qu'il avait été souligné la nécessité de disposer de présentations adaptées à chaque métier (eau, assainissement, propreté, restauration collective, stationnement, pompes funèbres…).

Pour ce qui est des règles d'enregistrement, il convient d'abord de souligner que la totalité des produits et la quasi-totalité des charges (à l'exclusion pour l'essentiel des charges calculées) des CARE, présentées par les entreprises de l'eau peuvent, certes, transiter et être reclassées par la comptabilité analytique, mais sont enregistrées à l'origine selon les règles de la comptabilité générale. Les principes d'enregistrement sont alors connus.

La concertation évoquée ci-dessus avait mis en évidence la nécessité de s'appuyer sur un certain nombre de spécificités de la comptabilité analytique des entreprises, comptabilité qui n'est pas normée par nature.[10]

Il nous semble donc que la Cour, dans son appréciation, ne tient pas suffisamment compte de tout le travail fait en amont du décret qui avait cherché, de manière très opérationnelle, à prendre en considération la réalité des entreprises.

A cet égard, l'Ordre des Experts Comptables (OEC) a édité un ouvrage analysant les obligations résultant du décret de 2005[11]*. Cet ouvrage précise que « Le délégataire a donc la possibilité [pour l'établissement du CARE] de retraiter les comptes sociaux en vue d'obtenir une information économique ayant vocation à traduire les opérations afférentes à l'exécution de chaque délégation de service public pour chacune des délégations qu'il gère avec fidélité et sincérité, tout en assurant la traçabilité de ces retraitements ». Il cite ensuite un certain nombre de traitements souhaitables et s'appuyant, le cas échéant, sur la comptabilité analytique de l'entreprise.*

De même que la diversité des situations des entreprises n'a jamais permis d'aboutir à la rédaction d'un texte comptable spécifique, à caractère obligatoire, relatif à la comptabilité générale des délégataires de service (le projet d'avis n°13 du CNC du 18 décembre 1975 ne revêt pas un tel caractère), il semble impossible de normer intégralement les données reprises dans le CARE. L'important, en pareil cas, est d'assurer la traçabilité des choix opérés.

Ce point de vue, qui avait du reste prévalu lors de la concertation autour du décret du 14 mars 2005 ne doit cependant pas mener à l'économie des travaux engagés pour une meilleure compréhension et pédagogie sur les comptes annuels que nous appelons de nos vœux.

Accroître la transparence des charges de structure et de personnel

La Cour n'émet pas de critique sur les charges imputées directement. Elle traite par la suite des charges indirectes, en rappelant que le décret du 14 mars 2005 a stipulé comment elles devaient être traitées dans le CARE. Elle mentionne « l'opacité qui entoure le mode de calcul des charges de structure empêchant les collectivités délégantes de connaître la véritable rentabilité de leurs contrats ».

Nous souhaitons appeler l'attention sur le fait que l'existence des charges de structure est un gage d'efficacité dans la gestion du service. La

---

[10] « Esprit du Plan Comptable analytique : Ses dispositions sont constituées par un « éventail de solutions entre lesquelles l'entreprise peut opérer des choix et des combinaisons en fonction de ses particularités » » in Mémento Comptable Francis Lefèbvre 2011 § 1273 1.

[11] Le rapport annuel du délégataire de service public – Analyse de l'obligation et du contenu du rapport – A jour du décret du 14 mars 2005

mise en commun de moyens techniques pointus, experts et mutualisés entre plusieurs contrats qui, pris individuellement, n'auraient pas eu la « surface » nécessaire pour accéder à de tels moyens est incontestablement un élément recherché par les collectivités et offert par la délégation de service. C'est ainsi que la délégation de service public apparait souvent comme un outil permettant aux plus petites collectivités d'accéder à des moyens mutualisés, gages de qualité. Ce point, désormais admis par tous les intervenants, est une évolution positive que notre Profession souhaite souligner, car elle est le fruit des échanges positifs qui ont eu lieu autour de l'organisation des délégataires de services publics.

L'ouvrage de l'Ordre des Experts Comptables rappelle que « Les charges de structure, qui peuvent comprendre des frais de siège national, des frais d'une structure régionale, font généralement l'objet, dans la pratique, si l'organisation de l'entreprise délégataire est complexe, d'une ventilation « en cascade » ». De fait, les modalités de cette répartition sont usuellement décrites dans l'annexe méthodologique remise par le délégataire avec chaque CARE et appliquées généralement sous le contrôle des Commissaires aux Comptes.

La Cour indique ensuite que les collectivités seraient dans l'impossibilité « de connaître la véritable rentabilité de leurs contrats ». Même s'il est mécaniquement exact que l'application d'autres clefs pourrait aboutir à des répartitions différentes, nous ne voyons pas en quoi l'application rigoureuse d'une clef considérée comme pertinente par l'entreprise aurait en soi de tels effets.

Il nous paraît alors important de souligner la conclusion de l'OEC en la matière : « En fait, dans le débat récurrent sur la pertinence des clefs de répartition, il ne faut pas oublier que le plus important en ce domaine est la permanence des règles de répartition au sein de chaque entreprise délégataire, quelque (sic) soient ces règles de répartition », préconisation à laquelle nous adhérons.

Enfin, il nous semble utile de rappeler que le CARE, s'il doit être établi avec le plus grand soin par le délégataire, n'est pas un outil destiné à fixer le prix de l'eau. Il est en revanche important de noter que c'est la mise en concurrence préalable à la mise en gestion d'un service qui assure réellement la compétitivité du prix de l'eau.

Evaluer et intégrer dans les comptes d'exploitation les produits financiers et les charges financières

La Cour souligne que « les délais de reversement des parts collectivités prévus par les contrats sont parfois longs procurant aux délégataires un avantage de trésorerie d'autant plus conséquent que les sommes dues par les usagers font de plus en plus souvent l'objet d'un prélèvement mensuel. ».

En premier lieu, il convient de souligner combien les collectivités, comme les Agences de l'eau, sont attentives aux délais de reversement de leurs parts. Ces délais sont inscrits dans les contrats et ont été sensiblement restreints au cours de la dernière décennie, faisant alors parfois apparaitre des rémunérations des opérateurs en deçà des coûts de collecte.

La FP2E souhaite indiquer que moins du quart des clients sont mensualisés ce qui témoigne d'un mode de paiement minoritaire. De plus, à la part fixe près (abonnement), limitée à 30% de la facture de 120m3, les autres clients payent en général semestriellement à terme échu laissant le délégataire préfinancer environ 6 mois d'exploitation. Enfin, en règle générale la mensualisation a un effet positif sur les montants reversés aux collectivités dès lors que la disposition contractuelle régissant ce point prévoit de reverser les montants encaissés à un instant déterminé.

Le raccourcissement des délais évoqués ci-dessus, conjugué au très faible niveau actuel des taux court-terme (pertinents pour rémunérer les variations de besoin en fonds de roulement) amène en tout état de cause à relativiser les enjeux du point évoqué par la Cour lorsqu'elle mentionne que de tels produits ou charges financières devraient apparaître dans les CARE (point dont l'Ordre des Experts Comptables souligne par ailleurs la réelle complexité de mise en œuvre)..

Améliorer la comparabilité du Compte d'exploitation prévisionnel et du compte annuel de résultat d'exploitation

A l'occasion de la recommandation émise par la Cour des Comptes, la FP2E souhaite rappeler que :

- le Compte d'exploitation prévisionnel correspond à l'appréciation prévisionnelle des coûts d'exploitation dans la durée fondant ainsi l'offre tarifaire de l'opérateur au moment de la mise en concurrence ou d'une renégociation. Pour les entreprises de l'eau, le fait d'annexer cette pièce au contrat est souhaitable pour la bonne compréhension des hypothèses ayant fondé la part de la structure tarifaire revenant au délégataire. Nous rappelons cependant que le compte d'exploitation prévisionnel ne vaut ni « obligation de dépenses », ni « garantie de recettes », ni en conséquence obligation de révision en cas de dépassement des charges.

Le Compte Annuel de Résultat d'Exploitation (CARE) correspond, quant à lui, à l'obligation légale de publier la vision annuelle des charges et des recettes du service suivant une méthodologie de confection connue et auditable. Les adhérents à la FP2E ont adopté une présentation unifiée des CARE et elle est systématiquement exposée au sein de chaque rapport annuel.

Dès lors, comme le souligne la Cour, il peut naître une difficulté de comparaison naturelle entre deux documents à vocations différentes et confectionnés à des instants différents. Cependant pour améliorer cette

situation, la FP2E adhère à l'idée d'annexer au contrat un compte d'exploitation prévisionnel, présenté selon le modèle unifié du futur CARE, afin de pouvoir effectuer ultérieurement des rapprochements entre les deux documents.

Cette approche est du reste rendue aujourd'hui réalisable grâce à l'initiative de notre Profession visant à unifier la structure de présentation des CARE.

Enfin, la Cour considère que le compte rendu-financier est souvent « lacunaire ».

Nous sommes favorables, par principe, à une réflexion plus approfondie sur les éléments qui permettraient d'enrichir la compréhension du service délégué, mais nous rappelons que le rapport annuel reste, par construction, un exercice de synthèse et que l'accès aux éléments justificatifs détaillés relève de l'exercice par l'autorité délégante de sa prérogative de contrôle.

Nous soulignons également que l'annexe méthodologique, qui représente habituellement plusieurs pages, est jugée parfois, au contraire, comme trop dense par certaines collectivités. Nous rappelons, enfin, que cette annexe fait dans la majorité des cas l'objet d'une attestation par les Commissaires aux Comptes au titre du respect par l'entreprise du processus d'élaboration des comptes annuels qui y est décrit.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

Les organismes faisant appel à la générosité publique

La loi du 7 août 1991 impose aux organismes qui font appel à la générosité publique d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social, et d'établir « un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ». Elle confie à la Cour des comptes la mission de contrôler ce compte d'emploi « afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

La Cour a rendu compte des contrôles effectués en application de ces dispositions, en publiant, depuis 1996, 31 rapports, auxquels se sont ajoutés deux rapports consacrés à l'aide aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004[12]. Elle a également rendu compte de l'accomplissement de cette mission particulière dans le domaine de la générosité publique dans cinq de ses rapports publics annuels[13] .

Depuis 2004, tous ces contrôles ont, par ailleurs, donné lieu à des enquêtes de suivi, dont le bilan, présenté ci-après, apparaît encourageant.

I - La mission confiée par le législateur à la Cour

A - Les contrôles exercés

Le législateur a souhaité, en 1991, que la Cour puisse « exercer un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagne menées à l'échelon national […] afin de vérifier la conformité des dépenses […] aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Dès l'origine, la Cour ne s'en est pas tenue à une simple vérification comptable du compte d'emploi. Elle a pris soin d'examiner les actions conduites et leur pilotage, ainsi que les procédures mises en

[12] Voir les rapports publics thématiques, de décembre 2006 et de janvier 2011, présentant l'emploi des fonds « tsunami » par 32 organismes.
[13] Voir rapports publics annuels 1998, 2002, 2004, 2006, 2008.

place par l'organisme et ses modalités de gestion, dans la mesure où ces contrôles permettent de s'assurer du respect, par l'association, de la volonté du donateur.

Dans son premier rapport, consacré à l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) et publié en mars 1996, la Cour exposait ainsi que « vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique […] impose notamment de s'assurer que les procédures par lesquelles les ressources collectées sont affectées à ces objectifs donnent toutes garanties de respect de l'intention des donateurs. S'agissant des aides de l'ARC, la Cour s'est attachée par conséquent à vérifier que les procédures selon lesquelles les aides ont été allouées garantissaient que les projets et opérations aidés revêtaient bien le caractère d'actions de recherche sur le cancer. »

Vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les campagnes suppose, en effet, de contrôler, en amont, l'information donnée aux donateurs potentiels sur l'utilisation qui sera faite des fonds collectés, et, en aval, la nature, les modalités de réalisation et les résultats des actions financées.

B - Les obligations des organismes

La loi du 7 août 1991 a assigné aux organismes concernés trois obligations explicites :

- faire une déclaration préalable de leurs appels à la générosité publique auprès de la préfecture du département de leur siège social ;
- établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ;
- communiquer les observations formulées par la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit.

Des textes ultérieurs sont venus préciser ces obligations, en particulier la nature et le contenu du *compte d'emploi des ressources collectées auprès du public* :

- un arrêté du 30 juillet 1993 a défini les rubriques devant obligatoirement figurer au compte d'emploi, en particulier les deux rubriques destinées à assurer le suivi d'une année sur l'autre (*report des ressources non utilisées des campagnes*

antérieures en ressources ; *ressources restant à affecter* en emplois) ;

- l'ordonnance du 28 juillet 2005 a intégré[14] le compte d'emploi, accompagné des informations relatives à son élaboration, dans les comptes annuels des associations et fondations, et donc dans le périmètre de la certification de leurs comptes délivrée par les commissaires aux comptes ;
- le règlement comptable CRC 2008-12 du 7 mai 2008 *afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations*, homologué par un arrêté interministériel du 11 décembre 2008[15], a parachevé le dispositif.

C - La publicité donnée par la Cour à ses contrôles

La Cour, au-delà de la transmission de ses observations aux présidents des organismes contrôlés, aux ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat[16], a veillé à rendre compte de ses contrôles aux donateurs et aux donateurs potentiels en publiant systématiquement le résultat de ses investigations.

Tous ses rapports, dont la liste figure en annexe, sont consultables sur le site Internet des juridictions financières :

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Publications-COFAGP.html.

II - Des recommandations largement suivies d'effet

A - Une attention particulière portée aux suites données

Les trois premiers rapports, relatifs à l'Association pour la recherche contre le cancer (mars 1996), l'Association française contre les myopathies (mars 1996) et la Ligue contre le cancer (octobre 1999)

[14] A effet des exercices comptables ouverts à compter du 1er janvier 2006.
[15] A effet des exercices comptables ouverts à compter du 1er janvier 2009.
[16] Transmission que lui impose la loi (cf. article L.135-2 du code des juridictions financières).

avaient révélé de sérieuses anomalies, justifiant qu'un deuxième contrôle intervînt quelques années plus tard.

Les rapports de suivi, publiés respectivement en juillet 2004 (AFM), février 2005 (ARC) et octobre 2007 (Ligue contre le cancer), ont permis de constater des améliorations sensibles[17].

Par ailleurs, la Cour a souhaité effectuer, en 2008-2009, un contrôle ciblé sur les suites réservées par cinq associations (France-Alzheimer, le comité Perce-Neige, les Restaurants du cœur, Sidaction, la Société protectrice des animaux) à ses précédentes observations.

Les rapports qui en sont résultés, publiés en juin et septembre 2009, ont montré que les associations contrôlées en 2008-2009 avaient, à l'exception notable de la Société protectrice des animaux, largement pris en compte les recommandations de la Cour.

La gestion administrative et comptable de ces organismes s'est, en particulier, grandement professionnalisée, qu'il s'agisse :

- du respect de leurs obligations légales en matière de déclaration de campagne d'appel à la générosité publique et d'établissement d'un compte d'emploi des ressources collectées ;
- de la certification de leurs comptes ;
- de la formalisation des procédures et de la mise en place progressive d'un contrôle interne ;
- ou encore des modes de pilotage de leurs réseaux.

S'appuyant davantage sur les professions comptables, les associations sont parvenues à concilier le recours à des techniques de gestion plus efficaces avec le dynamisme de leur engagement associatif et la place déterminante qu'y tient le bénévolat.

La Cour a pu également constater que les organismes ont fait preuve d'une plus grande exigence dans la conduite de leurs missions : attention plus vive portée à la consommation des fonds collectés, meilleure définition des objectifs stratégiques, part accrue des missions sociales dans les emplois, volonté de contenir les frais de fonctionnement et de limiter les dépenses liées à la collecte des ressources. Elle a insisté, dans ce domaine, sur la nécessité de ne pas relâcher la vigilance.

[17] La Cour souligne « l'ampleur considérable du changement qui s'est opéré à l'ARC depuis 1996 et qu'elle a pu constater lors de son enquête » et relève qu'à la Ligue contre le cancer « des améliorations très significatives ont été constatées ».

Enfin, les difficultés ayant trait à la gouvernance, que la Cour avait signalées à la suite de ses premiers contrôles, ont été, pour une bonne part, résolues, parfois au prix d'une modification des textes statutaires des organismes contrôlés et d'une clarification dans l'exercice des responsabilités. Une plus grande stabilité des instances et un climat apaisé ont aussi permis aux organismes de se concentrer plus efficacement sur la mise en œuvre de leurs missions et la réalisation de leurs projets.

Cette prise de conscience générale, qui s'est parfois accompagnée d'une évolution très sensible des pratiques, rend d'autant plus regrettable la situation que la Cour a observée à la SPA : absence de stratégie, navigation à vue sans pilotage ni contrôle, avec à la clé des défaillances, gaspillages et risques d'irrégularités. La profonde remise en ordre à laquelle l'association s'était engagée, à la suite du constat de graves anomalies de gestion, n'a pas eu lieu.

Considérant que la SPA trahissait ainsi la confiance de ses donateurs, la Cour a alerté le ministère de l'intérieur, investi d'une responsabilité particulière à l'égard des associations reconnues d'utilité publique ; des poursuites pénales ont été engagées et un administrateur judiciaire a été désigné. Le redressement de la société est désormais en cours : les comptes 2009 ont été certifiés et des dispositifs de contrôle interne et de formalisation des procédures sont progressivement mis en œuvre.

B - Le retour vers les organismes impliqués dans l'aide aux victimes du tsunami

L'enquête de suivi réalisée par la Cour en 2009-2010 auprès des organismes dont elle avait déjà contrôlé, en 2006, l'emploi des *ressources collectées en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004*[18] lui a permis de constater, dans la majorité des cas, le respect des recommandations qu'elle avait précédemment formulées.

S'agissant d'une collecte affectée, la Cour avait souligné :

- la nécessité d'établir, jusqu'à épuisement des ressources correspondantes, un compte d'emploi des ressources collectées pour cette cause utilisant la technique des « fonds dédiés » ;

[18] Voir rapport public daté de décembre 2010 sur « l'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 – Situation au 31 décembre 2008 » et rapport public thématique daté de décembre 2006 sur « l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 ».

- la nécessité d'affecter au compte d'emploi « tsunami » les produits financiers résultant du placement des fonds « tsunami » ;
- la nécessité d'employer les fonds pour les seules actions « tsunami », et de ne les réaffecter éventuellement à d'autres causes qu'après consultation préalable des donateurs ;
- la possibilité de financer par les fonds « tsunami », au-delà des actions « tsunami », les seuls frais spécifiques et supplémentaires entrainés par elles, sauf information préalable du donateur.

Sur les 29 organismes examinés en 2009[19], 19 ont ainsi vu leurs dépenses « tsunami » 2006-2008 déclarées conformes, sans réserve, à l'objet de l'appel, ce qui est satisfaisant.

Au-delà du seul cas « tsunami », la Cour a conclu en rappelant de nouveau que la loi du 7 août 1991 impose aux organismes d'employer les fonds conformément à l'objectif poursuivi par l'appel, et que la contrainte qui en résulte est encore plus forte s'il s'agit d'une campagne ciblée sur une cause particulière.

Lorsqu'une catastrophe est très médiatisée, la collecte bénéficie d'un effet de levier émotionnel qui doit trouver sa contrepartie dans l'obligation stricte pesant sur les organismes de réserver les fonds collectés à la seule mission sociale décrite dans l'appel.

C'est ainsi que, dans le cas d'une collecte affectée :

- tous les dons reçus doivent, jusqu'à leur épuisement, être traités comptablement comme des fonds dédiés ;
- ils doivent être employés conformément à ce qui a été annoncé au donateur potentiel, donc – sauf mention expresse dans l'appel - exclusivement pour la mission sociale ;
- si les fonds sont conservés suffisamment longtemps par l'organisme pour que leur placement dégage des produits financiers, ceux-ci doivent bénéficier aux actions, au même titre que les dons provenant de la collecte.

[19] Trois des 32 organismes contrôlés en 2006 avaient épuisé leurs fonds « tsunami » au 31 décembre 2005.

III - L'élargissement des attributions de la Cour

A - Un contrôle étendu à l'emploi de tous les dons, supérieur à un seuil, ouvrant droit à un avantage fiscal

L'article 20 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 a donné à la Cour la faculté de « contrôler, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat, la conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'Etat ».

Le législateur avait déjà souhaité, en 2003, attribuer une compétence analogue à la Cour, mais, faute d'avoir publié un décret d'application, la disposition législative incluse dans la loi du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations était restée lettre morte.

Un décret du 23 septembre 2010 a précisé les conditions du contrôle de la Cour[20] et fixé à 153 000 € le montant du seuil prévu par la loi du 30 décembre 2009.

B - Une possibilité de sanction en cas de déclaration de non-conformité

Le législateur n'a prévu aucune sanction si un organisme contrôlé par la Cour omet, en contravention avec la loi du 7 août 1991, de déposer une déclaration préalable de campagne en préfecture[21] ou d'établir le compte d'emploi des ressources qu'il avait collectées auprès du public[22], ou encore si son président néglige de communiquer ses observations au conseil d'administration et à l'assemblée générale[23].

---

[20] En pratique il a étendu aux contrôles du 3ème alinéa de l'article L.111-8 les conditions qui valaient pour les contrôles effectués au titre du 1er alinéa (loi du 7 août 1991).

[21] La non-déclaration ne fait cependant pas obstacle à l'exercice de sa compétence par la Cour.

[22] Le commissaire aux comptes d'une association ou fondation faisant appel à la générosité publique ne peut toutefois pas certifier des comptes annuels qui ne l'incluent pas.

[23] C'est l'une des raisons pour lesquelles la Cour a systématiquement choisi de publier le résultat de ses contrôles en la matière.

Toutefois, la loi de finances rectificative pour 2009[24] a introduit, pour la première fois, une sanction en cas de non-respect constaté par la Cour de la principale obligation qui pèse sur les organismes visés par la loi du 7 août 1991 : employer les fonds collectés conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Par ailleurs, lorsqu'il reçoit de la Cour une déclaration de non-conformité, le ministre chargé du budget peut[25] désormais, depuis la publication du décret du 23 septembre 2010 pris en application de la loi de finances précitée, « suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration ».

***

Lors des presque quinze années qui séparent la publication des premiers rapports sur l'ARC et l'AFM de la seconde publication consacrée au « tsunami », la Cour a toujours eu pour priorité le contrôle du respect de la volonté du donateur, et elle a toujours considéré le donateur ou le donateur potentiel comme le premier destinataire des travaux de la Juridiction en matière de générosité publique.

Elle conservera cette préoccupation dans l'exercice de la mission élargie que la loi du 30 décembre 2009 lui a confiée vis-à-vis des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à avantage fiscal.

[24] Article 20 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

[25] A défaut, « il adresse un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

REPONSE DE L' ADMINISTRATEUR JUDICIAIRE DE LA SPA

Dans le prolongement de votre courrier du 15 décembre 2010 relatif au projet d'insertion sur « les suites données aux observations de la Cour des Comptes en matière de générosité publiques», je tiens à vous faire part, en ma qualité d'Administrateur Provisoire de la Société Protectrice des Animaux dite SPA, des observations suivantes:

Au préalable, je rappellerai que la Cour des Comptes a effectué en 2008 un second contrôle portant sur différents aspect de fonctionnement de la SPA notamment sur le compte d'emploi annuel des ressources, la gestion des donations et legs aux termes duquel un rapport a été établi en 2009 mettant en exergue différents dysfonctionnements à l'origine de ma désignation.

Soucieuse de prendre en compte les recommandations formulées par la Cour des Comptes, il y a lieu de souligner que la Société Protectrice des Animaux:

- publie chaque année ses comptes qui sont audités et certifiés sans réserve par le Commissaire aux Comptes, le cabinet KPMG (cf. rapport du commissaire aux comptes daté du 30 juillet 2010 relatif aux comptes clos au 31 décembre 2009) ;

- en application de l'arrêté du 11 décembre 2008, établi un compte d'emploi annuel des ressources (CER) destiné à mettre en perspective les dons, donations et legs collectés et les coûts des moyens mis en œuvre.

Par ailleurs et ainsi que vous pourrez le constater à la lecture de mon rapport de diligences, les dispositifs de contrôle interne ont été sensiblement renforcés en tenant compte de vos observations et de mon propre diagnostic. Ce renforcement des procédures va au-delà de la dimension comptable et financière avec pour objectif d'introduire de la rigueur dans la gestion des projets et des affaires courantes de la vie de l'Association.

Chapitre II

Des avancées prometteuses

- La « décristallisation » des pensions des ressortissants des territoires autrefois sous souveraineté française
- Les autorités de régulation financière
- Les services centraux chargés de l'outre-mer
- Le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM)
- Les personnels de contrôle de la navigation aérienne

La « décristallisation » des pensions des ressortissants des territoires autrefois sous souveraineté française

Dans son rapport public de 2010, la Cour constatait que les pensions servies à tous les fonctionnaires et militaires n'ayant pas fait le choix de la nationalité française, au moment de l'indépendance des territoires anciennement sous la souveraineté française, avaient été « cristallisées », c'est-à-dire figées, dans leur montant comme dans leur forme juridique. Malgré les réformes mises en œuvre depuis 2002 pour rétablir une situation plus équitable, la Cour notait que le dispositif en vigueur, dérogatoire au droit commun, ne réglait pas les problèmes soulevés en matière d'égalité de traitement entre Français et ressortissants de ces territoires.

La Cour recommandait, d'une part, au titre des 18 000 pensions militaires d'invalidité, d'aller au bout de la réforme engagée en 2006, en alignant automatiquement l'indice des pensionnés d'invalidité sur le niveau français, et en réintégrant, dans le droit commun, le dispositif spécifique des pensions mixtes de retraite.

Elle recommandait, d'autre part, au titre des 32 000 pensions militaires et civiles de retraite, l'alignement intégral sur le régime de droit commun, impliquant une mise à parité des indices de pension et de la valeur du point de pension. L'évaluation de ces mesures, faite pour la première fois par la Cour, permet d'établir qu'elles ne dépasseront pas 150 M€, lorsqu'elles seront pleinement effectives.

A la suite de la décision du 28 mai 2010 du Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité et de l'adoption de la loi de finances pour 2011, la recommandation relative à l'alignement des pensions militaires et civiles de retraite a été suivie d'effets, même si la mise en œuvre des nouvelles dispositions doit encore être précisée.

Le Conseil constitutionnel, dans sa première décision au titre de la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité, a estimé que le dispositif de cristallisation n'était pas conforme au principe d'égalité. Il a jugé inconstitutionnelles l'ensemble des dispositions législatives conduisant à la cristallisation des pensions, avec effet au 1er janvier 2011.

L'article 100 de la loi de finances pour 2011 prévoit l'alignement de la valeur du point des pensions militaires d'invalidité, des retraites du combattant et des pensions militaires et civiles, sur la valeur servie aux ressortissants français.

En revanche, l'alignement de l'indice ne sera effectué que sur demande expresse, présentée dans un délai de trois ans, à compter de la publication du décret n° 2010-1691 du 30 décembre 2010, qui précise les modes d'information des bénéficiaires, de présentation et d'instruction des demandes.

La Cour souligne que la bonne application de ce décret, notamment de son article 2 relatif à l'information des bénéficiaires, aura une importance toute particulière pour éviter les difficultés qui avaient accompagné les réformes précédentes (information insuffisante obérant l'égalité d'accès au droit), et qui pourraient encore être liées à l'absence d'automaticité de la mesure. En l'état, l'étude d'impact ne prévoit, en effet, qu'une validation de 20 % des dossiers en 2011, pour parvenir à 40 % en 2012 et à 70 % en 2013, ce qui semble long, compte tenu de l'âge des bénéficiaires potentiels.

La disposition législative prévoit en outre la remise annuelle, dans le rapport sur les pensions de retraite annexé au projet de loi de finances, d'un bilan de l'avancement des opérations de décristallisation.

Ces mesures qui doivent bénéficier à 32 000 pensionnés, devraient permettre de rétablir l'égalité de traitement trop longtemps retardée entre tous les anciens combattants, quelle que soit leur nationalité. La Cour ne manquera pas de s'assurer que la mise en œuvre se traduira effectivement, grâce à des mesures d'information pertinentes et à un circuit administratif efficace, par un alignement définitif sur le droit commun des pensions.

REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

Ce projet appelle les observations suivantes.

La Cour, dans son rapport public de 2010, avait recommandé l'alignement du régime des pensions de retraites civiles et militaires « de tous les pensionnés cristallisés et de leurs ayants cause, quel que soit leur lieu de résidence actuel, sur le régime de droit commun » par la mise à parité des indices et de leur valeur, « la réintégration intégrale des pensions cristallisées dans le droit commun des pensions ».

Sur ces points, l'article 211 de la loi de finances pour 2011 suit les recommandations de la Cour ainsi que cette dernière le constate. Toutefois, l'alignement des indices qu'elle souhaitait n'a pu être mis en œuvre pour des raisons tenant à la fois au droit commun des pensions et à l'impossibilité matérielle de procéder automatiquement à cette révision.

En effet, la révision des indices conduit à la concession d'une nouvelle pension et chaque concession doit être fondée sur une demande expresse.

De plus, la révision sur demande est la seule manière de procéder en pratique car la décristallisation de l'indice entraîne la prise en compte de toutes les réformes statutaires intervenues depuis la date de mise en place du dispositif de cristallisation, date qui évolue suivant le pays. Or, ces réformes répondent à des critères d'ancienneté, parfois de citation ou obligent à des traitements administratifs lourds nécessitant la prise en compte de nombreuses données qui ne sont plus disponibles, soit parce qu'elles n'ont pas été enregistrées sur un support informatique, soit parce qu'elles ne sont pas individualisées ayant été globalisées au moment de leur numérisation.

Enfin, il est impossible de réviser automatiquement les pensions des ayants cause sans vérification de leur situation matrimoniale actuelle.

Toutefois, le gouvernement a souhaité donner, comme en 2006, la plus large portée à la disposition de la loi de finances portant décristallisation des pensions. C'est pourquoi, il a formalisé dans un décret l'ensemble des mesures d'information qu'il organisera à l'attention des bénéficiaires potentiels.

Ce décret dispose que les missions diplomatiques et consulaires, les services payeurs des pensions concernées ainsi que les services de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre installés en Algérie, au Maroc et en Tunisie assurent l'information aux intéressés.

Ces services ont été retenus parce qu'ils sont les plus à même d'apporter une information de proximité aux intéressés.

Il est précisé que tous les moyens à leur disposition devront être mobilisés, notamment la presse, l'affichage, afin de toucher les ayants droit et les ayants cause dont les droits ont été concédés mais aussi ceux, qui, potentiellement ont des droits qu'ils n'ont pas fait valoir.

Le gouvernement a par ailleurs prévu de rappeler par arrêté les pièces justificatives des demandes afin d'accélérer les procédures.

Le gouvernement, déterminé à rendre effectif, sans délai, le dispositif d'information, a par télégramme diplomatique, saisi tous les postes diplomatiques de l'adoption de la loi de finances et du contenu de son article 211 afin qu'ils puissent assurer leur mission auprès du public.

Il a également préparé sans attendre le décret prévu au VIII de l'article 211 rappelé supra. Avec la parution au journal officiel, le 31 décembre dernier, du décret n° 2010-1691 pris en application de l'article 211 de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 et de son arrêté d'application, l'ensemble des textes relatifs à la décristallisation auront été publiés au 1er janvier 2011, date d'entrée en vigueur de cet article 211. Rien, dans ces conditions, ne saurait faire obstacle à sa mise en œuvre dans le sens souhaité par la Cour des comptes.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Cette insertion appelle de ma part les remarques suivantes.

1. L'article 211 de la loi de finances pour 2011 permet une décristallisation large.

Faisant suite à la décision du Conseil Constitutionnel n° 2010-1QPC du 28 mai 2010, l'article 211 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 abroge l'ensemble des dispositions législatives[26] conduisant à la cristallisation des pensions des ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'ancien empire colonial français. Cet article vise tout d'abord à préciser le champ d'application de la décristallisation. Les nouvelles modalités de calcul concernent les pensions militaires d'invalidité (PMI), les pensions civiles et militaires de retraite, et les retraites du combattant servies aux ressortissants des

[26] *Article 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, article 71 de la loi de finances pour 1960 n° 59-1454 du 26 décembre 1959, article 14 de la loi n° 79-1102 du 21 décembre 1979.*

pays ou territoires ayant appartenu à l'union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou la tutelle de la France.

La Cour souligne, à juste titre, que l'article 211 aligne automatiquement la valeur du point de base de ces pensions sur la valeur servie aux ressortissants Français.

La Cour semble déplorer que l'alignement des indices servant au calcul des pensions n'intervienne que sur demande des intéressés. Je rappelle cependant que le choix du Gouvernement d'exiger une demande expresse des bénéficiaires répond, de manière pragmatique, à la nécessité de disposer des informations actualisées permettant de calculer l'indice des bénéficiaires et de vérifier la réalité du droit à pension.

Ces opérations, complexes et exigeantes, concernent notamment :

- la mise à jour des coordonnées d'un certain nombre de bénéficiaires (orthographe des noms, date de naissance, adresses, pays de résidence, situations de famille) ;

- l'apparition de nouveaux droits indétectables sans demande expresse des intéressés (cas en particulier des réversions potentielles) ;

- la récupération des données permettant de reconstituer les services ou carrières.

Par ailleurs, l'administration française ne dispose d'aucun moyen juridique de contrôle de la situation personnelle des pensionnés ressortissants d'États étrangers souverains. Cette difficulté peut être une source d'insécurité juridique, et justifie que l'administration française puisse opérer un contrôle lors de l'instruction de chaque évolution du droit à pension.

Cette manière de procéder rejoint, me semble-t-il, la préoccupation que vous avez exprimée en matière de contrôle d'identification des pensionnés étrangers à l'occasion de la certification des comptes, dans votre rapport de synthèse de mission intermédiaire sur les comptes de l'État de 2009[27].

2. Les textes d'application de l'article 211 viennent préciser les mesures d'information des bénéficiaires potentiels.

Dans le souci de répondre aux observations de la Cour concernant la nécessité d'améliorer l'information faite aux bénéficiaires potentiels, un groupe de travail interministériel, composé de représentants du ministère des Affaires Étrangères et Européennes, du ministère de la Défense et des Anciens Combattants, et du ministère en charge du Budget a été constitué

[27] Sous-cycle 5.1 « Charges de personnel et engagements de retraite »

en vue de préparer les textes d'application de l'article 211 de la loi de finances pour 2011.

Ces textes portent une attention particulière aux dispositifs d'information, de présentation et d'instruction des demandes.

Tout d'abord, l'article 1er du décret n° 2010-1691 du 30 décembre 2010 pris en application de l'article 211 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 rappelle explicitement les délais et administrations compétentes pour instruire les demandes de révision de l'indice.

L'article 2 du décret enjoint les missions diplomatiques et consulaires, les services payeurs des pensions et retraites et les services de l'Office National des Anciens Combattants et des Victimes de Guerre d'assurer l'information des bénéficiaires de la décristallisation afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits à révision.

L'arrêté du 30 décembre 2010 portant application du décret n° 2010-1691 du 30 décembre 2010 précise la liste des pièces justificatives à fournir pour toute demande de révision, qui a été établie en concertation avec le Service des Retraites de l'État. Les documents demandés sont nécessaires pour parvenir à la reconstitution de l'indice que le pensionné devrait détenir à la date de sa demande si sa pension n'avait jamais été cristallisée.

Le dispositif d'information a été complété par un télégramme diplomatique à destination de l'ensemble des services consulaires et diplomatiques français. Il y est demandé que les postes diplomatiques veillent à une large diffusion de l'information par tous les moyens jugés appropriés : sites Internet, presse, associations d'anciens combattants, élus, etc.

Des fiches d'information, à destination du public et élaborées par le groupe de travail interministériel, pourront être distribuées dans les chancelleries ou les services payeurs. Elles détaillent les modalités d'application de l'article 211, et, pour chaque type de pension (pension civile et militaire de retraite, pension militaire d'invalidité, et retraite du combattant), l'impact de la décristallisation, les droits nouveaux créés, ainsi que les pièces exigées pour l'instruction des dossiers).

Il a également été demandé aux services diplomatiques de veiller à ce que les dossiers transmis soient complets.

Le Gouvernement rendra compte annuellement de la mise en œuvre de ces dispositions dans un document annexé au projet de loi de finances.

Les autorités de régulation financière

La Cour a contrôlé, à partir de juillet 2006, les trois principales autorités de contrôle et de régulation financière résultant de la loi bancaire du 24 janvier 1984 et de la loi de sécurité financière du 1er août 2003 :

- *la Commission bancaire, qui assure le contrôle des établissements de crédit et entreprises d'investissement,*
- *l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) qui contrôle les entreprises d'assurance relevant de trois codes différents (assurances, mutualité et sécurité sociale),*
- *enfin, l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui veille à la protection de l'épargne financière, à l'information des* investisseurs et au bon fonctionnement des marchés financiers.

A l'issue de ces enquêtes, elle a adressé, en 2008 et au début de 2009, trois référés au ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi contenant ses principales observations sur l'organisation, le fonctionnement et les moyens d'intervention de ces autorités administratives indépendantes qui ont la responsabilité du contrôle des professionnels du secteur financier.

Dans son rapport public annuel de février 2009, la Cour a procédé à une évaluation comparée de ces autorités. Elle y a souligné notamment que le dispositif français de contrôle et de régulation financière devait être rationalisé, coordonné et renforcé et a présenté dix recommandations. Ces recommandations, comme les observations qu'elle a formulées aux différents stades de ses contrôles, se sont révélées particulièrement adaptées aux problèmes que le développement de la crise bancaire mondiale à partir de l'automne 2008 a mis en lumière, et ont bien anticipé les réponses à apporter aux critiques générales qui se sont exprimées sur la responsabilité des régulateurs financiers. Cette crise a favorisé la prise de conscience de la nécessité de réformer le système de régulation financière et la prise en compte des recommandations formulées par la Cour.

Lors de la publication de ses deux rapports sur les concours publics aux établissements de crédit en juin 2009 et mai 2010, la Cour a réitéré certaines de ses observations sur la supervision prudentielle et insisté plus particulièrement sur la nécessité de renforcer leurs moyens d'investigation et de sanction.

La quasi-totalité des recommandations formulées par la Cour a ainsi trouvé, certes avec un décalage dans le temps, une traduction très concrète dans les réformes entreprises en 2010.

D'une part, l'ordonnance n°2010-76 du 21 janvier 2010 a fusionné quatre autorités : outre celles qui étaient compétentes pour l'agrément des établissements de crédit et des organismes d'assurance (CECEI et CEA[28]), les deux autorités de supervision prudentielle des établissements de crédit et des organismes d'assurance ont laissé place à l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

D'autre part, la nouvelle loi de régulation bancaire et financière n°2010-1249 du 22 octobre 2010 a apporté les compléments en terme de pouvoirs, de fonctionnement et de procédures que la Cour jugeait indispensables pour rénover en profondeur l'architecture de la supervision, sans préjudice des avancées et novations que les travaux européens apportent de leur côté[29].

I - La simplification des structures de supervision

Les recommandations de la Cour portaient sur l'opportunité de reconfigurer des organisations éclatées :

- **en réduisant leur nombre ;**
- **en faisant converger l'organisation et le fonctionnement de la supervision de deux secteurs financiers aux logiques économiques différenciées : celui des établissements de crédit et entreprises d'investissement, et celui des organismes d'assurance et des mutuelles**.

[28] Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) ; Comité des entreprises d'assurance (CEA).

[29] Le 22 septembre 2010, le Parlement européen a adopté les règlements du Parlement européen et du Conseil instituant trois autorités européennes de surveillance financière (pour les banques, les assurances et pensions professionnelles, et les marchés financiers), basées respectivement à Londres, Francfort et Paris, et un Comité européen du risque systémique (CERS). Les nouvelles autorités auront le droit d'intervenir sur les marchés et d'agir vis-à-vis des instances de surveillance nationales avec force contraignante.

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), qualifiée d'autorité administrative indépendante[30], est désormais chargée du processus complet allant de l'agrément à la surveillance individuelle des établissements bancaires et d'assurance dans l'intérêt de leurs clientèles et dans le contexte d'une surveillance accrue de la stabilité financière.

L'ACP est adossée à la Banque de France. La Cour avait relevé l'intérêt de cet adossement institutionnel, la surveillance *macro prudentielle* dont les banques centrales sont responsables pour préserver la stabilité financière devant être reliée à celle *micro prudentielle* exercée par les autorités de contrôle sur les établissements assujettis. La crise financière a démontré – et la crise de confiance dans la solidité de la zone euro l'a confirmé– que cette organisation du contrôle prudentiel a certainement été la plus apte à surmonter les problèmes survenus au sein du secteur bancaire (le secteur des assurances n'ayant pas connu, en France, les mêmes difficultés).

Les nouveaux textes ont également revu le périmètre des professionnels assujettis, tout en centrant l'activité de supervision et de contrôle sur les professions les plus importantes. Ainsi, l'ordonnance du 21 janvier 2010 a placé sous le contrôle de l'ACP les mutuelles du livre II du code de la mutualité qui sont des organismes pratiquant l'assurance au sens des directives européennes[31] et que l'ACAM ne contrôlait qu'en partie[32]. L'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 qui a transposé la troisième directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a modifié les conditions d'exercice de l'activité de changeur manuel avec un double objectif : renforcer le contrôle de la profession tout en exemptant du champ du contrôle les entités les moins significatives[33].

La loi de régulation prévoit que l'ACP pourra, comme le faisait déjà l'AMF, déléguer certains contrôles à des associations professionnelles.

---

[30] A la différence de l'AMF qui est une autorité publique indépendante.

[31] En revanche, le contrôle des organismes relevant du livre III du code de la mutualité, qui gèrent des œuvres sanitaires et sociales et ne sont pas des organismes d'assurance, est désormais de la compétence de l'Etat. Il est confié, sur alerte de l'ARS ou d'une DRJSCS, à la Mission nationale de contrôle.

[32] Le contrôle de ces mutuelles était déconcentré et exercé en pratique par les DRASS, le préfet de région ayant le pouvoir de saisir l'ACAM s'il estimait que des sanctions devaient être prises.

[33] Le nombre des changeurs manuels assujettis a été ramené de 461 à 194.

II - Les réponses aux lacunes de la coordination entre autorités financières nationales

Les recommandations de la Cour s'inscrivaient dans l'architecture antérieure, où plusieurs autorités de supervision prudentielle coexistaient avec l'Autorité des marchés financiers, seule chargée de la surveillance des marchés financiers. Elles soulignaient que la coordination entre autorités devait progresser et contribuer ainsi à donner aux pouvoirs publics et à la Banque de France une vision et un cadre d'action transversaux sur les différents aspects du système financier.

A ce titre, la Cour recommandait que le Collège des autorités de contrôle du secteur financier (CACES), structure de concertation mise en place par la loi de sécurité financière du 1er août 2003 et présidée par le ministre chargé de l'économie, soit réorientée et que ses missions et compétences soient renforcées.

La crise bancaire et financière a favorisé la mise en œuvre par les pays membres du G20 d'un ensemble d'actions coordonnées pour renforcer la stabilité financière[34]. Parmi les outils de la surveillance, la création d'une instance capable de mieux appréhender les risques transversaux et systémiques était nécessaire. Les règlements adoptés par les institutions européennes prévoient la création d'un Comité européen du risque systémique (CERS)[35] qui s'intègre, avec les trois autorités européennes[36] et les autorités nationales de supervision, au Système européen de surveillance financière. La France a pris une initiative de même nature en créant, aux termes de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, un Conseil de la régulation financière et du risque systémique, destiné à remplacer le CACES.

[34] Un des lieux de cette coordination est le Conseil de stabilité financière (FSB).

[35] Présidé par le président de la BCE et doté d'un conseil général, composé des gouverneurs des banques centrales, des superviseurs européens, de la commission européenne et de personnalités indépendantes, le CERS aura pour mission d'identifier les risques systémiques, d'émettre des alertes et de formuler des recommandations d'ordre général ou spécifique à destination de l'Union, des Etats membres ou des autorités de surveillance. Il devrait être mis en place au début de 2011.

[36] Ces trois autorités sont en charge des banques, des marchés financiers et du secteur des assurances et des pensions professionnelles.

Les trois missions de ce conseil répondent aux préconisations de la Cour :

- veiller à la coopération et à l'échange d'information entre les institutions que ses membres représentent ;

- examiner les analyses de la situation du secteur et des marchés financiers et évaluer les risques systémiques qu'ils comportent en prenant en compte les avis du comité européen du risque systémique ;

- faciliter la coopération et la synthèse des travaux d'élaboration des normes internationales et européennes applicables au secteur financier.

Le pouvoir de recommandation que préconisait la Cour n'a pas été traduit dans les textes législatifs et réglementaires, mais il pourra sans doute s'exercer dans la pratique sous la forme d'avis, de conseils ou de prises de position que ce conseil estimera nécessaire d'émettre.

Le conseil devra remettre un rapport public annuel au Parlement, comme l'avait recommandé la Cour.

III - La clarification des responsabilités concernant la protection des épargnants, notamment dans le domaine de la publicité et de la commercialisation des produits financiers

La Cour avait fait le constat que les textes ne conféraient pas à l'ancienne Commission bancaire une responsabilité particulière de contrôle dans son secteur, tandis que l'ACAM exerçait des tâches de surveillance dans son domaine et que l'AMF avait, de par la loi du 1er août 2003, une mission générale de protection de l'épargne.

Elle préconisait la désignation d'un chef de file assurant la coordination qui aurait pu être l'AMF.

Cette recommandation en faveur de la protection des épargnants a été entendue dans son principe, mais les textes ont retenu une autre option que celle d'un chef de file unique.

En effet, l'ACP participe à l'exercice de la mission de protection des épargnants, puisqu'elle est chargée de veiller « *à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son*

contrôle »[37]. La loi a créé un pôle commun entre l'ACP et l'AMF, destiné à coordonner les actions des deux autorités pour le contrôle des pratiques commerciales en matière de services bancaires et de produits financiers. Le pôle commun ne dispose pas de services propres et n'ajoute ni ne retranche aucune compétence aux deux autorités.

De premières actions concrètes ont été lancées en 2010. Un service d'information et d'accueil téléphonique et par Internet des demandes du public, appelé « Assurance Banque Épargne Info-Service », a été créé au mois de juin dernier. Par ailleurs, afin de renforcer le contrôle des pratiques commerciales, un certain nombre de mesures ont été prises par l'AMF et l'ACP (création de nouvelles directions, observatoire de l'épargne, campagnes « d'achats mystères » pour l'AMF, recommandation de l'ACP et position de l'AMF sur la commercialisation des contrats d'assurance-vie en unités de compte composées d'instruments financiers complexes).

Il n'en demeure pas moins que la construction issue de l'ordonnance qui a créé l'ACP n'est pas simple et demande des moyens importants. La Cour vérifiera si ce nouveau dispositif apporte une amélioration réelle et visible de la protection de l'investisseur particulier.

IV - Le renforcement des pouvoirs et des moyens financiers des autorités

A - Le renforcement des pouvoirs de sanction et de la sécurité juridique des procédures de sanction

La Cour préconisait un relèvement des plafonds de sanctions pécuniaires applicables tant par l'AMF que par la Commission bancaire, et recommandait de s'appuyer sur la référence au chiffre d'affaires (ce que faisait d'ailleurs l'ACAM avant sa fusion).

Elle a rappelé, dans son rapport sur les concours publics aux établissements de crédit, que la répression des comportements à risque impliquait nécessairement que les autorités disposent de pouvoirs de sanction vraiment dissuasifs. Elle recommandait que l'anonymat des sanctions ne soit plus la règle mais l'exception. Enfin, elle appelait à poursuivre la modernisation des procédures de sanction.

[37] Article L. 612-1.-I du code monétaire et financier.

Ces recommandations ont été très largement suivies d'effet, notamment grâce à l'enrichissement au cours de la discussion parlementaire du projet du gouvernement sur la régulation bancaire et financière.

Ainsi, les plafonds de sanctions ont été relevés pour les deux autorités, ACP et AMF. La Cour observe qu'il a fallu plusieurs textes successifs depuis les années 2000 et un changement de comportement lié à une crise majeure pour parvenir à cet élargissement des marges de manœuvre des deux commissions des sanctions.

De même, la loi du 22 octobre 2010 pose le principe que la publicité de la sanction est la règle, modifiant, ainsi, des positions prises antérieurement, notamment, par la Commission bancaire. La Cour avait souligné que l'absence de publicité pouvait, dans certains cas, réduire l'efficacité de sanctions. La France se situe désormais parmi les Etats membres les plus avancés de l'Union européenne.

De nombreuses avancées relatives à la sécurité juridique des procédures de sanction sont désormais acquises.

La Cour avait appelé l'attention du ministre sur la nécessité pour la Commission bancaire et l'ACAM de se conformer plus complètement aux obligations relatives à l'organisation d'un procès équitable, à défaut de quoi la création d'une commission des sanctions séparée du collège des autorités deviendrait inévitable. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a confirmé la pertinence de ces observations[38]. L'ACP dispose désormais d'une commission des sanctions à l'instar de la situation qui, dès 2003, a prévalu au sein de l'AMF.

Le collège de l'AMF a été doté de nouveaux pouvoirs que la Cour estimait utiles à l'amélioration des procédures : présence de l'autorité de poursuite au soutien des griefs devant la commission des sanctions, droit de recours contre les décisions de celle-ci, pouvoir d'entrer en « composition administrative » bien qu'étroitement encadré dans ses modalités d'utilisation[39].

La Cour était également favorable à ce que l'AMF conserve son pouvoir d'enquêtes administratives, sous réserve de sensibles améliorations dans les modalités de leur conduite. L'AMF a travaillé à

[38] Arrêt de la CEDH « DUBUS » du 11 juin 2009, à propos de la Commission bancaire.

[39] La « composition administrative » conduit à un accord de transaction pécuniaire. La loi exclut certains cas (abus de marché, diffusion de fausse information) et certaines professions (infrastructures de marché).

des propositions concrètes, de nature à répondre aux exigences d'impartialité et de rigueur procédurales (introduction avant la notification des griefs d'une phase de droit de réponse pour les personnes susceptibles d'être mises en cause, mise en place d'une charte de l'enquête, notamment). La collaboration avec les autorités judiciaires en matière d'enquête sur les abus de marché n'en est pas moins essentielle, dans la mesure où ces abus gardent leur double qualification de manquement administratif et de délit.

Au total, les procédures de sanctions atteignent progressivement leur maturité, mais de nouveaux défis apparaissent dans la régulation financière au niveau européen, où, par exemple, il n'existe pas de définition commune de la sanction.

B - La clarification des modalités de financement et la levée des limitations sur les moyens à accorder

La Cour avait souligné la nécessité d'adapter les moyens de la Commission bancaire pour lui permettre de faire face à ses responsabilités. Elle avait ouvert des options pour ne plus faire dépendre le financement du contrôle bancaire du seul budget de la Banque de France qui avait pour effet d'amputer le dividende que celle-ci versait à l'Etat.

Pour ce qui concerne l'AMF qui connaissait déjà un financement par ressources contributives, elle soulignait que le système des droits et contributions présentait le triple inconvénient d'être source de disparités entre contributeurs, lourd à gérer et affecté d'une forte volatilité. Dès 2008, elle recommandait une remise à plat du dispositif d'ensemble et l'inclusion de ce chantier dans les travaux de modernisation de la gestion de l'AMF.

Les dispositions prises pour l'ACP consacrent le bien-fondé d'une contribution de tous les professionnels à leur contrôle[40], quelle que soit l'autorité de régulation dont ils dépendaient antérieurement. Elles assurent une plus grande souplesse et une plus grande réactivité dans les décisions d'allocation des moyens nécessaires à la supervision.

Par sa taille, l'ACP aura une influence accrue dans les enceintes de surveillance et de supervision européennes et internationales et sera mieux à même d'adapter ses moyens aux exigences d'un contrôle rendu

[40] Le budget de l'ACP s'élève à près de 164 M€ pour 2010 dont près de 126 M€ à la charge des établissements de crédit.

toujours plus complexe par l'élargissement des besoins de surveillance, mis en évidence par la crise financière.

La réforme du dispositif de financement de l'AMF, qui n'était pas considéré comme prioritaire par la direction générale du Trésor eu égard à l'importance des réserves financières de cette autorité à l'époque, a été plus longue à se concrétiser. L'évolution défavorable des recettes depuis 2009[41] a contraint les pouvoirs publics à agir. Il fallait en effet tirer les conséquences du fait que les transactions sur les marchés réglementés ne représentent plus qu'une partie des ordres passés sur les marchés. La contribution financière du secteur de la gestion d'actifs aux ressources de l'AMF était, en outre, excessive par rapport à celle provenant d'autres professionnels. Il fallait aussi adapter la taxation des sociétés de gestion d'actifs au service rendu par l'AMF.

La loi de finances initiale pour 2011 prévoit de nouvelles recettes substantielles pour l'AMF et introduit deux innovations : d'une part, une redevance forfaitaire pour les sociétés émettrices[42], d'autre part, une contribution acquittée par les prestataires en service d'investissement exerçant une activité de négociation d'instruments financiers pour compte propre[43]. Le décret du 30 décembre 2010, pris en application de la loi de finances, permet d'augmenter les ressources de l'autorité de 25 M€ pour 2011.

[41] En 2009, les recettes n'ont couvert que 72 % des charges générant un déficit de près de 17 M€ qui, en 2010, est prévu à hauteur de 24 M€.

[42] Cette redevance ne concerne que les sociétés dont la capitalisation boursière excède 1 Md€.

[43] Sont visés les établissements de crédit et les entreprises d'investissement dont l'exigence minimale en fonds propres excède 12 milliards d'euros.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Par courrier date du 14 décembre 2010, vous avez bien voulu m'adresser le projet d'insertion sur « le suivi des recommandations de Ia Cour sur les autorités de régulation financière », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de Ia Cour.

Je vous en remercie et, en application des dispositions de l'article R. 136-1 du code des juridictions financières, souhaite vous faire part de mes remarques sur les points suivants.

En premier lieu, je note que Ia Cour observe que Ia quasi-totalité de ses recommandations a trouvé une traduction très concrète dans les réformes entreprises en 2010, et notamment dans l''ordonnance du 21 janvier créant I'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et dans Ia loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre. Je m'en réjouis, eu égard au travail que ces deux chantiers ont représenté pour ce ministère. Compte tenu des changements intervenus et des attentes suscitées, l'ACP et I'AMF doivent désormais trouver leur place dans ce nouvel environnement, avec des priorités qui correspondent à celles mentionnées par Ia Cour. En particulier, le pôle commun pour les questions de commercialisation doit permettre d'améliorer Ia coordination entre les deux autorités, tout en renforçant Ia protection des consommateurs.

II importe donc que les deux autorités disposent désormais d'un cadre juridique stable afin de se concentrer sur Ia mise en œuvre effective de leurs nouveaux pouvoirs. Les dispositions relatives aux procédures de sanctions ont fait l'objet de modifications substantielles dans le cadre de Ia loi de régulation bancaire et financière et, comme le note Ia Cour, font désormais de Ia France un des Etats membres les plus avancés de l'Union européenne en Ia matière. II convient donc de laisser les autorités les mettre en pratique.

En second lieu, je souhaiterais détailler certains points parmi les observations de Ia Cour :

Le Conseil de Ia régulation financière et du risque systémique (COREFRIS) ne dispose effectivement pas de pouvoir de recommandation. Ce conseil, que je préside et dont Ia première réunion devrait avoir lieu début 2011, réunit les acteurs publics concernés par les questions de stabilité financière et de coopération financière internationale, tout en préservant leurs indépendances respectives. Dès lors, il n'a pas semblé utile 'institutionnaliser un pouvoir de recommandation s'adressant aux entités supervisées par ces mêmes acteurs. Néanmoins, comme le remarque Ia Cour, rien n'empêchera le COREFRIS d'émettre des avis, conseils ou prises

de position. Enfin, le COREFRIS devra veiller au suivi des recommandations du comité européen du risque systémique (CERS).

Je partage la préoccupation de la Cour quant à l'absence de définition européenne harmonisée des sanctions que les autorités de régulation doivent pouvoir prononcer. La Commission européenne a lancé le 8 décembre une consultation publique sur le sujet, ce qui est une bonne chose. Il est nécessaire d'aller dans ce cadre vers une convergence des types de comportements qui peuvent être sanctionnés et des types de sanctions qui peuvent être prononcées. La révision en 2011 de la directive sur les abus de marché constitue à ce titre une opportunité.

Concernant la réforme de la procédure de sanction de l'Autorité des marchés financiers prévue dans la loi de régulation bancaire et financière, je précise que l'objectif est de la voir pleinement entrer en vigueur dès le début de l'année 2011. Elle traduit une avancée notable : un renforcement et une clarification du rôle du collège en tant qu'autorité de poursuite[44]*, notamment doté d'une capacité de faire recours des décisions de la commission des sanctions. Sur la nouvelle procédure de composition administrative, je rappelle que cette procédure ne couvrira que les manquements aux obligations professionnelles, et, comme le remarque la Cour, qu'elle ne concernera pas les abus de marché.*

L'article 128 de la loi de finances initiale pour 2011 sur les ressources de l'AMF répond, comme le relève la Cour, à la dégradation de la situation de trésorerie de l'AMF au cours des deux dernières années, situation à laquelle ses réserves ne permettaient désormais plus de répondre. Mais, il témoigne également de la volonté du Gouvernement de proposer une véritable refonte du modèle de ressources propres de l'AMF avec un double objectif : limiter la volatilité des ressources de l'AMF et rééquilibrer les contributions entre les personnes assujetties. Il permettra également de répondre aux nouveaux besoins de l'AMF pour faire face à ses nouvelles missions. A cet égard, le décret pris en application de la loi de finances pour 2011 le 30 décembre 2010 prévoit une augmentation des ressources de l'AMF de 25 millions d'euros au titre de l'exercice actuel. L'AMF est parallèlement engagée dans un plan d'économies.

Mes services se tiennent à la disposition de la Cour pour tout élément complémentaire.

[44] Je remarque que la présence de l'autorité de poursuite était déjà d'ores et déjà possible devant la commission des sanctions (page 7) : la loi de régulation bancaire et financière permet désormais le dépôt par l'autorité de poursuite d'observations écrites sur l'ensemble des éléments produits par le rapporteur ou la défense.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT

Par courrier en date du 14 décembre 2010, vous m'avez transmis un projet d'insertion relatif au «suivi des recommandations de la Cour sur les autorités de régulation financière » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.

Ce projet n'appelle de ma part aucune observation.

REPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Les développements relatifs à l'autorité de contrôle prudentiel, qui exposent la réforme issue de l'ordonnance du 21 janvier 2010 et de la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière, n'appellent pas de réponse en vue d'une publication dans le rapport public.

J'ai noté que le chapitre relatif à la protection des épargnants avait été complété, ainsi que je l'avais suggéré en réponse au relevé d'observations provisoires, pour citer l'action coordonnée de l'ACP e de l'AMF relative à la commercialisation d'instruments financiers complexes. A cet égard, sur un plan technique, il convient de distinguer le champ de la position de l'AMF qui porte sur la commercialisation directe de ces instruments, et celui de la recommandation de l'ACP qui porte sur la commercialisation des contrats d'assurance sur la vie en unité de compte constituées de tels instruments, conformément aux attributions respectives des deux autorités.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AUTORITE DES MARCHES FINANCIERS

Nous accusons réception du projet d'insertion sur « le suivi des recommandations de la Cour sur les autorités de régulation financière», destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes.

Nous n'avons pas de remarque particulière à formuler concernant le projet d'insertion.

Les services centraux chargés de l'outre-mer

La Cour a traité, dans son rapport public annuel de 2006, du « Ministère de l'outre-mer »[45], dont les services centraux comprenaient alors deux directions : celle des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) et celle des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC).

Elle y observait que ces services assuraient mal leur mission de coordination interministérielle, et qu'ils géraient, eux-mêmes, des crédits ne représentant qu'une part minoritaire de ceux consacrés à l'outre-mer. Elle regrettait que le choix entre administration de mission et administration de gestion n'ait pas été clairement effectué.

Elle concluait par quatre recommandations :

- *clarifier et simplifier les structures de l'administration centrale, en réduisant le nombre des services, bureaux et secrétariats ;*
- *rassembler l'ensemble de la fonction juridique du ministère sous une autorité unique, rattachée au niveau du ministre ;*
- *doter le ministère des moyens administratifs et humains, afin de rassembler, analyser et évaluer les résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques publiques outre-mer ;*
- *créer au sein du ministère une véritable administration de mission, capable d'exercer une coordination interministérielle et d'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le suivi de l'ensemble des dépenses de l'Etat outre-mer.*

Les services centraux chargés de l'outre-mer ont, depuis, fait l'objet d'une réorganisation, mais leur rôle interministériel reste encore à affirmer. Les recommandations de la Cour ont été suivies d'effet, mais encore incomplètement.

---

[45] L'outre-mer comprend :
- 4 régions monodépartementales, également départements: la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion ;
- 6 collectivités d'outre-mer : Mayotte (qui deviendra un département en mars 2011), Saint-Pierre-et-Miquelon, Les Îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Martin et Saint Barthélemy ;
- 2 collectivités sui generis : la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

I - La création de la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) et la suppression du ministère de l'outre-mer

Après la publication par la Cour de ses recommandations, un projet de réforme a été préparé, puis suspendu en 2007, avant que la question des services centraux de l'outre-mer ne soit traitée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

La DAPAF et la DAESC ont, d'abord, été placées en mai 2007 sous l'autorité du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer disposant « *en tant que de besoin* » desdites directions.

Puis, une nouvelle direction d'administration centrale a été créée au 1er septembre 2008 : la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)[46]. Cette délégation a été placée auprès du ministre de l'intérieur, tandis que la DAPAF et la DAESC étaient supprimées[47].

La mise en place de la DéGéOM a connu de sérieuses difficultés : un calendrier contraint, la désignation tardive, en mai 2008, du préfigurateur qui allait devenir délégué général, un accompagnement insuffisant des ressources humaines, des difficultés à pourvoir les postes, y compris l'emploi, essentiel, de sous-directeur chargé du service des politiques publiques[48]. Fin 2008, la DéGéOM était à peine constituée, avec un effectif réel très inférieur à celui prévu, composé pour moitié d'agents nouveaux, sans que la passation des dossiers ait été systématiquement assurée.

II - Le resserrement de l'organisation et le regroupement de la fonction juridique

L'organisation retenue pour la DéGéOM rejoint largement deux des recommandations de la Cour. C'est en effet une direction

[46] Décret n°2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer ; arrêté du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation de la délégation générale à l'outre-mer.

[47] L'article 5 du décret du 9 juillet 2008 a abrogé le décret n° 89-320 du 18 mai 1989 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer.

[48] Cet emploi est ensuite resté vacant de mars 2009 à mars 2010.

d'administration centrale unique, qui en a remplacé deux[49]. Elle se compose de trois services, correspondant aux trois fonctions dont l'insuffisance structurelle était critiquée par la Cour :

- un service des politiques publiques, organisé par blocs de compétences ministérielles ;
- un service des affaires juridiques et institutionnelles, chargé de l'expertise juridique et du suivi des statuts des collectivités ;
- un service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat.

Les fonctions support, tant pour l'administration centrale que pour les représentations de l'Etat outre-mer (logistique et gestion des ressources humaines) ont été, pour l'essentiel, transférées aux services compétents du ministère de l'intérieur, avec les emplois correspondants. Ces transferts, bienvenus, permettent des économies d'échelle. L'articulation entre la DéGéOM et les autres services du ministère fonctionne désormais correctement.

Cette organisation est resserrée et cohérente.

III - Un rôle interministériel à affirmer

A - Le maintien d'une double fonction

La DéGéOM est à la fois administration de mission et administration de gestion.

Elle conserve, notamment, la gestion de la mission budgétaire *Outre-mer*. Cette mission comporte deux programmes, 123 *Conditions de vie outre-mer* et 138 *Emploi outre-mer*, qui financent des dispositifs complexes, comme les actions en faveur de la continuité territoriale ou du logement social. Le programme 123 est désormais augmenté des crédits dédiés à la politique contractuelle outre-mer, crédits issus d'autres missions budgétaires[50], et du fonds exceptionnel d'investissement, créé par la loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM).

[49] Cette direction a été intégrée au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, par le l'article 2 du décret n°2010-973 du 27 août 2010.

[50] Depuis 2009, les crédits des contrats de développement des collectivités d'outre-mer, issus de divers programmes, sont regroupés sur le programme 123. Cette fonction de gestion directe est appelée à s'étendre. En effet, le projet de loi de finances initial pour 2011 prévoit l'ouverture, sur le programme 123, de près de 18 M€ d'autorisations d'engagement pour les contrats de projet Etat-région, qui étaient auparavant ouvertes sur d'autres programmes.

La DéGéOM gère également de nombreux dossiers de subvention, abrite le service de l'état civil de l'outre-mer[51] ainsi que l'état-major du « service militaire adapté ». Cette permanence d'attributions de gestion, dans des domaines particuliers propres à l'outre mer, n'appelle pas, dans son principe, de critique.

La deuxième fonction, celle d'impulsion et de coordination interministérielle, reste fragile, comme le montrent plusieurs exemples : la commission interministérielle de coordination des investissements publics dans les départements d'outre-mer[52] n'a toujours pas été réunie depuis la réforme ; c'est le secrétariat général du Gouvernement qui assure le secrétariat du comité interministériel de l'outre mer (CIOM)[53] ; enfin, l'articulation avec la DATAR n'est pas claire, pour la conduite de la politique contractuelle avec les régions d'outre-mer.

B - Les moyens humains

De fortes contraintes de productivité ont été imposées à la DéGéOM. En effet, ses emplois sont au nombre de 129, contre 212 pour la DAPAF et la DAESC. Cette réduction de 83 emplois est supérieure à celle qui résulte des seuls transferts aux services du ministère de l'intérieur (46 emplois), au titre de la mutualisation des fonctions support. Pour autant, la part relative des personnels des catégories supérieures n'a pas progressé.

Par ailleurs, une partie des personnels de la DéGéOM, comme auparavant de la DAPAF et de la DAESC, est mise à disposition à titre gracieux par d'autres ministères. Mais, ni le nombre, ni le profil de ces emplois ne sont précisés, si bien que pour gérer ses cadres, la DéGéOM doit négocier, au cas par cas, le principe même d'une mise à disposition. En outre, la réforme ne s'est pas accompagnée d'une plus grande interministérialité des recrutements : la part des personnels mis à disposition ou détachés est moins importante aujourd'hui (31 %) qu'autrefois (47 %).

C - Les handicaps

Début 2009, cette jeune administration a été confrontée à la crise aux Antilles, qui a conduit le Gouvernement à convoquer des « Etats

[51] Le service de l'état civil de la rue Oudinot conserve les triplicatas des registres de l'état civil des 360 communes d'outre-mer et répond aux demandes d'actes d'état civil formulées par des particuliers résidant en métropole.
[52] Créée par le décret 70-1026 du 5 novembre 1970.
[53] Comité créé par le décret n° 2009-182 du 18 février 2009.

généraux de l'outre-mer » (EGOM). Elle a en outre dû assurer le suivi complexe du projet de LODEOM, déjà déposé, mais qui, compte tenu du contexte, a été fortement amendé, avant d'être voté en mai 2009.

Durant ses deux premières années de fonctionnement, pas moins de trois délégués généraux se sont succédé, à la tête de la DéGéOM, durant six mois pour le premier et dix mois pour le second. Par ailleurs, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer ont changé en juin 2009.

Les premiers mois de fonctionnement de la DéGéOM ont révélé des fragilités affectant la légitimité de cette nouvelle structure, dans le contexte d'une actualité, il est vrai, particulièrement chargée ; leur correction est nécessaire pour asseoir son efficacité.

Tout d'abord, bien que le délégué général ait été chargé de l'organisation des Etats généraux de l'outre-mer, en 2009, les services de la DéGéOM ont été explicitement écartés de la phase consultative, pour être ensuite chargés de la mise en œuvre des décisions, prises lors du comité interministériel de l'outre-mer, réuni le 6 novembre 2009, afin de tirer les conséquences de ces Etats généraux. Cette mise à l'écart n'est pas de bon augure.

Ensuite, le cabinet du ministre chargé de l'outre-mer auprès du ministre de l'intérieur, est très nombreux : près de 70 agents, dont 14 cadres (directeur de cabinet, conseillers et chargés de mission)[54]. Son poids relatif, par rapport à l'administration centrale, s'est accru puisque l'effectif de cadres A+ de celle-ci est passé de 24 personnes, avant la réforme (DAPAF et DAESC), à 14 personnes, après (DéGéOM). La DéGéOM doit donc trouver sa place, à côté du cabinet du ministre, tant dans les relations avec les autres ministères qu'avec les représentants de l'Etat outre-mer.

Le délégué général est rarement présent aux très nombreuses réunions interministérielles d'arbitrage intéressant l'outre-mer. Les relations avec plusieurs ministères sont difficiles ; l'information circule mal ; certains ministères ne respectent pas les règles et délais de saisine[55],

[54] Effectif physique au 1er juillet 2010, selon le « jaune » personnel affecté dans les cabinets ministériels, annexé au projet de loi de finances pour 2011.

[55] Les délais de saisine de la DéGéOM, sur les textes préparés par les ministères et pouvant avoir une incidence outre-mer, sont cruciaux, compte tenu à la fois de la complexité du droit applicable, et des délais de consultation des collectivités d'outre-mer. En effet, toute loi ou décret qui modifie une règle spécifique à un département (DOM) ou une collectivité d'outre-mer (COM), doit faire l'objet d'une consultation du DOM ou du COM en question. En outre, sauf exceptions, les textes généraux pris par l'État ne sont pas applicables dans les COM, du simple fait de leur publication

pourtant précisés par la circulaire du Premier ministre du 10 décembre 2008 ; d'autres n'ont pas encore désigné en leur sein de correspondant identifié pour les affaires d'outre-mer.

Deux des recommandations de la Cour n'ont donc encore été que partiellement suivies d'effet.

***

La Cour réitère sa recommandation afin que toutes les conditions soient réunies pour que la DéGéOM exerce au mieux sa mission interministérielle et soit dotée des moyens nécessaire à cette fin : facilitation du recrutement des agents issus d'autres ministères, appui de son action par le respect des règles de saisine et la désignation systématique de correspondants, stabilité dans le temps de son équipe de direction.

(comme c'est le cas dans les DOM et en métropole) : rendre applicable un texte général dans une COM suppose une disposition expresse.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je me félicite des améliorations notables constatées par la Cour dans le pilotage de la politique publique en faveur de l'outre-mer, à travers notamment la création de la délégation générale à l'outre-mer, cette mesure s'inscrivant dans le cadre de la révision générale des politiques publiques relative au ministère de 1'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Elle a permis de gagner en efficacité tout en réalisant des gains de productivité importants.

Je souhaite, comme vous, que le rôle d'impulsion et de coordination interministérielle confié à cette administration soit renforcé et veillerai à ce que les services de mon ministère apportent tout leur concours à la direction générale de l'outre-mer pour mener à bien cette mission.

REPONSE DE LA MINISTRE CHARGEE DE L'OUTRE-MER

Ce projet a retenu toute mon attention.

Tout d'abord, je constate avec satisfaction que la Cour prend acte de ce que la plupart des axes de réforme proposés dans son rapport public de 2006 ont été pris en compte dans la réorganisation profonde dont l'administration centrale de l'outre-mer a fait l'objet en 2008 : la création d'une direction d'administration centrale unique permettant une plus grande cohérence d'action, une plus grande visibilité des fonctions juridiques et d'évaluation, le transfert des fonctions support, jusque là assurées au sein d'un ministère de l'outre-mer autonome, dans les directions appropriées (DEPAFI, DRH, DSIC) du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration (MIOMCTI). Cette réforme traduit la volonté de modernisation de cette administration, d'optimisation de ses moyens et de renforcement de ses capacités d'expertise et d'appui aux territoires ultramarins.

Je prends acte de ce que la Cour estime que « cette organisation est resserrée et cohérente. »

Néanmoins, certaines observations appellent de ma part un certain nombre de remarques dont je sollicite la publication, en application de l'article R-136.1 du code des juridictions financières.

La principale observation de la Cour porte sur le rôle interministériel - selon elle encore insuffisamment affirmé- de la Délégation,

qu'elle illustre par quatre constatations: le maintien d'une fonction de gestionnaire de crédits ; la persistance de certaines fonctions d'instruction et de production ; l'absence de réunions de la Commission interministérielle de coordination des investissements publics dans les départements d'outre-mer (CICIPOOM) et l'articulation jugée encore mal définie entre la Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) et la DATAR.

Sur le premier point, il importe de souligner que, dans la loi de finances pour 2011, les crédits des programmes 123 « Conditions de vie outre-mer » et 138 «Emploi outre-mer », gérés par la DéGéOM ne représentent que 2,16 milliards d'euros en AE sur les 13 milliards d'euros qui constituent, hors dépenses fiscales, l'effort financier consacré par l'Etat aux départements et collectivités d'outre-mer, soit moins de 17 % de celui-ci. L'ensemble des crédits de fonctionnement des préfectures et hauts-commissariats outre-mer sont quant à eux gérés au sein du programme 307 du MIOMCTI.

En outre, s'il appartient à la DéGéOM d'assurer l'impulsion des politiques publiques outre-mer en développant à cette fin une expertise territoriale notamment en matière de développement économique et social, il apparaît également essentiel qu'elle puisse actionner les leviers budgétaires permettant la mise en œuvre des dispositifs particuliers applicables outre-mer.

A cet égard, les crédits gérés par la mission outre-mer se réfèrent à des dispositifs soit spécifiques à ces collectivités, soit adaptés de dispositifs nationaux, pour tenir compte des particularités économiques ou sociales ultramarines. Le principe qui préside à ce choix est un principe de subsidiarité. Cest ainsi que les dispositifs d'insertion dans l'emploi, ou de réduction du coût du travail (exonérations sociales), de continuité territoriale, d'aides pour limiter les impacts négatifs de l'insularité (aide au fret, par exemple) trouvent une traduction budgétaire dans la mission outre-mer.

En réalité, la définition d'une stratégie d'appui et de développement territorial est difficilement détachable de la maîtrise des crédits budgétaires qui lui sont associés, maîtrise sans laquelle l'administration centrale de l'outre-mer aurait par ailleurs une position interministérielle ainsi qu'une capacité d'influence dans la prise en compte des besoins des territoires ultramarins, bien plus faibles.

L'unicité de gestion, à compter de 2011, de l'ensemble des contrats passés entre l'Etat et les départements et les collectivités d'outre-mer au sein de la mission outre-mer illustre d'ailleurs ce principe : elle est de nature à améliorer la lisibilité et à optimiser, grâce à la fongibilité des crédits, les moyens alloués et favorisera un meilleur suivi de la politique contractuelle de l'Etat; mais elle illustre également la mission de la DéGéOM qui est à la fois de définir, en lien avec l'Etat local, des

orientations stratégiques, de les traduire en actions opérationnelles cohérentes dans les différentes politiques publiques, de les chiffrer et de les négocier dans un document contractuel global avec les collectivités concernées.

La Cour observe par ailleurs que la réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer ne s'est pas accompagnée de la suppression de la totalité des tâches de gestion.

Il est vrai que le financement de projets conduits par des associations au profit de l'outre-mer continue à être assuré au niveau central, encore que l'impact de cette gestion sur les moyens de la Délégation doive être relativisé: seul un équivalent-temps-plein est mobilisé sur le travail d'instruction des dossiers de demandes.

Mais ce choix a été opéré dans le seul souci de garantir un soutien effectif aux associations intervenant outre-mer sur des problématiques considérées comme cruciales notamment en matière sanitaire (associations de lutte contre le SIDA) ou permettant une valorisation de l'outre-mer, notamment en matière culturelle.

Il en va de même de l'état-major du SMA qui assure une véritable fonction opérationnelle de supervision des centres implantés outre-mer et qui participe également à une politique opérationnelle de resocialisation et d'insertion dans la formation et, à terme, vers l'emploi des jeunes ultramarins.

En revanche, la suppression du service de l'état-civil de l'outre-mer est d'ores et déjà programmée à l'échéance de fin 2012 dans le cadre des mesures RGPP conduites par le MIOMCfi.

Au total, il me paraît donc qu'une typologie trop stricte entre administration de mission et administration de gestion ne peut rendre compte de l'influence et des modes d'intervention attendus de l'administration centrale de l'outre-mer à l'égard des départements et collectivités d'outre-mer.

Je prends acte toutefois que la Cour elle-même considère que « cette permanence d'attributions de gestion dans des domaines particuliers propres à l'outre-mer n'appelle pas, dans son principe, de critique ».

S'agissant de l'absence de réunions de la CICIPDOM depuis 2008, il me paraît qu'elle ne saurait être regardée comme une illustration de la soi-disant fragilité de la DéGéOM en matière d'impulsion et de coordination.

Cette commission, créée en 1970 et dont la compétence a été étendue aux TOM par un décret du 25 mars 1981, avait à l'origine pour objet d'assurer le suivi des actions mises en œuvre dans le cadre du Plan.

Avec la contractualisation Etat-régions (contrats de plan puis contrats de projet), cette commission a certes continué à se réunir une à

deux fois par an dans les années 2000 en concentrant son rôle sur la préparation et le suivi des contrats de projet Elle s'est réunie pour la dernière fois le 13 mars 2008, en vue de dresser un bilan définitif des CPER 2000-2006 et d'examiner avec les ministères techniques la programmation de leurs interventions pour 2008.

Si la CICIPDOM ne s'est plus réunie depuis cette date, il ne faut pas en tirer la conclusion d'un déficit de coordination avec les autres ministères dans ce domaine. La DéGéOM a préféré s'en tenir à des réunions bilatérales, plus faciles à organiser et plus fréquemment, plutôt que de réunir une commission composée d'un grand nombre de ministères et lourde à gérer. Par ailleurs, après le transfert en 2008 sur le budget de la mission outre-mer des crédits des ministères contributeurs aux contrats de développement passés avec les COM, le transfert des crédits contractualisés des DOM (contrats de projet) en 2011 décidé à l'issue du Conseil Interministériel à l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 nous conduit aujourd'hui à nous interroger sur l'adaptation de cet instrument de coordination interministérielle.

Par ailleurs, la Cour estime que « l'articulation des missions entre la DATAR et la DéGéOM n'est pas claire».

Or, il me semble au contraire que l'évolution récente a été caractérisée par une clarification sensible.

En ce qui concerne la politique contractuelle nationale, le ministère de l'outre-mer a désormais la totale responsabilité de l'élaboration et du suivi des contrats de projet et des contrats de développement des collectivités d'outre-mer en lien avec les représentants de l'Etat sur ces territoires, la DATAR n'intervenant pas sur ce champ. La DéGéOM participe dans le cadre du GESPER (groupe d'étude et de suivi des contrats de projet Etat-Région) aux réunions techniques organisées par la DATAR et assure le suivi d'exécution au même titre que les autres ministères techniques.

En ce qui concerne la gestion des fonds européens, conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 13 avril 2007, la DATAR et la DEGEOM assurent un rôle de coordination interministérielle, la DATAR intervenant dans le champ des programmes européens des régions métropolitaines et la DéGéOM sur ceux des régions d'outre-mer.

Dans ce cadre, il leur appartient, dans leur champ respectif, d'assurer le suivi de l'exécution des programmes et d'intervenir chaque fois que nécessaire pour accélérer leur avancement La DATAR et la DéGéOM gèrent conjointement le programme national d'assistance technique « Europ'Act » d'appui aux programmes européens, qui couvre les régions métropolitaines relevant de l'objectif "Compétitivité et emploi" et les régions d'outre-mer relevant de l'objectif "Convergence". Mais cette

cogestion est plutôt source de cohérence dans l'utilisation de ce programme.

Enfin la Cour procède à une juxtaposition d'appréciations qui, telles que présentées, semblent vouloir illustrer la déconnexion de la DéGéOM par rapport aux directions des autres ministères.

S'agissant de la présence de la DéGéOM aux réunions interministérielles à laquelle elle est conviée, elle est, en règle générale, systématique. Le niveau de représentation est variable. Compte tenu de la diversité et de la technicité des sujets abordés, la DéGéOM est représentée au niveau des sous-directeurs, des chefs de département ou de leurs adjoints, accompagnés le plus souvent du chargé de mission en charge de la question abordée. La présence personnelle du Délégué général se justifie lorsque sont abordés des sujets à dimension plus vaste (comme la départementalisation de Mayotte ou la préparation de la réunion annuelle des signataires de l'accord de Nouméa).

Les appréciations portées sur les relations avec les autres ministères et la circulation de l'information ne traduisent pas la réalité du fonctionnement de la Délégation. S'il est vrai que la DéGéOM reste encore parfois tardivement associée en amont par quelques ministères à la production des textes, elle s'inscrit aujourd'hui dans un fonctionnement interministériel stabilisé et son rôle a été progressivement intégré : des groupes de travail thématiques ont ainsi été mis en place dans le cadre du pilotage d'actions conduites par la Délégation sur des sujets très divers (RSA Outre-mer, adaptation des dispositions législatives et réglementaires liées à la départementalisation de Mayotte…).

S'il est légitime de souligner que la position de la DéGéOM, nécessairement inconfortable, doit être en permanence confortée, il nous apparaît dès lors peu justifié de lui imputer les difficultés ou réticences que peuvent avoir certains ministères à reconnaître son rôle interministériel et notamment à respecter les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 10 décembre 2008.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.

Le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM)

La Cour a examiné à plusieurs reprises les comptes et la gestion du Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), établissement public industriel et commercial dont la gestion a soulevé de nombreuses critiques.

Le contrôle, portant sur les exercices 1999 à 2002, s'était déroulé durant une période charnière au cours de laquelle le BRGM avait abandonné ses activités mondiales d'exploitant minier, sources de multiples déboires financiers. L'établissement devait donc définir une nouvelle stratégie, lui assurant une activité suffisante pour retrouver une situation financière saine.

Le référé adressé, en mai 2005, aux ministres de tutelle à l'issue de cette enquête, soulignait la nécessité :

- *de définir les nouvelles missions du BRGM et d'assurer l'équilibre financier futur de l'établissement ;*
- *de développer une gestion plus rigoureuse, notamment par la résolution des dysfonctionnements comptables liés à la difficile mise en place d'un progiciel ;*
- *de maîtriser les conséquences financières que pouvait entraîner l'engagement du BRGM dans la construction d'une usine de traitement de nickel en Nouvelle Calédonie, risque partiellement couvert par une provision.*

Le dernier rapport particulier que la Cour a consacré, en avril 2010, au BRGM, portant sur les exercices 2003 à 2008 a permis de vérifier la mise en œuvre des recommandations et d'identifier d'autres axes d'amélioration.

I - La réorientation réussie des activités

Le décret du 20 septembre 2004, modifiant le décret du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du BRGM, a défini ses nouvelles missions, tirant les conséquences de la mutation profonde qu'a connue l'établissement avec la cession de la quasi-totalité de ses actifs miniers. Il recentre les activités du BRGM autour de trois missions principales : la recherche dans le domaine des géosciences,

l'expertise en appui aux politiques publiques et les activités internationales. Le décret du 4 avril 2006 a, par ailleurs, confié au BRGM les activités de gestion de « l'après mines ».

Ce recentrage stratégique, conforme aux recommandations de la Cour, est mis en œuvre par des contrats quadriennaux, liant l'établissement et ses divers ministères de tutelle.

A - Les contrats quadriennaux

L'examen du bilan du contrat quadriennal 2005-2008 montre que le BRGM a rempli les objectifs qui lui avaient été assignés par ses tutelles.

Ses trois activités principales (recherche, expertise publique, action internationale) sont en croissance. Lorsque leur financement est mixte (subventions et ressources externes), leur développement repose sur l'augmentation des ressources externes. L'établissement s'est désengagé de la quasi-totalité de ses filiales ; celles qui demeurent ne rencontrent pas de difficultés, à l'exception de Géothermie Bouillante, en Guadeloupe. En effet, l'établissement a dû recapitaliser cette filiale à plusieurs reprises et doit préciser ses modalités de développement et de financement, ce qui est d'autant plus nécessaire que les engagements de Grenelle ont fixé des objectifs de développement ambitieux pour l'énergie d'origine thermique outre-mer.

Le contrat quadriennal 2009-2012 marque deux inflexions majeures : un intérêt marqué pour le développement durable et un regain d'intérêt porté aux matières minérales, domaine où les marges d'action du BRGM sont étroites.

Dans ce dernier domaine, la Cour a, toutefois, émis une objection : la création de l'école nationale d'applications des géosciences (ENAG) est présentée comme un élément essentiel de la stratégie. Cependant, l'intérêt même de cette création, qui entraînera des coûts supplémentaires, n'est pas démontré, en l'absence d'orientations pédagogiques originales et compte tenu des structures déjà existantes, qui auraient pu être adaptées en conséquence, notamment autour du pôle géologique de Nancy.

Enfin, le contrat quadriennal 2009-2012 prévoit une augmentation conséquente des activités opérationnelles du BRGM, sans prévoir une augmentation corrélative des moyens des services de soutien, ce qui ne paraît pas réaliste compte tenu de la charge actuelle de ces services.

B - La gestion des activités

L'examen de la gestion des trois activités principales du BRGM (recherche, expertise technique, action internationale) permet de constater le redressement du BRGM lié à son recentrage sur ces trois missions. La gestion de l'activité « après mines » n'appelle pas de commentaire.

1 - La recherche

La recherche au BRGM est une recherche finalisée, dont l'évolution des résultats est remarquable sur la période examinée. Les taux de réussite du BRGM aux appels d'offres sont supérieurs à la moyenne, démontrant la compétitivité de l'établissement. Toutes ressources confondues, les ressources consacrées à la recherche s'élevaient à 45 M€ environ en 2008. Les ressources d'origines extérieures consacrées à cette activité sont en forte augmentation. Le BRGM participe en outre à l'alliance ALLENVI qui regroupe, sur une base volontaire, d'autres opérateurs rattachés au même programme de la loi de finances[56], afin d'accroître les synergies dans le domaine de la recherche.

Cependant, les activités de recherche ne font pas l'objet d'une planification pluriannuelle précise. Le contrat quadriennal gagnerait à être complété par un document, de même horizon, mais plus précis et plus opérationnel. Le comité scientifique pourrait être plus impliqué dans la définition de la stratégie de recherche.

Enfin les projets de recherche sont insuffisamment évalués : il n'y a ni structure d'évaluation interne au sein du BRGM, ni d'évaluation externe régulière.

2 - L'appui aux politiques publiques

Les actions de service public du BRGM répondent aux besoins d'expertise des administrations, en fort développement. Le BRGM a su s'adapter ou se doter des compétences nécessaires pour répondre à ces nouveaux besoins. Les financements contractuels ont augmenté fortement sur la période. La comptabilité analytique du BRGM montre que cette activité a dégagé, en 2008, une marge opérationnelle de 2,06 M€.

[56] Programme 187 « *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* ».

Toutefois, le financement des projets demeure complexe, faute de règles précisant la répartition du financement, entre la subvention et les ressources contractuelles.

3 - Les activités internationales

Les activités internationales ont connu un développement remarquable durant les exercices 2003 à 2008. Un peu inférieur à 10 M€ en 2006, le chiffre d'affaires était de l'ordre de 25 M€ en 2009.

Cette activité, concentrée sur les pays africains, dans les domaines traditionnels d'intervention du BRGM, est très dépendante des financements internationaux, dont les montants baissent depuis 2010. Cette diminution risque de remettre en cause la contribution positive de cette activité aux résultats du BRGM.

Les axes retenus pour la nouvelle stratégie (recentrage géographique, offre élargie à des thématiques nouvelles) sont certes pertinents. Mais leur mise en œuvre risque d'être handicapée par les coûts internes élevés du BRGM, si la sous-activité l'oblige à rapatrier de la sous-traitance.

II - L'amélioration des résultats financiers

Conséquence du recentrage stratégique, qui a permis d'éliminer les foyers de pertes récurrentes, les résultats financiers du BRGM, dont la situation était très critique au début des années 2000, se sont constamment améliorés.

Le chiffre d'affaires (hors activité après-mines) est ainsi passé de 37,6 M€ en 2003 à 64,4 M€ en 2008. Sur la même période, l'excédent brut d'exploitation est passé de 2,24 M€ à 7,30 M€. Quant au résultat d'exploitation, longtemps déficitaire, il est devenu bénéficiaire dès 2004, pour s'établir à 4,7 M€ en 2008. Le résultat de l'exercice 2008 est de 10,6 M€.

Les principaux indicateurs financiers du BRGM font donc ressortir une situation saine : résultats systématiquement excédentaires, autofinancement le plus souvent suffisant pour couvrir les investissements, fonds de roulement et trésorerie en nette augmentation depuis 2005.

La croissance des ressources propres témoigne du dynamisme du BRGM dans la diversification de ses sources de financement. Enfin, l'établissement public a su développer son chiffre d'affaires tout en maîtrisant ses charges qui croissent proportionnellement moins que le chiffre d'affaires.

La période examinée marque donc le redressement financier du BRGM.

III - Les axes de progrès

Si le BRGM a retrouvé une situation financière satisfaisante, l'établissement doit poursuivre deux axes d'amélioration majeurs portant, l'un sur son organisation, l'autre sur la fiabilité de ses comptes.

A - L'évolution de l'organisation

L'organisation matricielle du BRGM est bien adaptée aux activités de l'établissement, qui a, de plus, une forte culture de la gestion par projet. Sur de nombreux points cependant, cette organisation pourrait être améliorée.

Les larges attributions de la direction de la production, agrégat de fonctions hétérogènes, mériteraient d'être reconsidérées, au profit d'un transfert de compétences vers le secrétariat général. Cette direction est, notamment, chargée du contrôle de gestion, ce qui la place en position de juge et partie. La direction financière se cantonne au suivi des filiales et à quelques interventions de son directeur, pour régler les problèmes liés à l'exécution des contrats internationaux. La même remarque pourrait être faite pour la gestion de l'immobilier. De même, la délégation à la qualité est rattachée à la direction de la production, alors qu'elle pourrait être directement placée auprès de la direction générale.

En matière juridique, le secrétariat général n'est pas à même, faute d'effectifs suffisants, d'apporter un support efficace aux diverses activités en fort développement, ce qui constitue une source manifeste de risques. Le recours ponctuel à des cabinets juridiques ne constitue qu'un palliatif imparfait, faute notamment d'un encadrement suffisant de ces prestataires par le BRGM.

L'établissement ne dispose pas d'une structure chargée de l'audit ou de l'évaluation. Les procédures de contrôle interne au sein du BRGM devraient être renforcées et faire l'objet d'une étude d'ensemble reposant sur une analyse des risques.

Pour l'agence comptable, la mise en œuvre d'un contrôle hiérarchisé reposant sur une analyse des risques est très souhaitable.

D'une manière générale, les activités de support devraient être renforcées, afin de mieux maîtriser les risques liés à une période de forte croissance.

B - La fiabilité comptable

1 - Les réserves des commissaires aux comptes

Pour l'exercice 2008, les commissaires aux comptes ont maintenu deux réserves portant sur les conditions de prise en compte du résultat au sein de l'établissement et sur l'insuffisance de provisionnement d'une créance.

Cette dernière réserve porte sur une créance non provisionnée de 67,4 M€ au 31 décembre 2008, que détient le BRGM sur la Société de participation minière du Sud-calédonien (SPMSC). Elle trouve son origine dans la cession, à la SPMSC, des droits du BRGM sur une usine de production de nickel en Nouvelle-Calédonie, projet industriel dont la Cour signalait les risques dans ses précédentes interventions. Son remboursement est subordonné à la rentabilité future du complexe minier qui doit être construit, car il repose sur le prélèvement d'une partie des dividendes versés par l'opérateur industriel à la société SPMSC.

Le BRGM ne provisionnait pas cette créance, considérant que le projet industriel n'était pas porteur de risques spécifiques. Toutefois, en l'absence de communication de documents suffisamment précis et fiables permettant d'évaluer les risques du projet et son avancement, les commissaires aux comptes ont estimé que cette créance devait être provisionnée. Pour les mêmes motifs, malgré la dotation d'une provision de 10M€ dans les comptes du BRGM, les commissaires aux comptes ont maintenu leur réserve lors de la certification des comptes 2008. Le BRGM doit mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lever ces réserves.

2 - L'amélioration des processus comptables

Dans sa précédente intervention, la Cour constatait que le BRGM rencontrait de grandes difficultés pour implanter un progiciel comptable et invitait le BRGM à plus de rigueur dans ce domaine.

La dernière intervention la Cour a permis de constater le bon fonctionnement du progiciel comptable et l'efficacité du système comptable du BRGM.

Néanmoins, quatre mesures d'amélioration des processus comptables devraient être mises en œuvre :

- le BRGM doit apurer des dettes et créances anciennes, datant de l'époque où il était exploitant minier. Ce travail de nettoyage des comptes est indispensable afin d'améliorer leur lisibilité ;
- le système comptable très intégré du BRGM entraîne, lors de la clôture des comptes, de nombreuses écritures issues de la comptabilité analytique. Cette dernière est tenue par l'ordonnateur, par délégation du comptable public. Cette délégation doit être formalisée, afin de donner à l'agent comptable une vision complète sur ces opérations de clôture dont toutes les écritures doivent pouvoir être justifiées ;
- la gestion des projets doit être améliorée pour mieux déterminer les restes à faire ;
- enfin, la méthode de comptabilisation des contrats pluriannuels doit être mise en conformité avec les exigences comptables et harmonisée au sein de l'établissement.

***

La Cour constate que de nombreuses recommandations concernant le BRGM ont été suivies d'effet et que la situation de cet établissement a été bien redressée.

Le BRGM doit néanmoins maintenir ses efforts pour améliorer encore son organisation et la qualité de ses comptes, tout en poursuivant la mise en œuvre de son contrat quadriennal.

La Cour souligne, par ailleurs, que, compte tenu des institutions existantes, l'intérêt de la création de l'école nationale d'application des géosciences, qui entraînera des coûts de structure supplémentaires, est très incertain.

REPONSE DE LA MINISTRE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Je souscris à l'essentiel des observations y figurant mais je souhaiterais, toutefois, apporter la précision suivante.

Dans la mesure où elle répond à un besoin reconnu de formation de haut niveau dans le domaine des ressources minérales, la création par le BRGM de la nouvelle "école nationale d'application des géosciences" (ENAG) me semble être une initiative opportune. En effet, l'ENAG vise avant tout à maintenir au plan national un niveau suffisant de connaissances dans les sciences de la terre, ce qui correspond à des préoccupations d'ores et déjà exprimées par la Cour des Comptes, notamment en ce qui concerne le domaine de l'après-mines et celui du stockage du CO2. J'ajoute que le coût de fonctionnement de cette nouvelle école restera très marginal à l'échelle du BRGM.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

En premier lieu, je rejoins votre analyse des progrès réalisés par l'établissement au cours de la période étudiée. Le redressement significatif du chiffre d'affaires et du résultat d'exploitation témoigne de ces progrès. Ce redressement correspondait à une exigence forte des tutelles de l'établissement. Par ailleurs, l'établissement a atteint, et parfois dépasse, les objectifs qui lui étaient assignés dans le contrat Etat-BRGM 2005-2008. La réorientation des activités du BRGM vers le développement durable, l'accroissement des activités de recherche, le désengagement de différentes filiales, la progression des ressources propres, fruit de l''implication de l'établissement dans la recherche partenariale, sont autant de réalisations qui ont accompagné le rétablissement de l'équilibre financier. Celui-ci a été également rendu possible par un effort significatif d'économies et de maîtrise des charges, s'appuyant sur une gestion rendue plus efficace.

L'année 2010 a été marquée par la mise en place d'une nouvelle gouvernance de l'établissement, qui pourra s'appuyer sur le contrat Etat-BRGM 2009-2012 pour conforter ces avancées.

Si la Cour dresse un bilan positif des progrès réalisés, elle identifie différents points de vigilance sur lesquels je souhaite revenir.

La Cour a ainsi mis en avant une possible fragilité de l'établissement du fait de fonctions support insuffisamment dotées et dont l'organisation pourrait être améliorée. Je partage l'analyse de la Cour sur les risques que cela peut entraîner pour l'établissement et me réjouis de constater que le second semestre de l'année 2010 a été marqué par une réorganisation d'ampleur. Ainsi, une direction administrative et financière a été mise en place, avec pour objectif d'accompagner la croissance de l'activité du BRGM et d'optimiser ses moyens.

Cette direction, rassemblant des services jusque-là dispersés, doit permettre à l'établissement de renforcer les moyens consacrés à l'élaboration du budget et de rationaliser la fonction financière. Cette nouvelle direction est également en charge du contrôle de gestion et de la gestion de l'immobilier. Elle permet également de renforcer les capacités d'accompagnement juridique des différentes activités du BRGM. Cette réorganisation se traduit également par un renforcement des effectifs dédiés aux fonctions support. Ces aménagements ont été effectués en conformité avec les règles en vigueur au titre du plafond d'emploi.

Par ailleurs, l'établissement s'est doté d'un service de l'audit, rattaché à la direction générale, et d'une direction de la stratégie, complétant ainsi les outils qui doivent lui permettre de progresser sur les points qui restaient à consolider.

Cet effort manifeste de modernisation de l'organisation, qui gagne ainsi en lisibilité, a été mené à un rythme soutenu par l'équipe dirigeante et permettra sans aucun doute d'améliorer la qualité des comptes. Le nombre de réserves des Commissaires aux comptes accompagnant la certification des comptes de l'année est l'un des indicateurs du contrat Etat-BRGM 2009/2012.

La Cour s'interroge également sur l'intérêt de l'Ecole nationale d'application des géosciences (ENAG). Il est utile de préciser que la décision de créer cette école a été précédée d'une analyse prospective sur le vivier de compétences en géologie, et sur les besoins tant des milieux industriels que des Etats en matière de géosciences appliquées. Il s'agit de compléter l'offre existante par une formation plus avancée, intervenant à la suite des grades de niveau bac + 5 (écoles d'ingénieurs ou master 2) et promouvant des approches nouvelles des métiers de la mine. L'un des enjeux est de faire le lien entre les savoirs académiques, les technologies innovantes et un mode de gestion des projets industriels adapté aux contextes étrangers.

Ainsi, l'ENAG a vocation à devenir l'un des instruments de la stratégie du BRGM, notamment à l'international, dans un contexte de forte tension sur les marchés de matières minérales rares.

La complémentarité avec l'offre de formation existante doit notamment être évaluée à l'aune des partenariats que l'ENAG devra nouer. A titre d'illustration, les interactions avec le pôle nancéen de géosciences sont déjà réelles. Ainsi, le directeur de l'Ecole supérieure de géologie de Nancy est l'un des membres du comité d'enseignement de l'ENAG, tandis que plusieurs enseignants du pôle nancéien participent à l'enseignement.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je tiens à souligner la qualité de ce rapport dont je partage tous les constats.

Je me joins à la Cour pour saluer le redressement opéré par le BRGM au cours des dernières années. Le BRGM a en effet réorienté avec succès ses activités entre 2004 et 2008 et ce recentrage stratégique lui a permis de retrouver une situation financière satisfaisante.

Les axes de progrès que la Cour recommande au BRGM sont également tout à fait pertinents. Il faut d'ailleurs souligner qu'au cours de l'année 2010, le BRGM a mis en œuvre une importante réorganisation afin de répondre aux recommandations déjà formulées par la Cour. L'établissement a également entrepris les démarches utiles au renforcement de la fiabilité de ses comptes.

REPONSE DU PRESIDENT DU BRGM

Je désire insister sur les aspects suivants en particulier :

***1**. L'Ecole Nationale d'Applications des Geosciences :*

Le projet de rapport public reprend les mêmes critiques que celles qui étaient dejà formulées par le rapport particulier que Ia Cour a consacré en 2010 à Ia gestion du BRGM, sans tenir compte des justifications que j'avais avancées dans ma réponse.

Je reprendrai donc ici, en le développant, le même argumentaire que dans ma contribution du 26 mars 2010.

1) L'ENAG est-elle inserée dans Ia stratégie du BRGM ? La réponse est incontestablement positive :

i. L'ENAG sert de manière concrète à affirmer Ia présence de l'établissement dans le domaine des ressources minérales. La très forte croissance des cours justifie le repositionnement stratégique du BRGM sur ce thème « patrimonial ». La création de I'ENAG et le développement de l'activité internationale sont les deux actions retenues dans le contrat 2009-2012, auquel j'ai souhaité ajouter en 2010 Ia relance de Ia recherche et l'appui stratégique à Ia politique gouvernementale, concernant notamment les métaux stratégiques.

ii. Le BRGM est un acteur reconnu et apprécié dans le monde pour sa contribution à l'inventaire et Ia valorisation des ressources minérales. En dépit de Ia présence d'établissements anciens et prestigieux, par ailleurs partenaires du BRGM, Ia France ne disposait pas dans ce secteur, – comme pour le pétrole avec IFP School - d'une formation de spécialité capable de maintenir les compétences de Ia France dans un domaine vital pour sa recherche et son économie.

2) L'intérêt de Ia création de l' ENAG est-il démontré ? Comme je l'indiquais dans ma réponse précédente, un grand danger menace Ia géologie française dans les années qui viennent, du fait du départ en retraite d'une génération que les écoles en place ne parviendront pas à remplacer.

a) D'abord, parce beaucoup de formations aux métiers de Ia mine ont disparu, y compris dans les écoles éponymes. Ce phénomène touche aussi d'autres pays ; il est particulièrement criant dans le cas de Ia France.

b) Ensuite, parce que de nouvelles approches de ces métiers doivent être promues- incluant le contact avec Ia science du meilleur niveau, Ia technologie Ia plus innovante et de nouvelles approches de Ia gouvernance adaptées aux contextes étrangers - pour les rendre attractifs auprès des jeunes générations.

3) C'est pourquoi l'ENAG entend, non pas remplacer les dispositifs en place, mais les compléter.

a) La Cour estime que le pôle de Nancy aurait pu être renforcé. Je fais remarquer que le directeur de I'Ecole Supérieure de Géologie de Nancy siège dans le comité d'enseignement de I'ENAG et que plusieurs enseignants du pôle nancéien de géosciences sont chargés de cours à I'ENAG. Je ne suis nullement hostile, lorsque

L'ENAG aura atteint sa vitesse de croisière, à ce que des coopérations plus structurées s'établissent entre les pôles orléanais et nancéien.

b) La complémentarité avec le CESMAT, qui offre des formations spécialisées courtes et réputées à l'international, est assurée par une forte implication du BRGM dans ce dispositif impliquant l'ensemble des écoles concernées.

c) Avec sa vocation internationale affirmée, I'ENAG opère aussi en lien étroit avec l'Université d'Orléans et le CNRS/INSU et vient compléter par le haut un dispositif orléanais cohérent, qui allie Ia formation par Ia recherche (OSUC) et au sein d'une école d'ingénieur (POLTYTECH).

4) En plus des services géologiques et miniers des Etats concernés qui constituent Ia clientèle naturelle de I'ENAG (répondant ainsi au fort besoin de gouvernance du secteur), Ia direction de l'ENAG travaille à renforcer les liens avec les industriels et intègre pleinement Ia nécessité d'adapter les formations à leurs besoins.

Une première promotion d'élèves a fait sa rentrée en septembre 2010. La deuxième est en cours de recrutement.

5) Outre les ressources minérales, sur lesquelles elle a démarré et déjà assis sa compétence et sa complémentarité avec les autres formations, l'ENAG interviendra aussi dans le futur sur Ia géothermie et le stockage du C02, domaines également porteurs dans lesquels les formations sont inexistantes en France et en Europe.

2. La planification de Ia recherche et l'évaluation :

La Cour préconise une planification pluriannuelle des activités de recherche, par l'adjonction au contrat quadriennal d'un document spécial. Je suis favorable à cette suggestion, qui aura le mérite de sécuriser dans le temps des programmes nécessitant une visibilité à moyen-long terme.

S'agissant de l'évaluation, le BRGM va mettre en place dans le trimestre en cours un dispositif adapté, permettant de lancer dès 2011 l'autoévaluation préconisée par l'AERES.

3. L'organisation administrative :

La Cour souligne un certain nombre d'imperfections dans l'organisation de Ia fonction administrative du BRGM. Je veux indiquer ici que ces remarques ont été entendues. J'ai pris mes fonctions à la fin de l'année 2009. Un an après, une nouvelle organisation des fonctions supports est désormais en place.

Les principaux axes de Ia nouvelle organisation sont les suivants :

1. La mise en place d'une organisation mieux adaptée et plus claire qu'auparavant :

Cet objectif central s'est traduit par le regroupement dans une structure de référence, Ia nouvelle direction administrative et financière, de toutes les missions de « support » hors gestion des ressources humaines (budget, finances, immobilier, logistique, fonction juridique, achats, assurances), à l'exception de l'agence comptable.

Le secrétariat général subsiste pour se consacrer essentiellement au suivi des filiales. Son existence sera réexaminée au départ en retraite, prévu l'an prochain, du titulaire du poste. La direction de Ia production a été supprimée dans sa forme antérieure.

2. Une plus grande sécurité dans le pilotage du BRGM : Ia fonction juridique est en cours de reconstitution. Pour tenir compte des remarques de Ia Cour, un service de l'audit est créé au 1er janvier 2011. La délégation à Ia qualité lui est rattachée.

3. Une meilleure cohérence entre les filiales et l'établissement public : les compétences des grandes directions « transversales » de I'Epic, comme Ia DRH ou Ia direction internationale, sont élargies aux activités des filiales. De même, le suivi opérationnel de celles-ci est désormais Ia tâche essentielle du secrétariat général reconfiguré.

4. Les remarques de Ia Cour sur certains aspects comptables :

a) l'amélioration des processus comptables. La Cour a été suivie sur au moins deux points : en premier lieu, le conseil d'administration a procédé en 2010, sur proposition de l'agent comptable, à la sortie du bilan de vieilles opérations périmées et sans valeur ; ensuite, la méthode de comptabilisation des contrats pluriannuels, notamment des contrats internationaux, a été alignée sur le droit commun.

b) Le traitement de la créance sur Ia mine de Goro : la levée de Ia réserve appliquée par les commissaires aux comptes (avant mon arrivée), dépend entièrement de Ia remise d'informations par le débiteur et son délégataire, lequel est l'exploitant minier. Ces informations ont été demandées de manière directe par moi-même et j'attends qu'elles puissent me parvenir en 2011.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

Le personnel du contrôle de la navigation aérienne

La Cour avait consacré un rapport public thématique à la navigation aérienne en 2002. Elle y critiquait notamment un mode de gestion des agents du contrôle aérien qui apparaissait « de moins en moins compatible avec le statut de la fonction publique » :

- *les accords sociaux (les protocoles triennaux) négociés avec les personnels avaient un coût très élevé ;*
- *les recrutements répondaient davantage à une logique de négociation sociale et à des objectifs catégoriels qu'aux besoins des services ;*
- *la politique de rémunération était coûteuse, du fait notamment de régimes indemnitaires irréguliers.*

Examinant, en 2006, les suites données à ce rapport, la Cour avait noté que certains progrès, limités, avaient été réalisés en ce qui concerne l'organisation du travail, mais que « la gestion du personnel reste, avec l'organisation du travail, la grande faiblesse du contrôle de la navigation aérienne ».

Un nouveau contrôle a donc été mené par la Cour sur la période 2006 – 2009.

A l'issue de ce contrôle, la Cour a adressé un référé au ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et à son homologue chargé du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Elle demandait, notamment, aux ministres de régulariser sans délai des régimes indemnitaires qui demeuraient irréguliers.

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour dressait également un constat sévère portant principalement sur les points suivants :

- *l'opacité de l'organisation du travail avait conduit à la mise en place d'un système d'absence officieux (les « clairances ») qui posait de nombreuses difficultés, notamment dans une activité prioritairement orientée vers la sécurité ;*
- *les règles d'organisation du travail, et notamment la règle du travail « un jour sur deux » conduisait à des durées de vacations excessives ;*
- *les protocoles sociaux, négociés avec les représentants du personnel, demeuraient profondément asymétriques et conduisaient à une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires.*

Moins d'un an après la publication de ce rapport, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) a mis fin aux pratiques les plus contestables et a régularisé les régimes indemnitaires de ses agents. Pour autant, certaines recommandations faites par la Cour restent encore à mettre en œuvre.

La Cour avait demandé la régularisation des primes versées aux personnels de la navigation aérienne

Dans le référé adressé au ministre, la Cour avait indiqué que les principales primes versées aux personnels techniques étaient irrégulières, car fondées sur des décrets qui n'étaient jamais entrés en vigueur, faute de publication au Journal officiel. Deux d'entre elles étaient, en outre, indexées sur le niveau général des prix, ce qui était contraire au code monétaire et financier.

La non-publication des décrets, motif d'irrégularité qui aurait dû entraîner un refus de paiement par les comptables, a également conduit la Cour à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des agents comptables du budget annexe « Contrôle et exploitation aérien » qui avaient payé ces primes irrégulières (arrêt du 8 avril 2010, Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ») et à les constituer débiteurs de la somme de 260 M€[57].

[57] Les comptables concernés ont formulé des demandes de remise gracieuse auprès du ministre chargé du budget.

Trois décrets et douze arrêtés ont été publiés au Journal officiel du 6 août 2010, permettant de régulariser le régime indemnitaire des personnels de la navigation aérienne. Ils ne prévoient pas de mécanisme d'indexation automatique. Cependant, le niveau des primes étant fixé par arrêté, l'administration a la possibilité de les augmenter de façon discrétionnaire. La DGAC devra donc veiller à ce que d'éventuelles revalorisations ne conduisent pas au maintien, de facto, d'une indexation sur l'inflation.

D'ores et déjà, le protocole prévoit le maintien d'une forme d'indexation sur l'inflation. En effet, si le niveau des primes est gelé pour 2010 et 2011, le versement d'une prime spécifique est prévu en 2012 pour compenser les écarts entre le nouveau système et « *le montant qu'auraient atteint ces primes dans l'ancien système appliqué sur les années concernées* ». Le protocole prévoit seulement que le montant de cette prime ad hoc sera limité à 1,9 % de la masse indemnitaire des personnels concernés.

Le décret n°2010-920 prévoit que les taux moyens de la prime d'exploitation, de vacation ou de sujétion, ainsi que ceux de la prime spéciale d'exploitation peuvent être modulés dans la limite de 20 %, sous réserve du respect du taux moyen pour chaque catégorie et chaque degré de qualification. Ces dispositions vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de la performance individuelle.

Toutefois, la DGAC n'a pas saisi l'occasion de cette régularisation pour clarifier la fonction de chaque prime.

La Cour avait constaté, à l'occasion du contrôle mené en 2009, que le système indemnitaire de la DGAC était marqué par une très grande complexité, avec des primes répondant à des objectifs divers : primes liées au statut, primes liées à l'exercice d'un métier (indemnité de qualification pour les titulaires d'une licence de contrôleur), primes liées à l'exercice de fonctions spécifiques, primes liées au lieu d'affectation, etc. Cette situation perdure, puisque les textes publiés en août 2010 n'ont fait que régulariser les primes qui préexistaient.

Depuis 2007, l'administration s'est efforcée d'utiliser ces primes pour répondre à des difficultés de management, notamment pour attirer les agents vers certains postes et les y maintenir. Cette nouvelle pratique devrait être étendue, en réservant le versement de primes liées à l'exercice de fonctions spécifiques à la résolution de ces difficultés.

La Cour demandait de mettre fin à la pratique des « clairances ».

Un système d'absences officieuses (clairances) avait été mis en place pour les contrôleurs aériens, à la faveur d'une organisation du travail opaque. Il était en conséquence impossible de connaitre les heures de contrôle réellement effectuées par chaque agent. La Cour avait donc recommandé à la DGAC de mettre fin à ces pratiques et d'instituer un contrôle effectif de la présence.

A la fin de l'année 2009, le gouvernement avait demandé à la DGAC de « *mettre en place sans tarder* » un « *suivi personnalisé* » du temps de travail des contrôleurs aériens. Une circulaire interne du directeur des services de la navigation aérienne de la DGAC a donc rappelé aux agents l'obligation de respecter les tours de service définis par les responsables des organismes de contrôle. Le directeur des services de la navigation aérienne (DSNA) a également ordonné qu'un système de vérification effective soit mis en place, à partir de juin 2010. Depuis cette date, les responsables des organismes de contrôle ont procédé à des contrôles de présence hebdomadaire, sur la base des informations disponibles dans les systèmes de contrôle des accès aux locaux par badges de sécurité ou en faisant émarger les agents.

Des difficultés ont été rencontrées localement, notamment dans les « centres en route » de la navigation aérienne de Brest et dans les services de navigation aérienne en Corse, mais elles sont restées relativement limitées. La DGAC indique, toutefois, que « *les organisations syndicales […] se sont fortement émues de ces mesures qu'elles considèrent comme remettant en question la responsabilisation des chefs d'équipe pour l'optimisation du fonctionnement opérationnel du service de contrôle aérien.* »

La Cour avait également constaté que, du fait de l'opacité qui entourait l'organisation du travail, la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), ne disposait pas des procédures nécessaires pour s'assurer de l'aptitude des contrôleurs à exercer leur métier. Dans leur réponse au référé de la Cour, le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat avaient indiqué qu'ils demandaient à la DGAC de mettre en place un suivi personnalisé permettant à la DSAC d'exercer « *plus aisément sa mission de surveillance individualisée des conditions nécessaires à la prorogation des licences de contrôleur* ».

Un an après la publication de l'insertion, aucune mesure n'a été prise en ce sens. Les informations communiquées par la DSNA à la DSAC souffrent toujours des mêmes insuffisances. Le protocole social qui avait été négocié (cf. infra) prévoyait la constitution d'un groupe de

travail DSNA/DSAC, afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la demande des ministres. La DGAC reconnaît que la demande de la Cour est « *essentielle pour l'amélioration continue du dispositif de surveillance des qualifications de contrôle* », tout en précisant qu'il est fragilisé « *sur le plan du dialogue social* » par la dénonciation du protocole.

S'agissant d'une amélioration essentielle du dispositif de surveillance, la Cour considère qu'elle doit être mise en œuvre sans tarder.

La Cour demandait à la DGAC d'adopter de nouveaux cycles de travail pour limiter la durée des vacations.

La Cour constatait que la règle du travail « un jour sur deux » conduisait les contrôleurs aériens français à assurer des vacations plus longues que leurs homologues européens dans le cadre de cycles de travail qui voient alterner trois jours de travail et trois jours de repos. Elle considérait que cette règle était non seulement un frein très important à la productivité, mais qu'elle était, en outre, contradictoire avec les objectifs de sécurité. La Cour avait donc recommandé à la DGAC d'adopter des cycles de travail semblables à ceux qui prévalent à Eurocontrol et qui voient alterner quatre jours de travail et deux jours de repos.

La DGAC considérait que cette règle ne pouvait être remise en cause « *sans une négociation sociale à l'issue incertaine* ». Dans le cadre des négociations sur le protocole (cf. infra), elle n'a pas proposé une telle modification des cycles de travail.

La Cour considère que la négociation d'un « *nouveau système global aussi performant que transparent* », que souhaite engager la DGAC, doit conduire à la suppression de la règle du travail « un jour sur deux ».

La Cour des comptes considérait que la question de la pérennité de la méthode « protocolaire » devait continuer d'être posée.

La Cour avait analysé le protocole social conclu entre l'administration et les organisations syndicales de la DGAC. Elle avait considéré que cette méthode de négociation sociale avait conduit à une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires et que les contreparties demeuraient insuffisantes.

Un projet de protocole a été négocié par la DGAC au 1er semestre 2010. Il a été signé par six syndicats représentatifs et par le secrétaire d'Etat aux transports le 24 septembre 2010.

Ce projet s'inscrivait dans le cadre fixé pour l'ensemble de la fonction publique : non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et retour catégoriel de 50 % des gains permis par le schéma d'emplois. Il prévoyait par ailleurs une adaptation de l'organisation avec une diminution importante du nombre d'approches et la centralisation au niveau national des fonctions assumées par les bureaux régionaux d'information aéronautique métropolitains.

Toutefois, l'augmentation continue des avantages statutaires, qui avait été critiquée par la Cour, se poursuit. Ainsi, le protocole prévoit de porter l'indice terminal du corps des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) à l'indice brut 702 contre 646 actuellement et ouvre huit postes culminant à l'indice hors échelle B aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA). Quant au nouveau corps d'encadrement, dont la création est prévue par le protocole, son indice terminal n'est pas encore déterminé

Le projet de protocole a fait l'objet du droit d'opposition prévu à l'article 28 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, de la part d'une intersyndicale représentant plus de 50% des personnels de la DGAC. Dans un courrier du 9 novembre 2010, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et le secrétaire d'Etat aux transports ont néanmoins indiqué aux secrétaires nationaux des syndicats de la DGAC qu'un avis rendu par le secrétaire d'Etat à la fonction publique concluait que l'article 28 de la loi du 5 juillet 2010 ne pouvait s'appliquer au cas spécifique de ce protocole.

Si le protocole devait être appliqué, la Cour serait attentive à ce que les mesures décidées en matière d'organisation soient bien mises en œuvre et que la création du nouveau corps d'encadrement ne conduise pas à la poursuite d'augmentations non justifiées des avantages statutaires au sein de l'aviation civile.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Je souhaite apporter des précisions sur trois points :

1-Sur la régularisation des primes versées aux personnels navigation aérienne

La Cour a pris bonne note de la régularisation du dispositif indemnitaire des personnels concernés menée en 2010, tout en attirant l'attention sur deux sujets :

• D'une part, la possibilité qui existerait pour la DGAC de maintenir une forme d'indexation des montants indemnitaires sur l'inflation. Il convient de noter que les évolutions indemnitaires ont été arbitrées à 0% pour 2010 et 2011. Le montant de la prime spécifique prévue en 2012 et correspondant à la transition entre le régime indemnitaire actuel et le nouveau régime qui doit entrer en vigueur en 2013, a été limité à 1,9% de la masse indemnitaire des personnels concernés.

• D'autre part, sur la nécessaire simplification à apporter à ce système. Consciente que des évolutions doivent encore être apportées à ce système, la direction générale de l'aviation civile vient de lancer le groupe de travail, prévu au protocole et chargé d'élaborer le nouveau système en prenant en considération les axes suivants qui répondent aux préoccupations de la Cour :

• Simplification du système ;

• Harmonisation nationale et convergence européenne au niveau FABEC ;

• Les fonctions, la performance et les problématiques d'effectifs.

2 - Sur le contrôle des présences et le suivi des heures

La mise en œuvre du contrôle de présence permet désormais de vérifier a posteriori la présence des contrôleurs sur leur lieu de travail grâce à l'exploitation des données relatives aux badges d'accès sécurisé. Certaines difficultés de mise en œuvre de ce type de contrôle ont été relevées au sein de deux services, mais leur fonctionnement fait alors l'objet d'une analyse systématique des cas observés. La situation, qui est liée au fait que l'accès à certains sites ne recourt pas à une validation électronique du badge puisque le contrôle d'accès est encore effectué par vérification visuelle du badge, est en cours de finalisation, avec des taux de validation électronique des badges atteignant d'ores et déjà près de 99%.

S'agissant de l'amélioration du suivi individualisé des heures de contrôle effectuées par les contrôleurs. et comme prévu par le texte protocolaire, un groupe de travail va prochainement commencer ses travaux. Ses conclusions doivent permettre la mise en œuvre d'un dispositif revu dans les meilleurs délais.

3 - Sur l'organisation du travail

Le régime de travail des ICNA en salle de contrôle est fixé à 155 vacations par an. Il découle des sujétions particulières de la profession, en particulier le travail de nuit, et les jours fériés et chômés. Ce nombre de vacations est du même ordre que celui du centre Eurocontrol de Maastricht pris en référence par la Cour.

L'organisation des tours de service vise à répartir ces 155 vacations tout au long de l'année. Cela conduit donc, une fois les congés pris en compte, à une moyenne d'un jour sur deux sur le cycle de travail. Cependant, et afin de s'adapter aux exigences du trafic, le système des vacations complémentaires en vigueur depuis quelques années conduit. sur les périodes de charge, à dépasser ce taux d'un jour sur deux.

Enfin, la durée moyenne des vacations citée par la Cour masque les différences de durée entre vacations de jour et de nuit. En pratique les vacations de jour sont voisines ou inférieures à 9h ce qui est analogue au système d'Eurocontrol dont le rythme de travail peut certes monter à 4 jours sur 6 mais dont le nombre annuel global de vacations, comme indiqué précédemment, est analogue à celui en vigueur en France.

L'ensemble des dispositions déjà prises en 2010 et celles en voie d'achèvement sont donc bien cohérentes avec les recommandations de la Cour.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Par lettre en date du 14 décembre 2010, vous m'avez adressé un projet d'insertion au rapport public annuel relatif à la gestion du personnel de la navigation aérienne. Je partage globalement les analyses de la Cour et souhaite appm1er des précisions sur trois points :

1 Sur le régime indemnitaire et statutaire des personnels de la navigation aérienne

La Cour relève qu'un important effort de régularisation du régime indemnitaire des personnels techniques a été mené en 2010 grâce à la publication de trois décrets et douze arrêtés au Journal officiel du 6 août 2010. Ces textes ne prévoient plus de mécanisme d'indexation automatique sur l'inflation. Cependant, le niveau des primes étant fixé par arrêté, la Cour relève que l'administration a la possibilité de les augmenter de façon discrétionnaire et donc de maintenir de facto une indexation sur l'inflation.

La Cour estime ainsi que le protocole 2010-2012 pourrait maintenir une forme d'indexation sur l'inflation des primes des personnels techniques en créant une prime spécifique pour 2012 dont le montant s'appuierait sur le calcul de la différence indemnitaire entre le nouveau système que le protocole prévoit de créer pour les personnels techniques et "le montant qu'aurait atteint ces primes dans l'ancien système sur les années concernées".

La Cour estime par ailleurs que la régularisation des primes aurait pu être l'occasion de clarifier le régime dans son ensemble.

Si je comprends les craintes de la Cour sur ce point, je tiens à signaler que, pour les années 2010 et 2011, malgré une demande initiale de revalorisation sur une base forfaitaire, il a été décidé de geler les primes de ces personnels à leur niveau de 2009.

Le protocole 2010-2012 prévoit une refonte du régime indemnitaire des personnels techniques qui sera l'occasion de préciser la fonction de chaque prime. Ce régime ne devant entrer en vigueur qu'en 2013, la prime spécifique prévue pour l'année 2012 a pour objet de permettre une revalorisation des primes des personnels techniques dans l'attente de la refonte du régime indemnitaire actuel. Le montant de cette prime qui est en tout état de cause inclus dans l'enveloppe globale du protocole, devra faire l'objet d'un arbitrage interministériel. Le ministère du budget veillera, d'une part, à ce que les modalités de calcul de cette prime soient conformes aux pratiques en vigueur dans le reste de la fonction publique et, d'autre part, à ce qu'il n'y ait pas de maintien de facto d'une indexation sur l'inflation des primes des personnels techniques de la DGAC lors de la modification des arrêtés prévoyant le montant de ces primes.

2 Sur l'organisation de travail

La Cour relève qu'il n'existe toujours pas de procédure pour s'assurer de l'aptitude des contrôleurs aériens à exercer leur métier.

L'existence d'une procédure de contrôle de l'aptitude professionnelle des contrôleurs aériens constitue effectivement un point essentiel pour assurer une plus grande sécurité du transport aérien. Le protocole social 2010-2012 comprend la mise en oeuvre

d'un groupe de travail au sein de la DGAC ayant pour objet la mise en oeuvre d'un mode opératoire permettant de vérifier les aptitudes des contrôleurs aériens.

3 Sur la méthode protocolaire

La Cour estime que la méthode protocolaire est directement à l'origine d'une augmentation des avantages statutaires et indemnitaires disproportionnée par rapport aux gains de productivité et à l'amélioration de la qualité du service.

Il est vrai que par le passé, la méthode protocolaire a pu entraîner une dérive du régime indemnitaire. Le fait que l'enveloppe de revalorisation catégorielle ait été fixée dans le cadre du budget triennal 2011-2013 est néanmoins de nature à prévenir l'octroi de nouveaux avantages déconnectés des efforts de productivité. L'enveloppe catégorielle du protocole 2010-2012 est limitée à 50% de l'économie générée par les schémas d'emplois 2010-2012, en application de la règle transversale sur le retour catégorie l. Dès lors, les avantages statutaires et indemnitaires accordés à l'occasion de ce protocole seront proportionnés aux gains de productivité, conformément aux orientations gouvernementales et aux recommandations de la Cour.

Deuxième partie

La Cour insiste

Chapitre I

Des réformes à accélérer

- Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche

Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche

Dans son rapport public de 2007 sur le rôle et la stratégie du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), la Cour avait fait le constat que le Centre n'était pas encore parvenu à redéfinir son positionnement, dans un paysage de la recherche en forte évolution (création de deux agences, autonomie croissante des universités). Les mutations intervenues conduisaient, en particulier, à poser de manière nouvelle la question des missions du CNRS, opérateur majeur de la recherche publique française depuis quatre-vingts ans.

Trois ans après, la Cour a souhaité faire le bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées. Elle constate que le CNRS a, certes, évolué depuis 2007, mais qu'il a fallu attendre 2010 pour que les termes d'une nouvelle alliance avec les universités soient clairement posés. Elle souligne que le CNRS doit mettre en place, non seulement une organisation, mais aussi des modes de gestion et une stratégie de nature à favoriser concrètement les partenariats avec les sites universitaires.

Dans ce contexte, les observations qui suivent portent successivement sur la stratégie de repositionnement que le centre doit concrétiser avec les universités (I), la modernisation du cadre de gestion comptable et budgétaire qui doit être poursuivie (II) et la nécessaire mise en réseau des modes de fonctionnement ainsi que des personnels (III).

Les recommandations de la Cour de 2007 et leurs suites

En 2007, la Cour avait mis l'accent sur 8 recommandations :

Stratégie de l'établissement :
1- la nécessaire **clarification** du rôle du CNRS et en particulier de ses relations avec les **universités**, dans la perspective où ces dernières sont, dans le domaine de la recherche, appelées à jouer un rôle croissant, et dans le contexte nouveau résultant de la création de deux agences, l'ANR et l'AERES ;
2 - la traduction de cette stratégie dans un plan d'établissement, puis dans un contrat d'objectif avec l'Etat, qui soit **concerté** avec les universités et qui puisse s'appuyer sur une gouvernance **stable** au sein du CNRS ;
A la fin 2010, ces recommandations peuvent être considérées comme partiellement mises en œuvre. Les projets et orientations retenus par l'établissement et le ministère vont dans le sens souhaité par la Cour. Cependant, au moins jusqu'au début 2010, les orientations retenues n'ont pas été dénuées d'ambiguïtés, et les réalisations sont restées modestes.

Questions financières :
3 - la poursuite de la réforme comptable, sans remise en cause des équilibres financiers de l'établissement ;
4 - la poursuite de la réforme budgétaire, avec, en particulier, la matérialisation d'un **budget d'investissement**, la **résorption des reports** et **l'unification des circuits de notification** des crédits aux unités de recherche.
Si la recommandation de la Cour en matière de modernisation comptable a bien été suivie d'effet, tel n'est pas le cas de celle qui touche à la modernisation budgétaire qui reste à mettre en œuvre.

Modes de fonctionnement :
5 - **la mise en place d'une organisation disciplinaire sur le mode des instituts** existants pour fédérer les disciplines en réseau ;
6 - **le recours à la nouvelle agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur** pour éviter les redondances avec le comité national ;
7 - **l'accroissement des passerelles entre les emplois** d'enseignants chercheurs et de chercheurs ;
8 - **la mise en place d'un gestionnaire unique pour les unités mixtes** de recherche et une mise à plat des modes de fonctionnement de ces unités.
Ces dernières recommandations de la Cour ont été partiellement mises en œuvre, à l'exception de celle concernant la gestion des unités mixtes de recherche qui n'a pas donné lieu à ce jour à des progrès substantiels.

I - Le CNRS et les universités : une alliance à construire

Créé en 1939, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est un établissement public à caractère scientifique et technologique. Il dispose en 2010 d'un budget de 3,1 Md€, financés à hauteur de 80 % par une subvention pour charges de service public, et compte 25 500 personnels statutaires dont 11 500 chercheurs, répartis dans 1074 unités de recherche. 889 de ces unités sont mixtes, c'est-à-dire associées avec d'autres partenaires, en particulier les universités avec lesquelles le CNRS partage 85 % de ses unités de recherche.

Le CNRS a pour vocation de produire des connaissances nouvelles dans l'ensemble des champs disciplinaires. En 2007-2008, les publications de ses unités représentaient 69 % des publications françaises et 10,5 % de celles des pays de l'Union européenne, hors sciences humaines et sociales et recherche médicale. En 2009, le Centre détenait un portefeuille de 3 800 brevets principaux et avait créé 42 jeunes entreprises.

Depuis l'intervention de la Cour, la gouvernance du CNRS a été modifiée, un contrat d'objectifs a été conclu, un nouveau partenariat s'esquisse avec les universités.

A - Une gouvernance réformée

En 2007, la Cour avait fait le constat de l'instabilité des équipes dirigeantes du CNRS, qui s'expliquait, notamment, par le partage des rôles entre le président et le directeur général.

Le décret du 12 février 2007 avait alors renforcé les pouvoirs du président, le directeur général étant nommé sur sa proposition, ses pouvoirs propres réduits et exercés sous l'autorité du président. Cependant cette réforme en demi-teinte n'a pas produit dans la durée les effets escomptés.

Aussi le décret du 29 octobre 2009 a-t-il de nouveau modifié la gouvernance du Centre, en confiant désormais au président la direction générale de l'établissement. Il est, pour ce faire, assisté d'un ou plusieurs directeurs généraux délégués nommés par lui, dont l'un en raison de ses compétences scientifiques.

En application de ces dispositions, un président directeur général du CNRS été nommé le 20 janvier 2010. Il s'est entouré de deux directeurs généraux délégués, l'un à la science, l'autre aux ressources.

B - Un contrat d'objectifs à enrichir

Signé le 19 octobre 2009, le contrat d'objectifs du CNRS avec l'Etat s'est appuyé sur le plan stratégique « Horizon 2020 » adopté à l'été 2008, qu'il a décliné de façon précise dans un document étoffé, articulé autour de trois volets principaux : les enjeux scientifiques, l'organisation, les politiques transverses.

1 - Une signature tardive pour un engagement sans moyens associés

La Cour avait, dans son rapport public de 2007, appelé à la conclusion rapide d'un contrat d'objectifs et de moyens. Dans sa réponse, la ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur estimait que « le plan stratégique et le plan d'établissement devront être conclus d'ici la fin 2008 ». C'est seulement le 19 octobre 2009 que le nouveau contrat d'objectifs a été signé.

Le document adopté est privé de toute déclinaison financière chiffrée. L'un des chapitres du contrat est, certes, intitulé « *les moyens au service de ces objectifs* », mais il ne comporte que cinq phrases, précisant que l'emploi serait maintenu dans toutes les catégories en 2010 et 2011, que de nouveaux moyens financiers permettraient une revalorisation des carrières, que les moyens de fonctionnement seraient augmentés en 2010 et que ceux destinés aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) le seraient au-delà du plan de relance. Le document précise *in fine* que « la partie moyens fera l'objet d'un avenant au présent contrat après la discussion budgétaire à l'automne 2009 ».

Cet avenant n'est pas intervenu à ce jour. Une telle lacune est d'autant plus regrettable que le CNRS doit disposer, pour le financement des très grands équipements et pour ses contrats avec les universités, d'un horizon pluriannuel. L'exercice de programmation triennale des finances publiques contribue à donner une certaine visibilité aux opérateurs mais il ne saurait, pour les organismes de recherche, se substituer aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Aucun argument ne justifie que de tels documents existent pour l'INRIA, le CNES ou le CEA, et non pour le CNRS.

2 - Un contrat qui s'inscrit dans les orientations souhaitées par la Cour

Le contrat d'objectifs a permis de répondre à plusieurs préoccupations manifestées par la Cour. Il clarifie la position du Centre dans le système français de recherche, met en place une nouvelle organisation et comporte des indicateurs permettant de suivre sa réalisation.

a) Il clarifie certaines attentes des pouvoirs publics envers le CNRS.

Dans le nouveau paysage de la recherche caractérisé par la définition d'une stratégie nationale de recherche et d'innovation, la création de deux agences pour le financement et l'évaluation, et la volonté de regrouper les laboratoires de recherche dans des sites universitaires d'excellence, le contrat précise les attentes de l'Etat à l'égard du CNRS.

Ce dernier conserve un rôle d'opérateur direct, notamment pour la recherche à long terme et les très grands équipements. Dans les autres domaines, il agit comme une agence de moyens : son rôle consiste alors, selon les termes du contrat, à « partager le pilotage scientifique », « affecter des moyens humains » et « attribuer des moyens financiers et technologiques » aux laboratoires.

b) Il a déjà été suivi d'effet, avec la mise en place de la nouvelle organisation début 2010.

La Cour avait fait le constat en 2007 que le contrat d'actions pluriannuel 2002-2005 du CNRS, premier document contractuel du Centre, n'avait pas été réellement suivi d'effet, ayant été rapidement remplacé par une nouvelle stratégie.

Le contrat d'objectifs signé le 19 octobre 2009 a, quant à lui, été mis en œuvre de façon accélérée s'agissant de l'organisation. Le décret du 29 octobre 2009 portant organisation du CNRS a été mis en œuvre par une décision du président en janvier 2010. Dix instituts ont été créés en

lieu et place des anciens départements scientifiques[58]. Chargés d'organiser un réseau d'unités de recherche dans leur champ disciplinaire, ils peuvent, sur décision du ministre chargé de la recherche, se voir confier des missions nationales d'animation et de coordination dans un domaine scientifique ; c'est le cas pour trois d'entre eux.

a) Il est assorti d'indicateurs permettant de mesurer sa réalisation

La Cour reprochait également au contrat 2002-2005 du CNRS de n'être accompagné d'aucun indicateur chiffré. Partant, il n'était pas possible de suivre sa réalisation. La définition *ex post* de tels indicateurs n'avait pas permis de remédier à ce défaut initial, les orientations du plan d'action n'ayant pas été conçues dans la perspective de leur suivi et de leur évaluation.

Tel n'est pas le cas du contrat d'objectifs 2009-2013 qui comporte, pour chaque action identifiée, un indicateur associé, assorti d'une valeur initiale, d'une valeur cible et d'une variation annuelle. Ainsi en matière scientifique, le contrat contient un programme détaillé de 56 actions que le Centre s'engage à mettre en œuvre. Le repère associé au contrat en matière de production scientifique est une augmentation annuelle de 2 % des publications répertoriées des unités soutenues par le CNRS, de sorte à ce qu'elles passent de 25 589 en 2006 à 29 400 en 2013.

Enfin, les cibles retenues pour la valorisation de la recherche sont cohérentes avec la perspective tracée par le rapport public thématique de la Cour sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant en 2007, qui préconisait une structuration des portefeuilles de brevets et une défense active des titres de propriété intellectuelle.

3 - Des objectifs à concrétiser autour d'indicateurs plus ambitieux

L'examen détaillé des objectifs et repères figurant dans le contrat montre que les ambitions du Centre en matière de gestion, de mobilité et de partenariat sont plus modestes.

[58] Institut des sciences biologiques, Institut de chimie, Institut écologie et environnement, Institut des sciences humaines et sociales, Institut des sciences informatiques et de leurs interactions, Institut des sciences de l'ingénierie et des systèmes, Institut de physique. Pour les instituts à vocation nationale : Institut national des sciences mathématiques et de leurs interactions, Institut national de physique nucléaire et de physique des particules, Institut national des sciences de l'univers.

Les valeurs associées aux quatre objectifs du contrat relatifs à la mise en place effective de la mission d'agence de moyens à l'égard des universités sont particulièrement décevantes :

- le premier objectif, qui porte sur le nombre d'universités avec lesquelles une convention de partenariat est signée, ne prévoit que l'actualisation des conventions existantes ;
- le deuxième objectif, qui a trait au pilotage des unités de recherche et à la gestion des ressources humaines, est réputé atteint si 90 chaires sont créées entre le CNRS et les universités par an et si se met en place, d'ici à 2013, une politique de ressources humaines concertée avec 10 grandes universités ;
- enfin, les unités mixtes de recherche (UMR) bénéficiant dans l'année d'un entretien « stratégie moyen » avec leurs tutelles et se trouvant en délégation globale de gestion financière à l'université, ne recouvrent, selon les objectifs assignés, que la moitié des laboratoires à horizon 2013, alors que ces deux objectifs sont au cœur de la transformation des relations du Centre avec les universités.

De même, la promotion de la mobilité ne concerne que le nombre de chercheurs et ingénieurs, techniciens et administratifs détachés à l'université ou en entreprise, et ne tient pas compte du mouvement inverse, c'est-à-dire des personnes accueillies par le CNRS. Les valeurs cibles sont au demeurant faibles (800 personnes dans le secteur académique en 2013 contre 687 en 2008, 130 personnes dans le secteur économique contre 96 en 2008).

En matière financière :

- le contrat fixe pour objectif une stabilité des sommes perçues au titre des contrats européens et de l'ANR ;
- il ne prévoit la mise en place d'une comptabilité analytique que dans 10 grands laboratoires à échéance 2013 ;
- enfin, si le contrat incite le CNRS à se doter d'une vision consolidée du budget des UMR, l'objectif pour 2013 est que le CNRS ait transmis à ses partenaires, en mars de l'année n+1 l'exécution du budget de l'année n-1 pour 90 % des UMR, la valeur initiale étant fixée à 0 % au début du contrat. Or, c'est là un élément de pilotage *a minima* sans lequel il est difficile de comprendre comment pourraient se mettre en place des délégations globales de gestion.

C - Une nouvelle stratégie pour le CNRS

Depuis l'arrivée d'un nouveau président début 2010, le CNRS s'est donné pour objectif premier de fonder une nouvelle alliance avec les universités.

Il s'agit de contribuer à l'émergence de grandes universités de recherche sur un nombre réduit de sites de rang mondial, en tenant compte du fait que le Centre concentre déjà 85 % de ses ressources sur une quinzaine de sites universitaires, et de renforcer les liens avec le tissu économique.

Préférant ne pas utiliser le terme d'agence de moyens, le CNRS met l'accent sur des partenariats rénovés et équilibrés par sites universitaires plutôt qu'avec chacun de ses composants, comme le confirme l'accord cadre conclu le 4 novembre 2010 avec la conférence des présidents d'université. De fait, le président du CNRS a multiplié depuis son arrivée les visites de sites avec les présidents d'université, dans le souci de montrer la détermination du CNRS à participer activement à la création de campus d'excellence.

L'évolution du CNRS dans les années à venir sera déterminante pour celle du système français de recherche, compte tenu de sa taille au niveau national mais aussi international[59]. Le système institutionnel actuel repose sur un entrelacs de responsabilités entre les organismes et les universités. Un nouveau partage des tâches est à inventer, qu'il s'agisse de la gestion des UMR ou de la coordination opérationnelle entre les organismes et les universités, trop longtemps séparés. L'objectif est de parvenir, au terme d'un processus concerté, à donner à la recherche française la dynamique et la visibilité indispensables sur le plan européen et mondial.

Une telle évolution implique que soient précisées les fonctions qui demeureront au sein du CNRS, et que ce dernier se dote des modes de gestion et des instruments de pilotage modernisés qui lui font actuellement défaut. Elle exige, surtout, un effort persévérant pour recueillir l'adhésion des personnels à ce nouveau partenariat, et une capacité à créer avec les universités des relations durables de confiance.

[59] Le classement international établi en 2009 par le groupe de recherche SCImago, qui prend en compte les organismes de recherche en plus des universités, positionne le CNRS 1er au niveau mondial, l'université Harvard au 4ème rang et l'Institut Max Planck au 6ème. Le directeur général du CNRS avait invité à la prudence dans l'analyse de ces chiffres lors de leur parution, ce résultat étant lié à la taille du CNRS.

II - Moderniser le cadre comptable et budgétaire

A - Une modernisation comptable en voie d'achèvement

Les comptes du CNRS sont certifiés avec réserves depuis 2008. La certification, qui exigeait une importante adaptation des méthodes et pratiques comptables, a été menée à bien dans les délais prévus, notamment grâce à la mise en place d'un nouvel environnement de contrôle. Il demeurait encore, en 2009, cinq réserves sur les comptes[60]. Dans la perspective de l'adoption des comptes 2010, l'agence comptable travaille à en réduire le nombre et la portée.

Les ajustements liés à la certification des comptes ont été importants en 2008 et 2009. Le compte de résultat a subi une charge nette de 190 M€, et l'actif net a baissé de 229 M€. On relève parmi ces mouvements une réduction de 464 M€ des subventions d'équipement reçues antérieurement avec, en contrepartie, une hausse de 532 M€ de la situation nette. Le processus de certification des comptes aura ainsi eu un impact significatif sur les résultats et la situation patrimoniale du CNRS dans les trois dernières années, qui, par ses montants, n'est pas neutre pour l'Etat.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait formulé un ensemble très détaillé de recommandations en matière comptable. Celles-ci ont fait l'objet d'un suivi exhaustif dont il ressort que, dans l'essentiel des cas, les rectifications préconisées ont été effectuées, à quelques exceptions près (présentation des soldes intermédiaires de gestion, distinction des créances en fonction de leur échéance, comptabilisation des actifs par composants).

Enfin, la comptabilisation des projets financés par l'ANR et par le PCRD mérite attention. Ils sont, pour l'heure, pris en compte en tant que chiffre d'affaires, au motif que les ressources correspondantes sont considérées comme des recettes propres au plan budgétaire. Mais, au plan comptable, il ne fait pas de doute que ni l'ANR, ni le PCRD ne sont les bénéficiaires finaux des projets qu'ils soutiennent. Dès lors, ces contrats ne devraient, comptablement, pas être considérés comme des produits mais comme des subventions. Il s'agit là d'un sujet d'importance, commun d'ailleurs à tous les opérateurs de recherche.

[60] Portant sur le rattachement des charges à l'exercice, les dettes et créances avec le GANIL, la justification du bilan d'ouverture, un contentieux avec l'union européenne et la comptabilisation des contrats à l'avancement.

La certification des comptes du CNRS n'épuise donc pas les marges de progrès qui peuvent demeurer en matière comptable.

B - Une modernisation budgétaire à concrétiser

1 - Une procédure budgétaire en cours de refonte

En 2007, la Cour avait constaté que la plus grande lisibilité du budget du CNRS, qui s'expliquait notamment par la mise en place de la LOLF, ne s'était pas accompagnée d'une refonte de la procédure budgétaire. Celle-ci présentait deux inconvénients majeurs : elle ne concernait les dépenses de personnel qu'au niveau central, et elle conduisait à notifier tardivement aux laboratoires les crédits – très fragmentés - alloués par le CNRS.

La nouvelle équipe dirigeante du CNRS s'est donné pour objectif de modifier cette procédure en 2011 et 2012, par ce qu'elle appelle le « dialogue de gestion » avec les différents centres de responsabilité du Centre. Ce dialogue repose, en particulier, sur une répartition des emplois par centre de responsabilité et sur une justification des crédits au premier euro.

Il devrait permettre au Centre de disposer de la procédure budgétaire rénovée qui aurait dû accompagner la mise en œuvre de la LOLF dès l'origine. Toutefois, ce processus n'est, à ce stade, engagé que dans un très petit nombre d'unités de recherche, et il continue à reposer sur la notification tardive des ressources propres aux laboratoires.

Enfin, comme l'avait recommandé la Cour en 2007, la lisibilité de la politique d'investissement du CNRS a été améliorée : un tableau de financement prévisionnel est présenté en appui du budget primitif depuis 2009. Il complète les informations décrivant la politique d'investissement figurant dans le budget lui-même, mais qui ne comportent pas de distinction entre équipement et fonctionnement pour les laboratoires. Il est prévu qu'un nouveau tableau de programmation soit élaboré pour 2011.

Dans une période qui sera marquée par les investissements d'avenir, le suivi attentif de cet effort d'investissement méritera de figurer parmi les priorités de l'établissement.

2 - Des faiblesses structurelles non surmontées

La Cour avait relevé, en 2007, deux faiblesses structurelles qu'elle invitait le Centre à corriger au plus vite. Or, tel n'a pas été le cas, au moins jusqu'à décembre 2010.

a) Le niveau des reports

Le niveau de ce que le CNRS appelle des « reports » est un problème récurrent.

En 2006, les crédits ouverts non consommés s'élevaient à 386 M€ et se concentraient sur les dotations allouées aux laboratoires. Cette situation s'expliquait, notamment, par la notification très tardive des crédits, et par la constatation, sur l'exercice en cours, des ressources contractuelles obtenues, y compris lorsque celles-ci étaient destinées à couvrir des dépenses pluriannuelles. Ce phénomène se traduisait par la constatation d'importants reports budgétaires, dont l'essentiel n'avait pas de justification au regard des règles budgétaires et comptables.

La direction de l'établissement s'était engagée, en 2007, à remédier à cette situation. Or, malgré le diagnostic partagé sur les causes du niveau de reports et sur les solutions à y apporter, la situation ne s'est pas améliorée : 359 M€ ont été reportés de 2006 sur 2007, 326 M€ de 2007 à 2008, 365 M€ de 2008 à 2009 et 435 M€ de 2009 à 2010. Loin d'être freinée, la constitution de « reports » dans les budgets du CNRS a donc eu tendance à s'accentuer entre 2009 et 2010.

b) L'écart entre les dotations notifiées aux laboratoires et les crédits de paiement effectivement disponibles

Il existait, en 2007, un écart de 240 M€ entre les budgets notifiés par le CNRS à ses unités de recherche et les crédits de paiement effectivement disponibles pour faire face à leurs dépenses.

En effet, entre 2000 et 2006, le gouvernement avait pu afficher une augmentation des crédits du CNRS en maintenant un niveau élevé d'autorisations de programme (AP). Le CNRS avait, dans ce cadre, fait le choix de continuer à déléguer des autorisations de programme aux unités de recherche, alors même que la couverture financière de ces engagements n'était pas assurée par des crédits de paiement suffisants. Une telle situation ne pouvait perdurer ; afin d'apurer le solde existant, le CNRS avait prévu, avec ses tutelles, de résorber sur 20 ans le stock d'AP, en annulant, chaque année 12 M€ de crédits libres d'emploi.

La Cour avait estimé que cette solution pèserait à long terme sur les budgets du Centre, et avait invité l'établissement à régler cette question plus rapidement. Or, la Cour a constaté, en décembre 2010, que l'écart s'élevait encore à 203 M€. La réduction de 37 M€ en 3 ans correspond à l'engagement minimal que le CNRS avait pris auprès de ses tutelles, mais est très en dessous de ce que la Cour escomptait.

Le CNRS doit, rapidement, apporter une solution à la question du report de crédits[61] et résorber cet écart de 203 M€ entre dotations notifiées et crédits de paiement disponibles. Il ne serait, en effet, pas compréhensible que soit mise en place une procédure budgétaire rénovée reposant sur une justification des crédits au premier euro, si elle devait s'appuyer sur des écarts de plus de 200 M€ entre les crédits notifiés aux laboratoires et ceux effectivement disponibles et aboutir à 400 M€ de reports en fin d'exercice.

La nouvelle organisation mise en place par le CNRS en matière financière pourrait fournir un cadre enfin propice au règlement de ces questions. En effet, deux directions ont été créées, l'une, chargée des comptes et de l'information financière, l'autre chargée de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation. Cette organisation vise à séparer nettement la direction chargée de la production et de la régularité de l'information financière, qu'elle soit comptable ou budgétaire, de celle chargée de la préparation du budget, qui intervient davantage en opportunité dans le cadre de la stratégie définie par l'établissement. Jusqu'à présent, en effet, et au moins pour ces deux sujets, la Cour constate que les considérations d'opportunité avaient primé sur celles de régularité

Il est regrettable que le CNRS n'ait pas mis à profit la période qui vient de s'écouler pour régler ces difficultés structurelles. Le cadrage actuel des finances publiques laisse augurer des années budgétaires plus difficiles. De fait, dans le projet de loi de finances pour 2011, la subvention pour charges de service public du CNRS croît de 20,6 M€, soit + 0,8 %. Le CNRS devra assainir son cadre budgétaire dans un contexte financier plus tendu.

[61] Il s'est engagé sur ce point lors de son conseil d'administration de décembre 2010.

III - Créer les conditions d'un partenariat effectif avec les universités

A - Les instruments de pilotage

1 - Des systèmes d'évaluation mis en cohérence

En 2007, la Cour avait constaté qu'il existait, pour l'évaluation des unités de recherche du CNRS, un risque de redondance entre la mission confiée à la nouvelle agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et celle exercée traditionnellement par le comité national du CNRS.

Elle avait appelé à ce que, dans le nouveau contexte issu de la loi d'orientation pour la recherche, le CNRS et plus particulièrement son comité national, s'appuie désormais sur les évaluations effectuées par l'AERES. Cette solution, finalement retenue après de multiples échanges, a trouvé une traduction concrète lors de la révision, en 2009, du décret constitutif du CNRS.

2 - Des systèmes d'information à mettre en réseau

Depuis 2006, les fonctions supports ont fait l'objet d'une attention très soutenue au sein du CNRS. C'est notamment le cas en matière informatique, avec un projet dont la mise en œuvre conditionne en partie la réussite du rapprochement avec les universités et l'amélioration de la gestion des laboratoires.

En effet, il n'existe pas à ce jour de système d'information partagé entre les partenaires des unités de recherche : personne ne dispose donc d'une vision globale de leurs dotations financières et les actes de gestion font l'objet de double saisies. La mise en œuvre d'interfaces entre les systèmes d'information des partenaires d'une UMR est, de ce point de vue, un préalable à l'amélioration des conditions de gestion des laboratoires.

La Cour se félicite que cet objectif soit mentionné comme une priorité dans le contrat pluriannuel. Toutefois, la démarche initiée par le CNRS repose sur le principe du volontariat, cohérent avec l'autonomie des universités. Si cette logique de coopération volontaire ne devait pas déboucher sur des réalisations concrètes, il appartiendrait au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui exerce la tutelle sur l'ensemble des établissements concernés, d'inciter les partenaires à remplir l'objectif.

3 - Une politique de partenariat à mettre en œuvre

Pour répondre au mieux aux enjeux stratégiques de la montée en puissance des politiques de site, représenter le comité de direction et assurer une présence scientifique forte en régions, le CNRS a décidé, début 2010, d'instaurer, dans chaque délégation régionale, un binôme constitué d'un directeur d'institut et du délégué régional. Pour cette mission, le directeur d'institut assure une représentation de l'ensemble des domaines scientifiques de l'organisme, et intervient en qualité de « directeur scientifique référent ».

De façon concrète, le nouveau partenariat avec les universités, que le CNRS appelle de ses vœux, a vocation à se traduire dans la contractualisation quadriennale menée sous l'égide du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans ce cadre, le CNRS entend préserver un co-pilotage scientifique des UMR. Sa position a évolué en ce qui concerne les nouveaux grands pôles pluridisciplinaires en cours de constitution : après être resté en retrait, le CNRS souhaite désormais s'impliquer dans les conventions de sites avec les universités ; il a fait part de sa disponibilité pour participer à la gouvernance de la dizaine de sites majeurs appelés à voir le jour. La Cour se réjouit de cette évolution qui pourrait être accélérée par la préparation des réponses aux appels à projets lancés dans le cadre des investissements d'avenir.

B - La mobilité et la gestion des carrières

Dans le domaine de la gestion des personnels, la Cour avait en particulier critiqué, en 2007, la faiblesse des dispositifs permettant d'assurer des passerelles entre activités de recherche et activités d'enseignement. Or, si certains dispositifs ont vu le jour, force est de constater qu'ils concernent des effectifs à ce stade limités. Ils ne constituent ainsi qu'un timide progrès par rapport à l'objectif de construire des parcours jalonnés de périodes de recherche et d'enseignement tout au long d'une carrière, quand bien même, comme c'est aussi parfois le cas à l'étranger, deux statuts différents existent.

1 - L'accueil d'enseignants chercheurs en délégation au CNRS : un dispositif qui ne s'est pas développé

L'accueil d'enseignants-chercheurs peut prendre la forme d'un détachement ou d'une délégation.

Le détachement ne concerne pas plus d'une quinzaine de personnes par an depuis 2006.

La délégation permet à un enseignant-chercheur impliqué dans un projet de recherche d'être libéré de toute charge d'enseignement pour une courte durée, le CNRS versant en contrepartie à l'université de rattachement des crédits lui permettant de financer des heures complémentaires. Le rapprochement entre chercheurs et enseignants-chercheurs au sein des unités mixtes de recherche aurait pu laisser présager un développement de cette formule pour laquelle il existe un nombre élevé de candidats. Elle demeure cependant marginale dans les faits, l'effectif concerné étant passé de 650 personnes accueillies en 2006, ce qui constituait déjà un point bas, à 570 en 2009. La situation se serait quelque peu redressée en 2010.

Il est regrettable que le développement de ce dispositif ne figure pas dans les indicateurs du contrat d'objectifs de l'établissement, par ailleurs très étoffés.

2 - La création des chaires d'excellence : des effectifs très limités

Des « chaires d'excellence » CNRS-université s'ajoutent depuis 2009 à ce dispositif, permettant au CNRS d'accueillir de jeunes maîtres de conférences sur la base de critères scientifiques : le CNRS a accueilli, pour la première année, 46 personnes pour 75 chaires proposées. Le contrat d'objectifs prévoit 90 chaires à compter de 2010.

3 - Le recrutement d'enseignants chercheurs : des résultats inquiétants

Les concours de recrutement du CNRS sont ouverts au personnel de l'enseignement supérieur. Pour le concours de directeur de recherche, il serait normal qu'une proportion importante des lauréats soit constituée d'universitaires, assurant ainsi des passerelles entre les fonctions de recherche et d'enseignement supérieur.

Tel n'est pas le cas : sur 755 recrutements de chercheurs au CNRS en 2007 et 2008, on recense 27 maîtres de conférences et 2 professeurs des universités. Le corps des enseignants chercheurs fournit un peu moins de 4 % des lauréats du concours de recrutement du CNRS. De fait, une fois entré dans le corps des enseignants chercheurs ou dans celui des chercheurs, les carrières se poursuivent dans la quasi-totalité des cas de manière parallèle. C'est seulement dans certaines disciplines où l'école française obtient d'ailleurs des résultats mondialement reconnus, comme les mathématiques, que les carrières sont mixtes, le chargé de recherche recruté par le CNRS devenant par la suite professeur des universités.

Mais il s'agit là d'un exemple isolé, dont ni les indicateurs associés aux lois de finances successives, ni le contrat d'objectifs ne font un axe à développer. Consciente de ce constat, la nouvelle équipe dirigeante du CNRS prévoit d'augmenter la proportion des postes ouverts à des candidats externes, avec le souhait de voir le concours de directeur de recherche de deuxième classe devenir un véritable concours externe. Elle n'exclut pas la mise en œuvre d'indicateurs sur la mobilité croisée, avec, par exemple, un objectif de 40 accueils par an d'enseignants chercheurs dans le cadre des concours, à combiner avec le départ de 40 chercheurs vers l'enseignement supérieur. 10 % des recrutements seraient ainsi concernés par ces mesures.

L'exemple des efforts accomplis pour accueillir des chercheurs étrangers montre qu'une politique déterminée peut être rapidement couronnée de succès : ainsi le CNRS a pu dépasser, en 2009, la cible assignée en la matière par son contrat pluriannuel, atteignant 30 % de chercheurs étrangers parmi ses recrutements, pour un objectif de 25 %.

4 - La prime d'excellence scientifique : une incitation nouvelle à la prise en charge d'enseignements par les chercheurs

Si les passerelles entre les statuts et fonctions de chercheurs et d'enseignants-chercheurs demeurent limitées, des dispositifs mis en place depuis 2006 ont cherché à rapprocher les charges associées aux emplois de chercheurs et à ceux d'enseignants-chercheurs. Ces derniers peuvent ainsi bénéficier de décharges d'enseignement dans le cadre des nouvelles responsabilités des universités, et les chercheurs du CNRS sont désormais incités à assumer des charges d'enseignement au travers d'une prime d'excellence scientifique.

Dans le même temps, les carrières des chercheurs ont fait l'objet d'un effort de valorisation, dans le but notamment d'aligner leur progression sur celle des enseignants-chercheurs. Mais, pour l'essentiel des personnels, et alors même que les deux statuts se côtoient très fréquemment dans les unités mixtes de recherche, ce sont bien deux carrières aux types de charges fortement différenciées qui sont choisies au départ et qui se poursuivent en parallèle.

Ainsi, par rapport à l'objectif consistant à permettre à des personnels attachés à des fonctions d'enseignement et de recherche d'alterner des périodes de recherche et d'enseignement, ce ne sont que de modestes progrès qui auront été réalisés jusqu'en 2010.

La Cour réitère donc sa recommandation de 2007 visant à ce que les passerelles entre l'emploi de chercheur et l'emploi d'enseignant-

chercheur, et plus généralement tout autre forme d'activité, soient facilitées.

C - La gestion des unités de recherche

Dans les unités mixtes, c'est-à-dire dans 90 % de ses laboratoires, le CNRS ne dispose qu'une fois tous les quatre ans d'une vision consolidée des moyens humains et financiers.

S'il est depuis peu demandé chaque année aux directeurs d'unités de faire connaître *ex post* les crédits dont ils ont bénéficié, ces données de caractère déclaratif sont de qualité très disparate et ne font l'objet d'aucun contrôle. Le CNRS construit son budget annuel sans connaître l'ensemble des demandes formulées par l'unité auprès de ses différents pourvoyeurs de fonds, et chacun des financeurs gère ses financements selon ses procédures propres. Depuis 2002, la Cour recommande instamment qu'il soit mis fin à cette situation[62].

1 - Une réforme qui n'a pas été mise en œuvre

En réponse aux recommandations formulées par la Cour en 2007, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche mettait en avant « la nécessité de revoir complètement le fonctionnement de ce système », annonçant les conclusions d'un rapport confié à l'ancien ministre délégué à la recherche, François d'Aubert. Ce rapport, rendu en avril 2008, recommandait la mise en place progressive d'un mandat unique de gestion confié à l'hébergeur de l'unité mixte de recherche, et donc le plus souvent à l'université, sans exclure toutefois les expériences de mutualisation de services administratifs sur certains sites.

La simplification de la gestion des unités mixtes de recherche a depuis fait l'objet de recommandations réitérées, autour de cette même idée consistant à confier un mandat unique de gestion à l'hébergeur de l'unité.

Malgré cette priorité affichée, les réalisations obtenues à ce jour sont particulièrement limitées. S'il y a consensus sur l'objectif, dénommé désormais « délégation globale de gestion », seules 5 unités du CNRS étaient effectivement concernées par ce mode de gestion en 2009 sur les 889 que comptait l'établissement, soit nettement moins de 1 % de l'effectif potentiel concerné.

[62] Rapport public annuel de 2002, rapport public thématique de 2005, rapport public annuel de 2007.

La situation s'est toutefois améliorée au premier semestre 2010 : entre décembre 2009 et mars 2010, le CNRS a signé quatre conventions de gestion avec des universités, faisant passer le nombre d'UMR en délégation globale de gestion depuis le 1er janvier 2010 à 15, dont 6 auprès du CNRS et 9 auprès d'une université. Il était prévu que 40 unités supplémentaires soient concernées à la fin 2010, de sorte à tendre vers la valeur cible fixée par le contrat d'objectif de 50 % d'unités mixtes en délégation globale de gestion en 2013. Enfin, le CNRS met en avant la création d'une plate-forme expérimentale de services partagés avec l'université de Strasbourg qui rapprochera, courant 2011, les services de gestion de l'université, la délégation régionale du CNRS et des UMR, initiative qui devrait être étendue à d'autres universités.

2 - Des conditions de réussite à réunir d'urgence

a) La question des personnels affectés à ces tâches au CNRS

La délégation globale de gestion a pu susciter d'autant plus de réticences au sein des organismes et notamment du CNRS que le principe, édicté par le rapport d'Aubert, d'une mise en œuvre de la délégation au bénéfice de l'hébergeur universitaire des unités mixtes soulève clairement la question du devenir d'une part importante des personnels administratifs des laboratoires, et d'une partie de ceux présents dans les délégations régionales, dont les missions seraient transférées aux universités.

Or, si la part des chercheurs du CNRS dans les UMR est plus faible que celle des autres chercheurs et enseignants chercheurs qui y sont rattachés, c'est le CNRS qui apporte les effectifs les plus importants de personnels ingénieurs, techniciens et administratifs (soit 8 500 personnes, dont une part est affectée à des tâches de gestion).

La mise en œuvre de la délégation globale de gestion dans les contours arrêtés par la mission d'Aubert pose ainsi le problème du transfert aux universités des personnels du CNRS en charge de la gestion administrative des UMR et des structures qui leurs servent de support, problème sur lequel le contrat d'objectifs est muet.

Dans chacun des accords intervenus à ce stade entre le CNRS et des universités, c'est un système plus pragmatique qui est prévu, dans lequel certaines UMR sont gérées par le Centre et d'autres par l'université. Cette démarche pragmatique est sage, pour autant qu'elle s'insère dans une politique d'ensemble. La mise en œuvre de plateformes de gestion partagées peut être également une réponse à ces difficultés sur certains sites.

b) Les conditions du pilotage financier des établissements

L'examen de la grille d'expertise, diffusée à l'automne 2010 sous le double sceau de la conférence des présidents d'universités et du CNRS, mentionnant l'ensemble des conditions à satisfaire pour que les parties puissent s'engager dans une délégation globale de gestion, montre l'ampleur des pré-requis. Ceux-ci peuvent paraître difficilement accessibles à un nombre important d'universités, et certains d'entre eux seront malaisés à mettre en œuvre par le CNRS lui-même.

En outre, en l'état, tout se passe comme si les partenaires de l'unité renonçaient, dans la délégation globale de gestion, à toute visibilité infra-annuelle dans l'usage de leurs crédits.

Le pilotage des UMR nécessite un socle minimum d'informations partagées sur les budgets consolidés des unités, tant au moment de leur préparation, afin d'être en capacité de choisir les dotations qui leur seront allouées par chaque partenaire (information mutualisée sur les demandes budgétaires suivie d'une réunion entre partenaires en amont de l'année n et non pas au début de celle-ci) que de leur exécution. Mais il est également nécessaire qu'un système de restitution au fil de l'eau permette à chacun des partenaires de piloter sa propre gestion.

Si ces trois paramètres n'étaient pas réunis, les conditions d'un pilotage de la gestion des UMR et des établissements ne seraient pas remplies.

c) Une exigence à la hauteur des moyens consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche, première priorité du budget de l'Etat

La mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » est la première priorité budgétaire de l'Etat. Avec les investissements d'avenir, la recherche se voit dotée de moyens nouveaux importants dont la vocation est de venir irriguer le tissu des laboratoires de recherche.

Or, le CNRS continue, comme les autres partenaires d'ailleurs, à ne disposer d'aucune visibilité d'ensemble sécurisée sur les crédits de 90 % d'entre eux. Cette situation ne peut perdurer et suppose que les problèmes rencontrés par la délégation globale de gestion soient surmontés.

Si la démarche engagée par le CNRS et la conférence des présidents d'universités sur une base de volontariat ne devait pas aboutir dans un horizon très rapproché à des réalisations d'ampleur, le ministère devrait ainsi s'employer à utiliser les dotations associées aux contrats

quadriennaux des universités et aux contrats d'objectifs des établissements pour accélérer le processus et obtenir enfin des conditions de gestion satisfaisantes dans le système français de recherche.

***

En trois ans, et alors que la mutation du paysage de la recherche se poursuivait à un rythme accéléré, le CNRS a connu d'importantes transformations. Ces évolutions doivent aujourd'hui donner lieu à des réalisations concrètes et ambitieuses. Il s'agit de faire du CNRS un des éléments moteurs du nécessaire renforcement de la capacité de recherche nationale et d'accompagner le développement de sites universitaires de rang mondial. A la lumière des retards constatés, la Cour formule les quatre recommandations suivantes :

1. *Participer activement à l'émergence de pôles universitaires d'excellence.*
2. *Développer les passerelles entre les emplois de chercheurs et d'enseignants-chercheurs en se donnant des cibles ambitieuses et mesurables.*
3. *Réformer d'urgence la gestion financière des unités mixtes de recherche.*
4. *Régler dans les prochains budgets la question des reports et de l'affectation des crédits aux unités de recherche.*

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

En préambule, il convient de remarquer que les trois dernières années ont vu des modifications importantes du paysage institutionnel français de la recherche, qui vont dans le sens d'une clarification des rôles des différents acteurs entre l'Etat, les opérateurs de recherche et les agences de financement

Afin de s'assurer d'une utilisation optimale des compétences et de renforcer les capacités de programmation scientifique des organismes de recherche, j'ai également souhaité que soient mises en place des Alliances thématiques couvrant l'ensemble des priorités de la stratégie nationale de recherche et d'innovation.

Dans ce contexte, la Cour souligne que le CNRS a connu des adaptations importantes de son rôle et de sa gouvernance. Au-delà de la nomination d'un président directeur général et de deux directeurs généraux délégués, une réorganisation des services a été opérée courant 2010, qui contribue à la résolution d'un certain nombre de points soulevés par la Cour, notamment sur le plan budgétaire. Par ailleurs, le plan stratégique « horizons 2020 » adopté le 1er juillet 2008, et le contrat d'objectifs 2009-2013 voté en conseil d'administration le 24 juillet 2009, contiennent des éléments importants de clarification, qui étaient attendus par la Cour. Il s'agit d'un tournant important de la vie du CNRS, qui doit refonder ses partenariats avec les universités, les écoles et les autres organismes de recherche tout en accompagnant la transformation du système français de recherche, qui place désormais les universités au cœur du dispositif national.

S'agissant des indicateurs prévus par le contrat, la Cour souligne à juste titre que certains d'entre eux manquent d'ambition. Une réévaluation des valeurs cibles sera engagée par le ministère lors des réunions annuelles de suivi du contrat.

Par ailleurs la Cour regrette que le contrat d'objectifs soit privé de « toute déclinaison financière chiffrée » et que l'avenant portant sur les moyens n'ait jamais été signé. La Cour considère que cette absence de déclinaison financière constitue une lacune regrettable car le CNRS doit disposer d'une vision pluriannuelle pour le financement des très grands équipements et des contrats conclus avec les universités.

Le ministère n'était pas favorable à ce que le contrat d'objectifs conclu avec le CNRS comporte des engagements financiers, au-delà de l'engagement pluriannuel prévu dans la loi de finances désormais triennale.

Par ailleurs, s'agissant des contrats avec les universités, les engagements pluriannuels du CNRS devront tenir compte des résultats aux appels à projets des investissements d'avenir au cours de l'année 2011. Enfin, le pilotage pluriannuel des très grandes infrastructures est réalisé par le ministère de façon transversale sur la base de la feuille de route nationale, coordonnée avec la feuille de route européenne, dont la mise à jour doit intervenir en 2011.

Sur le plan comptable et budgétaire, la Cour note avec satisfaction les progrès obtenus.

Le chantier de la certification des comptes (obtenue pour l'exercice 2008) a été mené à bien dans les délais prévus, permettant une remise à plat de la situation patrimoniale du CNRS et une amélioration du contrôle de gestion. Les sept réserves apposées par les Commissaires aux comptes pour 2008 ont été intégralement levées l'année suivante, les comptes 2009 ayant été certifiés sans réserve.

Je partage l'observation de la Cour relative au traitement budgétaire des financements obtenus dans le cadre des projets de l'ANR et du PRCD, même si ce mode de comptabilisation (en contrats, et non en subventions) est également privilégié par d'autres établissements publics de recherche.

Sur le plan budgétaire, la Cour souligne la nécessité d'apporter au plus vite une lisibilité accrue de la politique d'investissement et des solutions sur la question des reports et du stock d'autorisations de programme.

Le ministère fait siennes ces recommandations et note avec satisfaction que la nouvelle direction générale du CNRS a d'ores et déjà engagé ces chantiers et prévoit des améliorations significatives dès 2011.

En effet, la nouvelle équipe dirigeante du CNRS place la formalisation des règles de gestion parmi ses premières priorités pour 2011 en s'appuyant notamment sur la circulaire d'exécution budgétaire publiée début décembre 2010. Cette circulaire poursuit un double objectif: définir les principales notions budgétaires applicables au CNRS de manière à pouvoir disposer d'un référentiel commun, et formaliser un processus d'exécution budgétaire, de la notification des crédits jusqu'à leur consommation par les utilisateurs finaux.

Appliqué jusqu'à présent avec succès dans sa dimension comptable, le contrôle interne sera étendu à la comptabilité budgétaire et à ses différentes composantes afin de fiabiliser les principales chaînes de la recette et de la dépense. Il sera complété par la mise en place, dès le 1er janvier 2011, d'indicateurs de suivi et de mesure de la performance, à l'aide de tableaux de bord permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la direction générale, par acteur (institut, délégation régionale

...) et grande nature de dépenses (masse salariale, fonctionnement et investissement, grands projets). Ces outils contribueront à assurer un suivi régulier et approprié des crédits.

La question des reports doit s'apprécier dans le respect des règles et procédures budgétaires et comptables applicables aux opérateurs, et tenir compte des sommes qui restent à payer rattachées à l'exercice précédent (233 M€ en 2010, sur 435 M€ de crédits reportés de l'exercice 2009) et des éventuelles plus-values de recettes n'ayant pu donner lieu à ouverture de crédits correspondante en fin de gestion précédente (45 M€ en 2010).

Ainsi, le changement intervenu en 2007 dans le mode de suivi des contrats (y compris les financements de l'ANR et du PCRD) pour un suivi à l'avancement aurait dû diminuer le montant des reports constatés d'un exercice sur l'autre. Mais l'application systématique du principe comptable de !'enregistrement des subventions d'investissement en droits constatés (inscription du montant total de la recette notifiée par arrêté ou acte attributif, au lieu d'une comptabilisation au fur et a mesure du rythme de versement en vigueur jusque-là), décidée courant 2009, s'est au contraire traduite par un relèvement significatif des crédits ouverts (mais non consommés, et donc reportés) en opérations d'investissement programmées (principe de l'équilibre budgétaire), sans lien avec l'avancement réel des travaux.

C'est pourquoi le ministère a soutenu le plan d'action décidé pour 2011 par la direction du CNRS, qui prévoit la révision des modalités du traitement comptable et budgétaire des opérations pluriannuelles de manière à suivre ces dernières dans une approche AE=CP, et un contrôle régulier du rattachement des dépenses à l'exercice (valorisation exhaustive des services faits au niveau des laboratoires) par les gestionnaires locaux.

Sans revenir sur le caractère imparfait de la solution retenue en 2006 et 2007 pour le traitement du défaut de couverture (240 M€ de CP) des autorisations de programme ouvertes au budget du CNRS et mises à disposition des laboratoires au titre de leur fonctionnement jusqu'au 31 décembre 2006, j'observe que la situation a sensiblement évolué à fin 2010 puisque l'écart est ramené à 203 M€ (en cohérence avec le plan d'apurement initialement arrêté à 12 M€ par an), dont 175 M€ transférés des laboratoires vers le niveau central

Cette réduction de l'écart AE/CP devrait mettre fin au risque d'engagement, par les laboratoires, des ressources non couvertes en CP, et à la persistance d'un double circuit d'exécution (en AE et en CP) pour les dépenses de fonctionnement.

La Cour appelle par ailleurs à la création d'un partenariat effectif du CNRS avec les universités. Il faut saluer et encourager la volonté du CNRS de contribuer à l'émergence de grandes universités de recherche sur quelques sites de rang mondial Ce travail est en cours, en

interaction forte avec la préparation des réponses aux appels à projets des investissements d'avenir, notamment ceux sur les équipements, laboratoires et initiatives d'excellence. Il est important à ce stade de laisser le processus aller à son terme en s'appuyant sur les acteurs de terrain et sur les jurys internationaux.

Dans le domaine de la gestion des personnels, la Cour regrette la faiblesse des progrès observés dans la construction de « parcours jalonnés » de périodes de recherche et d'enseignement tout au long d'une carrière.

Néanmoins, les orientations prises ces dernières années en termes de ressources humaines visent à rapprocher chercheurs et enseignants-chercheurs, dans le but de renforcer les passerelles :

o L'accueil en délégation auprès d'un établissement de recherche permet ainsi de décharger les enseignants-chercheurs de leur service d'enseignement ;

o La loi relative aux libertés et responsabilités des universités assimile les chercheurs des organismes de recherche aux enseignants-chercheurs pour leur participation aux différents conseils et instances des établissements lorsque leurs activités d'enseignement sont au moins égales au tiers des obligations d'enseignement des enseignants-chercheurs. Inversement les enseignants-chercheurs sont électeurs et éligibles au comité national de la recherche scientifique et dans les conseils scientifiques spécialisés ;

• Plus récemment, le plan carrière a notamment institué une prime d'excellence scientifique commune aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs ainsi que des chaires mixtes permettant des recrutements communs entre universités et organismes.

Il est encore trop tôt pour faire un bilan de 1'impact de ces différents outils favorisant les passerelles entre les activités de formation et de recherche. Le développement de politiques concertées de recrutement, appuyées sur une programmation scientifique commune à l'échelle d'un site universitaire, est l'un des enjeux structurants en matière d'emploi scientifique pour le rapprochement entre université et organisme, mais aussi entre organismes de recherche.

Sur le plan de la gestion des unités, la Cour note que des travaux de simplification sont en cours, notamment en matière de systèmes d'information. Le ministère veillera à la nécessaire interopérabilité entre les systèmes d'information des universités et du CNRS.

Par ailleurs, le ministère suit attentivement la mise en œuvre du rapport Aubert, notamment pour ce qui concerne la délégation globale de gestion et la restitution budgétaire commune. Le principe est que, pour

chaque site, une simplification soit apportée pour les laboratoires, avec une vision consolidée des différentes institutions concernées. La mise en place de cette délégation globale de gestion progresse sur certains sites et se heurte à des difficultés sur d'autres.

Il convient toutefois de souligner qu'il peut également exister d'autres voies menant à la simplification des règles de gestion des unités mixtes de recherche, ainsi que le relève la Cour en citant l'exemple de l'expérimentation d'une plate-forme mutualisée à Strasbourg. Un bilan de ces expérimentations sera effectué fin 2011 avant la généralisation prévue dans les contrats passés avec les organismes, dont le CNRS.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

La Cour m'a transmis un projet d'insertion relatif au CNRS destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel.

Du fait de la place prééminente du CNRS dans le paysage de la recherche et de l'enseignement supérieur français, ce document traite, au delà de ce seul établissement, de problématiques qui touchent tout le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Dans l'ensemble, je partage les conclusions de la Cour, à l'exception des observations relatives au volet « moyens » du contrat d'objectifs du CNRS.

La Cour pointe, à juste titre, la principale faiblesse du système d'enseignement supérieur et de recherche, à savoir le lien insuffisant entre les opérateurs de recherche et les universités.

Le renforcement de ce lien apparaît plus que jamais nécessaire, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des investissements d'avenir. Le CNRS a un rôle majeur à jouer en ce sens, puisqu'il est le principal opérateur présent dans les universités.

Sur ce point, je constate que la nouvelle direction de l'établissement a impulsé une dynamique nouvelle, dont le succès dépendra également de la réactivité des universités et du pilotage global du projet par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans ce cadre, comme le souligne la Cour, des chantiers sont plus particulièrement prioritaires, notamment la mise en cohérence des systèmes d'information et de l'évaluation entre universités et opérateurs

de recherche, ainsi que la mise en place de processus budgétaires et financiers clarifiés dans les unités mixtes de recherche.

Par ailleurs, s'agissant du fonctionnement comptable et financier du CNRS, la Cour rappelle l'écart important qui subsiste depuis 2003 entre les dotations notifiées aux laboratoires et les crédits de paiement effectivement disponibles.

Le CNRS a progressivement réduit cet écart, même s'il n'a pas profité de la situation budgétaire favorable dont il bénéficie depuis 2007 pour accélérer cette résorption. Je note toutefois que la nouvelle direction du CNRS a identifié cette opportunité et a annoncé que l'écart pourrait être résorbé plus rapidement qu'initialement prévu. De même, elle a également annoncé que les reports, qui restent très importants, devraient diminuer dès 2011.

S'agissant des indicateurs du contrat, la Cour indique qu'ils pourraient être plus ambitieux.

Je rappelle à ce titre qu'il avait été précisé, au moment de la signature du contrat, qu'une révision à mi-terme était souhaitable et que les cibles des indicateurs avaient vocation à être revues chaque année par l'opérateur et ses tutelles. C'est un sujet que mes services suivent avec attention.

En revanche, je ne partage pas le raisonnement de la Cour sur le volet « moyens » du contrat d'objectifs du CNRS.

Je rappelle que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère du budget ont toujours considéré ce contrat comme un contrat d'objectifs, sans volet « moyens », ce que confirme d'ailleurs l'absence de signature de ce contrat par mon prédécesseur.

Le paragraphe relatif à la signature d'un avenant sur les moyens du CNRS a été ajouté à la demande de l'établissement, au moment de la finalisation du contrat, en dépit de l'opposition du ministère du budget.

Par ailleurs, je rappelle que la circulaire du 26 mars 2010 du Premier ministre relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat ne permet de conclure un contrat d'objectifs et de moyens que dans le cas de la création d'un opérateur ou de modification substantielle de ses missions (à l'exemple de l'INRIA jusqu'en 2010), de l'exercice d'une activité comportant, par nature, des enjeux financiers pluriannuels importants, ou dans le cas d'une situation financière fragile.

Même si ces critères ont été formalisés postérieurement à la signature du contrat d'objectifs du CNRS, je note que le CNRS ne satisfait aucune de ces caractéristiques.

La Cour indique que le CNRS finance de très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et qu'il lui est nécessaire de

partager un horizon financier pluriannuel avec les universités pour approfondir son partenariat avec celles-ci.

En réalité, sur le premier point, les préoccupations liées aux investissements pluriannuels sont essentielles mais ne concernent qu'une partie restreinte de son budget, à l'inverse du CEA et du CNES, par exemple.

Ces TGIR font par ailleurs l'objet d'une feuille de route ad hoc, à laquelle le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit ajouter une annexe financière, qui sera plus efficace pour piloter ces infrastructures, compte tenu, d'une part, de la dimension internationale de plusieurs d'entre elles, d'autre part, de la nécessaire coordination entre établissements, certaines TGIR étant pilotées par plusieurs opérateurs.

Sur le second point, relatif aux relations avec les universités, ce sont davantage les processus financiers, budgétaires et comptables encore trop complexes, ainsi que les réticences des acteurs qui sont en cause, et non l'absence de visibilité sur les moyens financiers. Ainsi, en 2010, dans le cadre de son dialogue de gestion rénové, le CNRS a été en mesure de donner une trajectoire pluriannuelle à ses laboratoires, y compris sur ses ressources propres, alors même que celles-ci sont moins prévisibles que la subvention versée par l'Etat.

Au delà de la situation spécifique du CNRS, je ne partage pas l'opinion de la Cour relative à l'articulation entre contrats d'objectifs et loi de programmation des finances publiques.

La Cour semble considérer que l'extension des contrats d'objectifs et de moyens à l'ensemble des opérateurs de recherche donnerait à ceux-ci une visibilité sur la tendance des trois années à venir que ne permettrait pas la programmation triennale des finances publiques.

En réalité, les contrats d'objectifs doivent rester des outils ciblés. En outre, pour des programmes budgétaires intégralement mis en œuvre par des opérateurs, la multiplication de contrats dotés de moyens financiers affaiblirait la capacité de répartition annuelle du responsable de programme et diminuerait la possibilité, pour lui, de faire face aux aléas de gestion dans le cadre du principe d'autoassurance.

Au contraire, il me semble que la programmation triennale des finances publiques donne une visibilité suffisante aux établissements qui ne remplissent pas les critères énoncés dans la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, sans pour autant obérer la capacité de répartition annuelle du responsable de programme.

REPONSE DU PRESIDENT DU CNRS

Tout en partageant les constats de ce projet d'insertion, nous souhaitons y apporter certaines précisions.

La procédure rénovée du dialogue de gestion a été mise en œuvre à l'automne 2010 (préparation budget 2011) sur I'ensemble des dix instituts, des dix-neuf délégations régionales, des quatorze directions fonctionnelles du siège et quatre-vingt sept laboratoires expérimentaux. Elle sera généralisée à l'ensemble des laboratoires du CNRS pour le budget 2012.

Cette nouvelle procédure se traduit, pour Ia première fois en 2011, par Ia mise à disposition aux laboratoires, dès le début de l'année, de l'intégralité de leurs crédits de fonctionnement, équipement et investissement au sein d'une enveloppe globale. La souplesse de gestion des directeurs de laboratoires sur Ia subvention d'Etat versée au CNRS s'en trouvera accrue. II s'agit Ià d'une étape importante dans Ia simplification de Ia gestion des laboratoires.

Quant aux ressources propres des laboratoires, on ne peut à proprement parler de « notification tardive ». Ces ressources propres sont en effet mises à disposition des unités de recherche par les délégations régionales du CNRS en fonction des conditions de versement des actes attributifs de subvention (contrats de recherche notamment).

Pour ce qui concerne Ia coopération entre le CNRS et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, elle est depuis de nombreuses années formalisée dans des documents signés avec les universités et écoles ayant des unités de recherche en cotutelle avec le CNRS. Ces documents, qui figuraient en annexe du volet recherche du contrat quadriennal entre le ministère et l'établissement, sont devenus, avec l'accès à l'autonomie des universités, des conventions de partenariat. Aujourd'hui, ces conventions couvrent l'intégralité des établissements partageant une unité mixte de recherche avec le CNRS. Les marges de progrès portent donc, non pas sur le nombre de ces conventions, mais sur leur contenu : elles se fondent sur une déclaration de politique scientifique partagée et indiquent les ressources apportées par les partenaires. Alors qu'auparavant le montant des ressources était déterminé de façon indépendante par chacune des tutelles, il s'inscrit aujourd'hui dans le cadre d'un co-pilotage scientifique nécessitant une concertation en amont afin de mettre en cohérence les apports de chacun.

*

Par ailleurs, le CNRS met en œuvre des orientations susceptibles de donner suite aux quatre recommandations de Ia Cour.

1. Participer activement à I'émergence de pôles universitaires d'excellence

Le CNRS est aujourd'hui engage dans I'émergence de véritables politiques scientifiques de sites. Son ambition est de bâtir, avec ses partenaires, notamment au travers des projets d'lnitiative d'Excellence (IDEX), une politique de recherche propre qui

s'appuie sur les forces présentes au niveau local, en mettant en place des dispositifs qui soient de nature à les consolider, mais aussi à renouveler régulièrement les thématiques de recherche au meilleur niveau.

C'est pour construire cette dynamique de progrès avec ces futures universités de classe mondiale, fondée sur le principe que Ia politique scientifique de site représentera plus que Ia seule juxtaposition des politiques des laboratoires le constituant, qu'a été créée Ia fonction de Directeur Scientifique Référent, confiée aux directeurs d'instituts : leur mission est de représenter le CNRS sur le plan de Ia stratégie scientifique globale du site et d'améliorer ainsi son ancrage territorial.

Les projets d'IDEX en cours de constitution prévoient en général, grâce aux excellentes relations que le CNRS vient de nouer avec ses partenaires universitaires cette année, Ia mise en place d'une structure de coordination scientifique, par exemple sous Ia forme d'une Fondation de Coopération Scientifique. Le CNRS est sollicité pour participer activement aux gouvernances des IDEX. L'ancrage territorial du CNRS sera complété par une participation active aux travaux des Pôles de Compétitivité et aux Sociétés d'Accélération de Transfert de Technologie (SATT).

Un point central du partenariat renouvelé avec les établissements d'enseignement supérieur concerne les actions interdisciplinaires. La couverture disciplinaire du CNRS constitue l'une de ses forces principales : presque tous les champs scientifiques y sont représentés. Or, les grandes universités doivent être pluridisciplinaires. Les partenariats de site doivent donc permettre de développer ensemble des actions pluri- et interdisciplinaires, qui constitueront le terreau à partir duquel pourra s'opérer le nécessaire renouvellement régulier des thématiques scientifiques mentionné plus haut.

Le CNRS s'engage à mettre en place avec ses partenaires de site les dispositifs permettant l'éclosion de ces actions de recherche pluri- et interdisciplinaires, ainsi que les procédures de coordination, de suivi et d'évaluation des actions qui en découleront. Ces dispositifs prendront des formes variables (Projets exploratoires pluridisciplinaires, hôtels à projets, accompagnement par des délégations, ...), selon les orientations de politique scientifique du site, des besoins identifiés ensemble et des financements mobilisables.

Le nouveau dialogue partenarial engagé par le CNRS avec les établissements universitaires et les PRES se concrétisera par des conventions de site destinées à compléter puis à se substituer aux conventions d'établissement évoquées ci-dessus.

2. Développer les passerelles entre les emplois de chercheurs et d'enseignants-chercheurs en se donnant des cibles ambitieuses et mesurables

De manière générale, le CNRS promeut Ia mobilité des carrières et le développement des passerelles, tout en soulignant qu'il implique I'engagement de tous les partenaires. Aussi, des objectifs chiffrés d'échanges ne peuvent être fixés que de manière parallèle et équilibrée avec les Universités et les organismes de recherche.

Pour ce qui concerne les difficultés liées au recrutement d'enseignants-chercheurs, leur persistance est en partie liée à l'inquiétude des personnels concernés sur le déroulement de leur carrière. L'effort à réaliser concerne aussi le CNRS qui, comme vous l'avez signalé dans votre insertion, prévoit d'augmenter la proportion des postes ouverts à des candidats externes, notamment pour ce qui concerne le concours des Directeurs de recherche 2ème classe en passant cette année de moins de 10 postes à plus de 25.

Toutefois, les dispositifs permettant de rapprocher davantage les deux métiers (chercheur et enseignant-chercheur) ou facilitant des opérations de mobilité limitées dans le temps apparaissent plus incitatifs que ceux où la mobilité revêt un caractère définitif. A cet égard le partenariat rénove entre le CNRS et les nouvelles grandes structures universitaires représente une opportunité : l'élaboration de projets scientifiques partagés et la taille des futurs pôles offrent un cadre propice à la construction d'un schéma de ressources humaines partagé et pluriannuel, susceptible de favoriser les dispositifs d'échange (chaires, délégations...).

3.Réformer d'urgence la gestion financière des unités de recherche

Dans la continuité des rapports d'Aubert et Aime, le CNRS souhaite simplifier la gestion des laboratoires, en privilégiant trois objectifs :

- *faire en sorte que la délégation globale de gestion (DGG) se traduise par une dotation globale de gestion pour les responsables d'unité, regroupant les ressources des contributeurs de l'UMR, et déléguée en début d'exercice ;*
- *favoriser l'intégration de la gestion des laboratoires aux systèmes d'information respectifs des Universités et du CNRS ;*
- *garantir une unicité de saisie pour les gestionnaires.*

Le CNRS s'inscrit ainsi dans les orientations fixées par la Cour, mais ne pourra le faire que dans le cadre d'une étroite collaboration avec ses partenaires universitaires. Dans ce but, le CNRS propose à ses partenaires universitaires, notamment par l'intermédiaire de la CPU et de l'AMUE, d'élaborer en commun et de mettre en place ensemble des outils partages.

A titre d'exemple, le CNRS a conçu, dans le cadre de la rénovation de son dialogue de gestion, un référentiel budgétaire et un logiciel d'expression de la demande de ressources. Il a invité les directeurs généraux des services des Universités en octobre 2010 afin de leur présenter et de leur proposer ces outils et a constitué un groupe de travail avec la CPU et l'AMUE pour les harmoniser et les déployer ; une telle action permettrait de répondre aux préoccupations de la Cour, puisqu'elle favoriserait la constitution d'un cadre budgétaire partage pour l'ensemble des laboratoires bénéficiant de plusieurs dotations.

De même, face à l'existence d'outils informatiques de gestion divers (COCKTAIL pour les Universités bordelaises et les Grandes écoles, SIFAC pour les autres Universités,

BFC pour le CNRS, etc.), qui génèrent de fortes contraintes pour les laboratoires, le CNRS est favorable à l'élaboration d'un infocentre partagé entre les partenaires en aval de ces systèmes d'information. En outre, afin de résoudre la question cruciale des modalités de gestion des laboratoires en amont de ces systèmes d'information, le CNRS souhaite, d'une part promouvoir la convergence des règles de gestion, d'autre part concevoir avec ses partenaires un outil partagé de gestion des laboratoires.

4. Régler, dans les prochains budgets la question des reports et de l'affectation des crédits aux unités de recherche

La question des « reports » a fait, comme vous l'avez signalé, l'objet d'une communication en conseil d'Administration. Afin de réduire significativement le montant de ces « reports», un plan d'action est mis en œuvre en 2011 et 2012.

Le premier axe de ce plan vise à mieux retracer la réalité de l'annualité budgétaire. Il prévoit d'une part, de parfaire le suivi des opérations de dépenses effectivement réalisées (i.e., engagées et ayant donné lieu à un service fait) dans l'année, mais qui ne se seront payées qu'au cours de l'année suivante et d'autre part, de ne plus faire figurer au titre d'un exercice donné des opérations de fonctionnement ou d'investissement dont la durée de réalisation est supérieure à l'année civile. Cette démarche implique, notamment, d'engager rapidement avec les tutelles une réflexion sur l'extension du concept d'autorisation d'engagement à d'autres types d'opérations que des investissements programmés.

Le deuxième axe de travail vise à parfaire les pratiques administratives de l'établissement, notamment en formalisant mieux ses règles de gestion et en déployant à la comptabilité budgétaire les approches de contrôle interne mises en œuvre avec succès dans le domaine de la comptabilité générale.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

Chapitre II

Des évolutions à amplifier

- La préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat
- Les effets de la certification des comptes de l'Etat
- Les mesures législatives concernant la sécurité sociale et les retraites
- La COFACE
- La réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage dans le secteur des transports et de la logistique
- Le GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri
- L'Ecole nationale de la voile et des sports nautiques

La préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat

Chaque année, en mai, la Cour établit un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire avant que le Parlement examine le projet de loi de règlement qui arrête les recettes et les dépenses du budget de l'Etat et approuve le compte de résultat de l'exercice précédent. En novembre habituellement, elle en remet un autre au Parlement sur les ouvertures et annulations de crédits opérées par voie réglementaire (décrets d'avance) en vue de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour l'année en cours.

Dans chacun de ces rapports, la Cour établit un diagnostic sur la situation du budget de l'Etat et veille à la clarté des pratiques budgétaires, aussi bien en matière de prévision que d'exécution. En ce qui concerne l'exécution, outre son examen sous l'angle de la performance, elle s'assure que les documents établis par l'administration traduisent la réalité des recettes et des dépenses de l'Etat, ainsi que celle du solde budgétaire.

La Cour formule à ces occasions des recommandations.

Le suivi de dix-sept d'entre elles est présenté ci-après, selon leur degré de mise en œuvre et, dans chacune des rubriques, par ordre d'importance décroissante[63].

[63] L'année indiquée entre parenthèses est celle de la publication du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat.

I - Plusieurs recommandations ont été assez largement mises en œuvre :

Recommandation n° 1 : le suivi des dépenses des opérateurs, notamment de leurs effectifs, doit être renforcé (2008).

Les effectifs des opérateurs de l'Etat font l'objet d'une information en annexe au projet de loi de finances depuis celui pour 2009.

Une norme de réduction des effectifs des opérateurs a été fixée à compter de la loi de finances pour 2010. Cependant, la portée de cet encadrement demeure limitée compte tenu du caractère incomplet des données disponibles.

Des travaux d'identification et d'harmonisation des systèmes d'information des opérateurs sont en cours, dans le but de permettre de décompter les emplois des opérateurs en équivalent temps plein travaillé (ETPT), à l'instar de ce qui est fait pour l'Etat.

L'objectif d'une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement, applicable à l'Etat, s'étend désormais aux opérateurs.

Recommandation n° 2 : les intérêts perçus par l'Etat au titre des avances qu'il a consenties aux entreprises publiques dont il est actionnaire ne doivent plus être imputés sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat* (2010).

Depuis la loi de finances pour 2010, les intérêts sont classés en recettes non fiscales du budget général. Ils sont ainsi désormais comptabilisés dans les recettes du budget général de l'Etat, au même titre que les dividendes que celui-ci perçoit en rémunération de ses participations financières.

II - Plusieurs autres recommandations sont partiellement mises en œuvre :

a) Certaines recommandations portent sur la programmation et le suivi des dépenses et sur les recettes :

Recommandations n° 3 : il doit être mis fin aux insuffisances de crédits en loi de finances initiale (2009).

Certaines améliorations se sont confirmées dans la période récente, grâce à un calibrage plus satisfaisant de plusieurs dotations, par exemple celles destinées au financement des opérations de maintien de la paix. Les crédits dédiés aux opérations militaires extérieures ont aussi commencé à être majorés depuis la loi de finances pour 2008.

Dans le second cas, toutefois, l'insuffisance des dotations au regard des dépenses prévisibles oblige à recourir chaque année à des ouvertures complémentaires par voie réglementaire.

De plus, l'analyse de l'exécution budgétaire montre que le budget initial continue à comporter des sous-estimations significatives et manifestes, souvent chroniques, pour plusieurs missions budgétaires.

En 2010, ces sous-estimations concernaient les missions *Défense, Economie, Engagements financiers, Immigration, asile et intégration, Justice, Plan de relance, Solidarité, insertion et égalité des chances et Ville et logement*, ainsi que le *compte d'avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, pour lesquels des crédits ont dû être ouverts par décret d'avance ou par une loi de finances rectificative.

La loi de finances pour 2011 a pris en compte la nécessité d'améliorer la budgétisation pour certaines de ces missions, notamment la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, au sein de laquelle les crédits ouverts au titre de l'allocation adulte handicapé (AAH) ont été majorés de 704 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

Recommandations n° 4 : les dépenses exigibles de l'Etat doivent être payées et comptabilisées au cours de l'exercice (2008).

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire sur l'exercice 2009 souligne que les reports de charges sur l'exercice suivant ont été en repli par rapport à ceux constatés l'année précédente.

Toutefois, les ouvertures de crédits effectuées par la loi de finances initiale et en cours d'année n'ont pas suffi à couvrir la totalité des besoins de l'exercice. La Cour a estimé ces reports de charges sur 2010 à plus de 2,6 Md€.

Les premiers travaux effectués par la Cour sur l'exécution de l'année 2010, pour préparer son rapport sur les décrets d'avance intervenus sur cet exercice, laissent prévoir une diminution des reports sur 2011.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a permis l'apurement quasi intégral des dettes brutes contractées par l'Etat auprès de la sécurité sociale (à hauteur de 1,4 Md€) et du Crédit foncier de France (à hauteur de 702 M€).

Recommandation n° 5 : la norme utilisée pour limiter l'évolution des dépenses de l'Etat doit être aménagée et complétée par un instrument de suivi élargi (2008).

L'augmentation des dépenses de l'Etat fait l'objet d'un dispositif d'encadrement, dit « norme de dépenses ». La définition du champ des dépenses auxquelles s'applique la norme est essentielle à son efficacité. Deux progrès sont intervenus. Les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales et à l'Union européenne, ainsi qu'une partie des ressources nouvellement affectées à des opérateurs sont pris en compte dans cette norme[64].

Toutefois, pour couvrir toutes les dépenses qui ne se distinguent pas significativement de celles imputées sur crédits budgétaires, la norme devrait aussi porter sur certaines opérations des comptes spéciaux (*Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ou *Participations financières de l'Etat*, par exemple), sur des taxes affectées aujourd'hui non comptabilisées (destinées à financer les exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires, notamment), sur certaines dépenses fiscales (ainsi, le prêt à taux zéro) et sur certains remboursements et dégrèvements. A l'inverse, les loyers budgétaires ne devraient pas y être intégrés[65].

Au-delà des progrès enregistrés une amélioration de la norme de dépenses, incluant ces éléments, demeure nécessaire.

[64] Les prélèvements effectués sur les recettes de l'Etat destinés aux collectivités territoriales et à l'Union européenne sont l'équivalent de dépenses en leur faveur. L'affectation de ressources de l'Etat à des opérateurs se substitue à une dotation à ces mêmes opérateurs.

[65] Les loyers budgétaires sont des loyers fictifs calculés pour l'occupation par les administrations des locaux appartenant à l'Etat et qui, en conséquence, ne donnent pas lieu à mouvements de caisse.

Recommandation n° 6 : des modifications de nomenclature et une rationalisation de la définition des recettes fiscales doivent être réalisées (2010).

Une rigoureuse classification des recettes de l'Etat est nécessaire pour apprécier leurs évolutions. A partir de l'exercice 2009, des modifications de nomenclature ont été effectuées. Les prélèvements sur les jeux ont été transférés en recettes fiscales de même que les frais d'assiette et de recouvrement des impôts établis sur rôles.

Toutefois, les autres frais d'assiette et de recouvrement n'ont pas encore bénéficié de la même classification.

b) Certaines recommandations portent sur les dépenses fiscales :

Recommandation n° 7 : le suivi des interventions de l'Etat doit intégrer les dépenses fiscales (2009).

Un état des nouvelles dépenses fiscales figure désormais en annexe à la loi de finances de l'année et le chiffrage des dépenses fiscales a continué de progresser.

Ce chiffrage demeure cependant imparfait, tandis que l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales restent encore très mal évaluées (cf. Tome I du présent rapport, chapitre II), alors même que leur montant dépasse souvent celui des dotations budgétaires. Conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, un rapport d'évaluation d'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales doit être transmis au Parlement avant le 30 juin 2011.

Recommandation n° 8 : les documents joints au projet de loi de finances de l'année doivent être complétés pour que l'application de la règle de gage des dépenses fiscales puisse être suivie de manière significative (2010).

En application de la loi de programmation pour les années 2009 à 2012, les créations et extensions de dépenses fiscales devaient être compensées, au titre de chacune des années de cette période, par des suppressions ou diminutions d'un montant global équivalent.

La Cour avait recommandé que les informations permettant le suivi de cette règle depuis l'entrée en vigueur de la loi de programmation soient complétées. Les indications fournies par le projet de loi de finances pour 2011 ont constitué à cet égard une amélioration.

La règle a été supprimée par la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 au profit d'un autre mécanisme qui comprend une règle générale concernant l'ensemble des prélèvements obligatoires et une règle spécifique s'appliquant aux dépenses fiscales. La Cour a analysé ces nouvelles règles et formule une nouvelle recommandation dans le présent rapport. (cf. Tome I du présent rapport, chapitre x).

Recommandation n° 9 : un objectif global de progression des dépenses fiscales et des remboursements et dégrèvements doit être fixé pour compléter la norme de dépenses (2010).

Compte tenu de leur ampleur et de leur forte croissance, la Cour a recommandé de fixer un objectif global de progression des dépenses fiscales et des remboursements et dégrèvements. La loi de programmation des finances publiques 2011-2014, qui prévoit la stabilisation en valeur du coût des dépenses fiscales et des niches sociales, répond partiellement à cette recommandation.

Cette règle pourrait toutefois être difficile à mettre en œuvre et la Cour formule dans le présent rapport une recommandation pour la compléter (cf. Tome I, chapitre x).

c) Certaines recommandations portent sur la gestion budgétaire :

Recommandation n° 10 : le cadre d'exécution du budget de l'Etat doit être plus précisément défini (2008).

Le ministère chargé du budget a publié en janvier 2009 un référentiel de comptabilité budgétaire, qui précise les règles applicables à l'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat.

Ce document doit être complété par un manuel opérationnel qui constituera un corpus homogène des règles de budgétisation, de gestion budgétaire et de tenue de la comptabilité budgétaire. La mise au point de ce manuel et sa diffusion rapide à l'ensemble des acteurs de la dépense doivent permettre de mettre fin à la diversité des pratiques observées encore au sein des ministères.

La refonte en cours du décret n°62-1587 du 29 septembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique devra permettre de préciser les règles relatives à la comptabilité budgétaire des engagements.

Recommandation n° 11 : la période complémentaire doit être supprimée (2008).

La période complémentaire permet d'imputer sur un exercice certaines opérations budgétaires exécutées au début de l'année suivante. Cette période est source de confusion et de complexité pour le traitement des opérations dites « de fin d'exercice ». Elle peut permettre, selon les cas, soit de majorer les dépenses imputées sur l'exercice clos, soit, à l'inverse, d'anticiper sur des opérations de l'exercice suivant, modifiant ainsi le solde budgétaire de chacun des deux exercices.

Sa durée a déjà été réduite et une nouvelle étape a été réalisée en 2010 avec une réduction supplémentaire de deux jours pour les dépenses.

Sa suppression doit désormais être organisée, dans la perspective du déploiement complet de l'application comptable Chorus en cours de développement[66]. Seule devrait demeurer une période de régularisation des écritures comptables.

Recommandation n° 12 : les rapports annuels de performances (RAP) doivent être plus rapidement disponibles, pour qu'ils puissent être utilisés dans la préparation du budget de l'année suivante et pour que la Cour puisse les auditer avant le rapport qu'elle transmet fin mai au Parlement sur l'exécution du budget de l'année précédente (2008).

La préparation des RAP à une date plus précoce est nécessaire pour qu'ils puissent être pris en compte dans le processus d'élaboration de la loi de finances de l'année suivante qui commence avant le mois d'avril.

Depuis 2009, les RAP relatifs aux programmes que la Cour choisit d'examiner plus particulièrement sont établis et transmis au tout début du mois d'avril. Il est essentiel que le raccourcissement des délais de préparation des RAP soit maintenant effectif pour l'ensemble des programmes.

Ce raccourcissement doit également permettre de renforcer l'analyse par mission et programme que la Cour réalise dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire publié au mois de mai de chaque année et dans les documents annexes qu'elle transmet à cette occasion aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

[66] Chorus ne permet pas le maintien d'une période complémentaire. (voir ci-après le chapitre I de la 3ème partie du présent tome)

Recommandation n° 13 : le champ des dépenses pour lesquelles la budgétisation en autorisations d'engagement n'est pas simplement alignée sur les crédits de paiement prévus mais prend en compte la réalité des engagements doit être élargi (2008).

Des expérimentations visant à élargir le champ des dépenses pour lesquelles la budgétisation en autorisations d'engagement n'est pas simplement alignée sur les crédits de paiement prévu ont été lancées. L'expérimentation en cours sur les contrats aidés devrait aboutir en 2011.

III - Plusieurs recommandations n'ont pas encore été suivies d'effet :

Recommandation n° 14 : les engagements budgétaires de l'Etat doivent être fiabilisés et les autorisations correspondantes (AE) doivent être consommées au moment de l'engagement juridique (2010).

L'appréciation de la situation budgétaire de l'Etat suppose qu'au-delà des décaissements, soient également suivies les dettes exigibles de l'Etat, c'est-à-dire celles correspondant à des obligations juridiques nées au cours de l'exercice.

Cette comptabilité des engagements est encore loin d'être pleinement mise en œuvre, une partie significative des dettes exigibles ne donnant pas lieu à l'ouverture d'autorisations d'engagement.

Recommandation n° 15 : l'information du Parlement sur l'évolution de l'endettement à court terme doit être renforcée (2010).

L'augmentation rapide de la dette à court terme, au-delà de la couverture des besoins de trésorerie, constatée par la Cour sur la période 2007-2009, tend à limiter la portée de l'autorisation donnée par le Parlement au ministre chargé de l'économie de procéder à des emprunts à long, moyen et court termes, dans la limite, pour la dette négociable à plus d'un an, d'un plafond annuel. La loi organique relative aux lois de finances n'a pas prévu que le Parlement fixe un plafond pour les emprunts de court terme, afin de permettre à l'administration de faire face, de façon souple, aux aléas de trésorerie apparaissant en gestion. L'utilisation de ces emprunts pour couvrir une part croissante du besoin de financement de l'Etat permet cependant d'échapper à la contrainte résultant de la limitation du recours à des emprunts à plus d'un an, alors

qu'un endettement excessif à court terme peut présenter des risques en cas de remontée sensible des taux d'intérêt. L'utilisation de ces emprunts pour couvrir une part croissante du besoin de financement de l'Etat permet cependant d'échapper à la contrainte résultant de la limitation du recours à des emprunts à plus d'un an, alors qu'un endettement excessif à court terme peut présenter des risques en cas de remontée sensible des taux d'intérêt.

Il conviendrait que le Gouvernement transmette périodiquement aux commissions des finances des deux assemblées, le cas échéant à titre confidentiel, des informations sur le montant des bons du Trésor (BTF) dont l'émission n'est pas liée à des besoins de court terme.

Recommandation n° 16 : le traitement réservé aux comptes spéciaux et aux budgets annexes doit être ajusté (2008).

L'articulation entre missions du budget général et missions faisant l'objet d'un compte spécial ou d'un budget annexe doit être améliorée.

Les comptes spéciaux devraient être rattachés aux missions du budget général lorsque leurs financements concourent à la mise en œuvre d'une politique publique ou s'appliquent à des dépenses dont la nature ne se différencie pas de celles couvertes au moyen de crédits budgétaires. Il en va ainsi des comptes spéciaux *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* et *Participations financières de l'Etat* dont l'existence en dehors des missions correspondantes du budget général ne permet pas une appréhension exhaustive de la politique à laquelle ils contribuent.

Recommandation n° 17 : le tableau de financement tenu en gestion par l'Agence France Trésor doit être rapproché périodiquement avec le tableau des flux de trésorerie issu de la comptabilité générale (2007).

Le tableau de financement présente les ressources et les charges de trésorerie concourant à l'équilibre financier de l'Etat.

Le solde de ce tableau demeure établi sans raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable et sans référentiel comptable approprié. Un rapprochement est simplement opéré *a posteriori* et manuellement entre le solde du tableau de financement et celui de l'exécution budgétaire calculé à partir du tableau des flux de trésorerie, celui-ci étant déterminé à partir de la comptabilité générale.

La détermination extracomptable du solde du tableau de financement nuit à son interprétation ; ce solde n'est pas rigoureusement accordé avec les soldes budgétaires en gestion et en caisse.

Dès lors que le tableau de financement ne pourra, à brève échéance, être issu de la comptabilité générale, un rapprochement périodique avec les données de la comptabilité générale atténuerait ce défaut.

***

Le retard pris pour traduire dans les faits plusieurs des principales recommandations formulées par la Cour ne traduit pas, pour la plupart d'entre elles, une difficulté technique. Elles devraient donc pouvoir être rapidement suivies d'effet. Au-delà de la seule technique budgétaire, ces évolutions sont nécessaires pour que le budget et la loi de règlement traduisent plus précisément la réalité des décaissements et des recettes de l'Etat, reflètent plus pleinement ses engagements, renseignent plus clairement sur sa gestion et favorisent un pilotage financier adapté des politiques publiques.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je souscris à la grande majorité des nombreuses recommandations formulées et constate avec satisfaction que la Cour conclut globalement à une amélioration des pratiques. Il me semble cependant que les progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur de la LOLF pourraient, dans certains cas, être complétés ou mieux mis en évidence. Par ailleurs, je ne partage pas un nombre limite de recommandations de la Cour.

1. tout en partageant la plupart des recommandations de la Cour, je considère que les progrès d'ores et déjà réalisés pourraient être mieux mis en évidence.

1.1. S'agissant en premier lieu du cadre d'exécution du budget de l'Etat, si je partage les recommandations de la Cour sur la fiabilisation des engagements budgétaires, je considère qu'elles ont d'ores et déjà été suivies d'effets. Des réalisations concrètes sont intervenues en 2009-2010, même si des progrès sensibles demeurent à réaliser.

Tout d'abord, comme le rappelle la Cour, un référentiel de comptabilité budgétaire a été établi en 2009 et rassemble l'ensemble des notions qui structurent la déclinaison de la comptabilité budgétaire prévue par la LOLF. Il va être complété par un manuel opérationnel intitulé "guide de gestion budgétaire pour l'application du référentiel de comptabilité budgétaire" qui sera diffusé courant 2011. Ce dernier constituera un corpus homogène et partagé par l'ensemble des acteurs de la dépense des règles de budgétisation, de gestion budgétaire et de tenue des éléments de la comptabilité budgétaire. Enfin, la refonte du décret portant règlement de comptabilité publique dit « décret de 1962 », dont le projet vous est soumis en janvier 2011, est l'opportunité de préciser quelques règles relatives à la comptabilité budgétaires des engagements au niveau normatif adéquat.

Au-delà de la définition des règles et des bonnes pratiques, mes services ont également fait de la fiabilisation de la comptabilité des engagements un axe prioritaire de leurs travaux techniques en 2010:

- un vaste chantier d'apurement des engagements devenus sans objet a permis en 2010 de solder 9 000 opérations, soit 41 000 engagements, pour un montant compris entre 3 et 4 milliards d'euros[67] ; ceci permet une «mise à plat » salutaire des engagements, indispensable pour progresser dans la fiabilisation de la comptabilité budgétaire ;

[67] Le montant exact est en cours d'expertise.

- une expérimentation majeure est en cours sur les contrats aidés pour réaliser dorénavant la budgétisation et la gestion en AE≠CP, permettant de suivre la réalité des engagements de 1'Etat. Elle devrait aboutir en 2011 ;

- enfin, si la transition entre les outils du Palier et le nouveau système d'information Chorus a nécessité quelques aménagements, les exceptions au principe de comptabilisation d'un engagement préalablement à la consommation de CP sont limitées au strict nécessaire. Le principe général reste la matérialisation dans le système Chorus de l'engagement juridique préalable consommant les autorisations d'engagement. Des circuits particuliers n'ont été mis en place que lorsque le montant de l'engagement juridique ne pouvait être connu avec précision, ou lorsque la charge de travail liée à la matérialisation d'engagements juridiques en nombre élevé pour des montants unitaires faibles pouvait apparaître disproportionnée au regard des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire (exemple des frais de déplacement).

1.2. Il conviendrait en deuxième lieu, dans votre analyse de la qualité de la programmation et du suivi des dépenses et des recettes, de souligner que le Gouvernement est parvenu à réduire significativement le niveau des dettes exigibles en fin d'année tout en respectant strictement le plafond de dépense fixé par le Parlement en 2010.

A ce titre, il me semble essentiel de souligner l'apurement quasi intégral des dettes brutes contractées par l'Etat auprès de la sécurité sociale[68] et du Crédit foncier de France[69] (au titre du dispositif «plan épargne logement »), ainsi que le versement en 2010, au titre des apurements communautaires, des sommes dues, non seulement au titre de 2009, mais aussi de 2010. Je suggère donc que votre recommandation relative au nécessaire paiement des dépenses exigibles de l'Etat – qui ne peut, par définition, jamais être entièrement réalisé, compte tenu par exemple des délais de réception des factures- souligne davantage et plus précisément ces progrès.

---

[68] A hauteur de 1,4 Md€, soit la totalité des dettes brutes à l'égard du régime général et des régimes agricoles, et une partie des dettes brutes à l'égard du régime social des indépendants, telles qu'elles figurent à l'état semestriel

[69] A hauteur de 702 ME, portant le montant des charges à payer à environ 16 M€ au 3/01/2011.dernières années, notamment en ce qui concerne les compensations d'exonérations de charges sociales auprès des régimes de sécurité sociale. La budgétisation ne peut cependant se faire qu'en fonction de l'information disponible sur les déterminants de la dépense et l'apparition de besoins complémentaires en gestion ne peut pas toujours être anticipée, notamment lorsqu'une crise économique de l'ampleur de celle que nous avons connue en 2008 et 2009 perturbe les modèles de prévision.

1.3. S'agissant du suivi des effectifs des opérateurs de l'Etat, je rappelle que les données sont fournies en annexe au PLF depuis le PLF 2009. Les emplois et le plafond d'emplois des operateurs ou catégories d'operateurs sont ainsi présentés de manière uniforme en équivalent temps plein (ETP) qui est, à ce jour, le seul mode de décompte commun des emplois.

Parallèlement à cette présentation en ETP, des travaux d'identification et d'harmonisation des systèmes d'information des opérateurs continuent d'être menés, afin de pouvoir à terme décompter les emplois des operateurs en équivalent temps plein travaillé (ETPT), comme pour les effectifs des services de l'Etat, et disposer ainsi d'une image plus précise de la réalité de la force de travail dont disposent les operateurs de l'Etat.

1.4. En réponse à la critique récurrente sur d'éventuelles sous-budgétisations, je tiens à rappeler les efforts très importants de remise à niveau des dotations accomplis au cours des dernières années, notamment en ce qui concerne les compensations d'exonérations de charges sociales auprès des régimes de sécurité sociale. La budgétisation ne peut cependant se faire qu'en fonction de l'information disponible sur les déterminants de la dépense et l'apparition de besoins complémentaires en gestion ne peut pas toujours être anticipée, notamment lorsqu'une crise économique de l'ampleur de celle que nous avons connue en 2008 et 2009 perturbe les modèles de prévision.

C'est notamment le cas de l'allocation adulte handicapé (AAH), dont le dépassement en gestion 2010 (369 M€ ouverts en collectif de fin d'année) doit être mis en regard des efforts de financement réalisés en LFI 2010 (+ 423 M€ par rapport à la LFI 2009). Cet écart à la prévision initiale a par ailleurs été pris en compte dans l'exercice de budgétisation 2011 : c'est ainsi que la LFI 2011 prévoit ainsi une majoration de 704 M€ des crédits destinés à l'AAH par rapport à la LFI 2010. Ces efforts réalisés dans le respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat définie pour le PLF 2011 (« zéro valeur» hors charge de la dette et pensions) doivent être soulignés.

Je note par ailleurs que pour plusieurs des missions citées par la Cour, l'exécution plus importante que le montant des crédits ouverts en LFI correspond, non pas à une sous-estimation initiale, mais à la réalisation d'opérations exceptionnelles qui permettent l'apurement de dettes issues des gestions passées : apurement du découvert de l'Etat contracté auprès du Crédit foncier de France au cours des exercices passés pour la mission « Engagements financiers de l'Etat » et solde de l'indemnisation des compagnies pétrolières pour la mesure d'administration des prix du

carburants dans les DOM pour la mission « Economie ». S'agissant de la mission «Plan de relance de l'économie », les ouvertures pratiquées sur le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » ont été intégralement gagées au sein de la mission sur le programme « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ». Aucune ouverture nette de crédits sur la mission n'a donc été effectuée au cours de la gestion 2010. L'objectif de ces mouvements était au contraire d'assurer un meilleur taux d'exécution des crédits du Plan de relance.

1.5. *La Cour formule par ailleurs plusieurs recommandations sur les dépenses fiscales, notamment en matière de gouvernance de ces dispositifs. Sur ce sujet, j'invite la Cour à consulter ma réponse au projet d'insertion au rapport annuel « les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur ».*

Je rappellerai seulement, au titre de cette insertion sur la préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat, que la fiabilité des chiffrages et le niveau d'information disponible sur les dépenses fiscales ont été significativement améliorés au cours des dernières années.

2. Certaines recommandations de la Cour, en nombre limité, ne me semblent par ailleurs pas pertinentes.

2.1. Sur le périmètre de la norme de dépense tout d'abord, si je partage la préoccupation de la Cour de disposer d'un outil de pilotage qui couvre le champ de dépense le plus complet possible, il est indispensable de conserver l'efficacité de cet outil. Vos recommandations ne me semblent pas le garantir.

En effet, il convient de ne pas considérer uniquement le champ le plus large possible de dépenses, voire de recettes, mais de veiller au respect d'autres critères, comme la prévisibilité de la dépense ou la capacité à la piloter en exécution. Ceci ne peut pas être assuré pour les dépenses fiscales ou niches sociales : ces éléments qui portent sur les prélèvements obligatoires doivent faire l'objet de règles spécifiques (cf. la réponse précitée au projet d'insertion sur « les dépenses fiscales: un enjeu budgétaire majeur)[70]*. A l'inverse, les loyers budgétaires, que vous recommandez de sortir du périmètre de la norme, correspondent à ces*

[70] Il est à noter que les créations et affectations de taxe sont comptabilisées dans la norme de dépense, selon des modalités décrites dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014. Les affectations nouvelles de recettes à la sécurité sociale en sont exclues, car elles viennent en compensation d'allégements de prélèvements obligatoires. S'il n'existe pas de règle spécifique portant sur les remboursements et dégrèvements, une large partie de ces dépenses, notamment celles qui sont déterminées par des crédits d'impôt, sont directement concernées par les nouveaux dispositifs de gouvernance en matière de dépenses fiscales.

critères. Les expurger de la norme enverrait en outre aux gestionnaires un signal très négatif, alors même que les loyers budgétaires constituent un levier important de la politique immobilière.

Vous proposez également d'intégrer dans la norme certains comptes spéciaux. Une telle recommandation me semble délicate à mettre en œuvre puisqu'il convient de tenir compte de la logique intrinsèque des comptes d'affectation spéciale (CAS), pour lesquels le niveau de la dépense est conditionné par le niveau de la recette affectée, donc d'ores et déjà contraint. De plus, n'intégrer qu'une partie des comptes spéciaux dans le périmètre de la norme rendrait celle-ci particulièrement peu intelligible.

2.2. Je souhaite également contester vos constats sur l'endettement à court terme qui aurait augmenté, selon votre analyse, au-delà des besoins de trésorerie, illustrant ainsi selon vos travaux les limites des autorisations parlementaires d'emprunt. Vous proposez également que cette information soit communiquée aux commissions des finances. Sur le premier point, je rappellerai simplement que la reconstitution effectuée par l'Agence France Trésor[71] avait conduit au contraire à constater sur la période 2007-2009 qu'environ 15 Md€ de dette à plus d'un an se sont substitués à de la dette à moins d'un an. En aucun cas, le Gouvernement n'a donc cherché à échapper à la contrainte imposée par le plafond de variation de dette à plus d'un an résultant du vote du Parlement en s'endettant à court terme. A cet égard, je relève que les données relatives à 2010 indiquent que l'encours de titres à moins d'un an a baissé de 27 Md€ entre le début et la fin de l'année, contribuant à réduire la part de ces titres dans la dette négociable de l'Etat de 3,4 points.

Sur le second point, j'ajoute que, conformément à la recommandation de la Cour, le Gouvernement a fourni au Parlement une information très complète sur l'évolution de l'encours de BTF depuis 2007 et pour les années à venir à l'occasion des réponses aux questionnaires parlementaires en marge de la discussion du projet de loi de finances pour 2011. Je tiens aussi à rappeler, s'agissant des risques existant en cas de remontée des taux d'intérêts à court terme que le budget triennal a été fondé sur des hypothèses de taux particulièrement prudentes. Le risque d'une hausse des taux qui retrouveraient leur niveau d'avant crise a d'ores et déjà été provisionne dans le budget triennal.

Pour conclure sur vos recommandations relatives à la gestion de la trésorerie de l'Etat[72], je soulignerai que le rapprochement périodique du

---

[71] Sur la base d'une méthode précise fondée, pour l'ensemble des lignes du tableau de financement, sur les écarts entre réalisation et niveau voté en loi de finances.

[72] *Les taux à 3 mois sous-jacents à la prévision marquent respectivement en 2011, 2012 et 2013, une marche de 0,7%, 1,1% et 1,4% pour s'établir à 1,0%, 2,1% et 3,5%.*

tableau de financement et des données de la comptabilité générale ne me semble pas compatible avec les dispositions de la LOLF. D'une part, le tableau de financement doit présenter, selon les termes de l'article 34 de la LOLF, une évaluation des ressources et des charges annuelles de trésorerie. Un rapprochement n'a donc de sens qu'annuellement en exécution. D'autre part, le tableau de financement se borne à retracer les ressources et les charges de trésorerie de l'année ; il est de ce fait sans lien organique avec le référentiel comptable de la comptabilité générale[73] *visé à l'article 30 de la LOLF. En outre, il est produit pour information une matrice de passage entre les deux tableaux qui a permis, pour l'exercice 2009, de croiser intégralement les montants figurant dans le tableau de financement avec ceux de la comptabilité générale.*

2.3. S'agissant de vos recommandations sur les recettes fiscales et non fiscales, je souhaite souligner que le principe de comptabilisation des frais d'assiette et de recouvrement (FAR) en recettes non fiscales n'a pas de mon point de vue à être remis en cause de manière systématique.

En effet, lorsque leur montant est corrélé au coût du service rendu, les FAR constituent, par nature, la rémunération versée en contrepartie de la prestation de service de recouvrement assurée par l'Etat. Ils relèvent à ce titre d'une imputation en recette non fiscale, au sein des produits de la vente de biens et services. La classification rénovée des RNF permet par ailleurs d'isoler ce type de recettes, faisant droit à une demande de la Cour.

Le reclassement de FAR en recettes fiscales, opéré à partir de l'exercice 2009, se limite aux frais relatifs aux seuls recouvrements effectués sur les impôts sur rôle établis au profit des collectivités territoriales. Ce transfert, qui répondait à une demande de la Cour des comptes, était justifié par le fait que ces frais (régis par l'article 1641 du CGI) n'étaient justement pas proportionnés au coût du service rendu.

Cette solution ne peut toutefois être généralisée à l'ensemble des FAR applicables aux prélèvements effectués pour le compte d'une autre personne morale que l'Etat, qui sont fixés par diverses autres règles.

2.4. Je souhaite enfin que soit précisée votre recommandation relative à la période complémentaire. Après une forte réduction de sa durée engagée depuis 2006, sa suppression est désormais actée pour la fin de gestion 2011, notamment pour prendre en compte les spécifications techniques de l'application comptable Chorus. Je note également à ce

[73] Le conseil constitutionnel a confirmé dans sa décision n° 2009-585 de la distinction claire entre, d'une part la comptabilité budgétaire de recettes et dépenses de l'Etat en vertu de l'article 28 de la LOLF et, d'autre part une comptabilité générale de l'Etat en application de l'article 30. Le tableau de financement soumis au vote du Parlement en regard des données de l'équilibre budgétaire en application de l'article 34 de la LOLF, a ainsi vocation être présenté en comptabilité budgétaire.

propos que la réduction progressive de la période complémentaire a permis de conduire dans des délais toujours plus contraints les travaux sur les rapports annuels de performances (RAP). Mes services vous fournissent ainsi les RAP un mois et demi, voire deux mois (pour les RAP que vous considérez prioritaires) avant le dépôt officiel au Parlement. II me semble difficile de vous les livrer plus tôt, sauf à accepter une dégradation sensible de la qualité de ces documents.

Les effets de la certification des comptes de l'Etat

Chaque année depuis le 1er janvier 2006, la Cour a la responsabilité, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, de fournir l'assurance que les comptes de l'Etat sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière, au regard du référentiel que constitue le recueil des normes comptables de l'Etat.

L'acte de certification de la Cour est annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion de l'exercice clos.

La position que la Cour prend sur les comptes peut revêtir quatre formes :

- une certification sans réserve, s'il ne subsiste pas d'anomalie significative dans les comptes ;

- une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, si les anomalies qui subsistent ne sont pas d'une gravité ou d'une ampleur telle qu'elles entachent la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes ;

- un refus de certifier, prononcé si la part des désaccords avec l'administration (concernant la validité des principes comptables retenus, leur mode d'application ou le caractère adéquat des informations fournies dans les états financiers) est telle qu'une ou plusieurs réserves ne suffiraient pas à informer sur la nature incomplète ou trompeuse des états financiers ;

- une impossibilité de certifier, formulée si le certificateur est dans l'incapacité de mener à bien les vérifications qu'il estime nécessaires pour se prononcer.

La comptabilité générale, seule concernée par cette certification, a une portée plus large que l'information budgétaire. Le compte de résultat retrace des événements dont certains ne donnent pas lieu à un mouvement de caisse. L'inventaire et la valorisation des actifs de l'Etat permettent d'apprécier l'étendue de ses droits vis-à-vis des tiers et les avantages futurs qu'il peut attendre des ressources qu'il contrôle. Le recensement de ses passifs éclaire l'Etat sur l'étendue de ses obligations, de ses risques, de certaines charges à venir.

La correcte tenue de cette comptabilité est essentielle. Elle doit garantir une information fiable du Parlement, des administrations et des citoyens. La crise économique et financière n'a fait qu'accroître la nécessité d'une pleine transparence des comptes.

Le respect de ce nouveau cadre comptable supposait une profonde réforme des outils, des procédures et de l'organisation de l'Etat. Elle a été largement engagée. Pour sa part, en assortissant ses quatre dernières certifications d'un nombre important de réserves, la Cour s'est attachée à délivrer au Parlement une information détaillée sur les limites des comptes de l'Etat, mais aussi à accompagner la réforme comptable conduite par le Gouvernement.

I - La trajectoire de fiabilisation des comptes

L'acte de certification ne comporte pas de recommandations. Il énonce une position fondée sur le constat d'anomalies non corrigées affectant les comptes.

La Cour avait certifié les comptes de 2006 en assortissant sa position de 13 réserves, puis ceux de 2007 et 2008 de 12 réserves.

Elle avait alors alerté sur le retard qu'accusaient certains chantiers et insisté sur la nécessité d'un pilotage encore plus volontariste de la réforme.

A - L'exercice 2009 : une année de progrès

1 - Dix réserves levées en l'espace de trois ans

Dans son acte de certification, rendu public le 25 mai 2010, la Cour a décidé de lever trois réserves formulées sur les comptes du précédent exercice :

- les principaux actifs sous-jacents des contrats de concession de service public ont été comptabilisés, comme le demandait la Cour depuis 2006, pour une valeur de près de 135 Md€ ;
- la fiabilisation des participations de l'Etat au sein des organisations et fonds internationaux a permis de retranscrire plus fidèlement la réalité des droits qu'il y détient (valorisées à hauteur de 25 Md€ au 31 décembre 2009) ;
- l'amélioration des procédures de suivi et de contrôle interne mises en œuvre par l'administration ont permis à la Cour

de réduire l'incertitude qui pesait sur les comptes de trésorerie, dont les flux annuels et les soldes de clôture sont extrêmement significatifs.

Au total, ce ne sont pas moins de 10 réserves qui ont pu être levées en l'espace de trois ans, de nouvelles réserves ayant par ailleurs été formulées au cours de la même période, comme l'illustre le tableau figurant en annexe de cette insertion.

2 - Des résultats qui témoignent d'efforts importants consentis par l'administration

Dans d'autres domaines, si les avancées constatées par la Cour n'ont pas suffi à motiver la levée des réserves correspondantes, elles n'en ont pas moins été significatives **:**

- la résolution des désaccords qui portaient sur la comptabilisation des cofinancements d'immobilisations (principalement les fonds de concours relatifs à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national) et sur le traitement des « immobilisations non ventilées » ont motivé l'allègement de la réserve portant sur les actifs des ministères civils, laquelle n'est plus qualifiée de « substantielle » ;
- le délai de communication des comptes des opérateurs des politiques publiques de l'Etat a été accéléré et la part des entités valorisées sur le fondement d'états financiers se rapportant à l'exercice sous revue est désormais très importante ;
- le ministère de la défense a mené à son terme une trajectoire triennale de fiabilisation comptable, dont les acquis (formalisation des procédures comptables, méthode de valorisation des encours, extension du périmètre de recensement des immobilisations et stocks) ont été soulignés par la Cour ;

Ces résultats témoignent des efforts consentis par l'administration pour résoudre un certain nombre de difficultés, souvent au terme d'un travail en commun avec la Cour.

L'enrichissement de l'information permis par ces avancées constitue un progrès essentiel pour l'appréciation de la situation financière et patrimoniale de l'Etat, dans un contexte de crise où l'exigence de transparence est devenue encore plus fondamentale.

II - L'importance des progrès restant à accomplir

Les vérifications menées par la Cour continuent de donner lieu à d'importantes corrections dans les états financiers soumis par l'administration. En dépit de ces corrections, la certification des comptes de 2009 reste assortie d'un nombre important de réserves.

A - Un nombre élevé d'anomalies relevées sur les comptes de 2009

Le nombre encore élevé des observations formulées par la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009 constitue une indication du chemin qui reste à parcourir pour qu'ils se révèlent conformes aux règles comptables qui leur sont applicables.

187 observations d'audit ont été formulées, soit 96 de moins que sur les comptes de l'exercice précédent. Mais le montant des corrections effectuées par l'administration à la demande de la Cour demeure très important, comme le montre le tableau ci-dessous.

Agrégat	Incidence des corrections, valeur absolue (Md€)
Solde des opérations de l'exercice (SOE)	8,1
Situation nette (hors SOE)	60,4
Engagements hors-bilan	16,0

Malgré ces corrections significatives, neuf réserves, dont huit substantielles, ont été reconduites, la totalité des postes des états financiers restant affectée d'incertitudes, de limitations et de désaccords.

B - Une certification des comptes de 2009 assortie de neuf réserves

1 - Les comptes de l'Etat pris dans leur ensemble

Deux réserves affectent de manière transversale les comptes de l'Etat pris dans leur ensemble :

- la réserve n°1 porte sur l'inadaptation des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat en matière de tenue de la comptabilité générale et sur leur faible auditabilité. Le principal de ces systèmes, en cours de déploiement (*Chorus*), risque fort de ne pas répondre aux attentes exprimées par la Cour depuis 2006 ;
- la réserve n°2 vise l'insuffisante effectivité et efficacité des dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne.

2 - Les immobilisations financières

Deux réserves se rapportent aux immobilisations financières de l'Etat :

- la réserve n°3 pointe le défaut de qualité des comptes des opérateurs valorisés à l'actif de l'Etat ;
- la réserve n°8, dont l'impact financier est majeur, formalise un désaccord lié au refus de l'administration de reclasser la CADES en tant que participation contrôlée par l'Etat[74].

3 - Les immobilisations corporelles et incorporelles et les stocks de l'Etat

Trois réserves sont relatives aux immobilisations corporelles et incorporelles de l'Etat ainsi qu'à ses stocks :

- la réserve n°5 retrace la persistance d'incertitudes, de limitations et de désaccords significatifs concernant la comptabilisation des actifs du ministère de la défense ;

[74] la promulgation de la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale et de nouvelles dispositions relatives à la gouvernance de la CADES tendent à l'ancrer de manière plus claire dans le champ des administrations de sécurité sociale.

- la réserve n°7 résulte principalement des limitations auxquelles la Cour a été confrontée dans les vérifications conduites sur la comptabilisation et le suivi du patrimoine immobilier de l'Etat dans Chorus ;
- la réserve n°9 (non substantielle) fait état des progrès restant à accomplir dans le rapprochement des données comptables et d'inventaire au titre des immobilisations et stocks des ministères civils.

4 - Les autres domaines

Deux réserves portent enfin sur les produits, les charges et les passifs liés à « l'activité courante » de l'Etat :

- la réserve n°4 reflète le nombre et l'ampleur des désaccords concernant la comptabilisation des charges et passifs d'intervention liés au rôle de régulateur économique et social de l'Etat ;
- la réserve n°6 traduit l'insuffisance des contrôles et des justifications des soldes de comptes de produits régaliens (c'est-à-dire notamment des impôts).

C - Les missions intermédiaires sur les comptes de 2010

Les vérifications intermédiaires de la Cour, qui se sont achevées en décembre 2010, ont pour objet d'apprécier le risque d'anomalie significative dans les comptes à la lumière d'une évaluation des processus conduisant à leur élaboration**.**

Elles permettent ainsi de déterminer la nature et l'intensité des vérifications que la Cour devra mener lors de la phase finale et pour les identifier, le cas échéant.

Elles donnent lieu, chaque année, à la formulation de recommandations dont la Cour assure le suivi.

A la différence des observations d'audit adressées à l'issue des vérifications finales, les recommandations de la phase intermédiaire visent tant la sécurisation des processus concourant à l'élaboration des comptes que la correction d'anomalies décelées à un stade précoce des travaux.

313 recommandations sur les 418 adressées lors des vérifications intermédiaires sur les comptes de l'Etat de 2009[75] ont fait l'objet d'un suivi approfondi par la Cour en 2010 : 150 recommandations (48 %) ont été totalement satisfaites et 84 (27 %) l'ont été partiellement. 79 recommandations (25 %) n'ont pas été mises en œuvre.

Dès lors, 163 recommandations (partiellement ou non mises en œuvre) ont été reconduites. En outre, 340 nouvelles recommandations ont été formulées, soit un total de 503 recommandations à l'issue des vérifications intermédiaires sur les comptes de l'Etat de 2010, dont près de 53 % revêtent un caractère prioritaire

***

Si la mise en place d'une comptabilité générale, retraçant l'ensemble des opérations de l'Etat et non plus seulement les opérations budgétaires - des opérations de caisse -, est un volet de la réforme d'ensemble voulue par le Parlement dans le cadre de la LOLF, c'est notamment parce qu'elle doit permettre l'utilisation de nouveaux outils de pilotage de la gestion.

Les spécificités de l'Etat ne l'exonèrent pas d'appréhender le coût de ses politiques ou de ses structures. La recherche d'une cohérence économique globale entre objectifs, moyens et réalisations rend même cette démarche nécessaire.

Or, le pilotage des services de l'Etat reste essentiellement fondé sur une approche budgétaire de court terme et non sur des informations de nature patrimoniale.

L'utilisation des restitutions fondées sur des données issues de la comptabilité patrimoniale se heurte souvent à l'inadéquation de leur périmètre aux exigences d'un pilotage opérationnel, à leur complexité parfois jugée excessive, à leur manque de fiabilité, à leur périodicité sans lien avec les besoins de gestion, mais aussi au défaut de sensibilisation et de formation des utilisateurs aux enjeux et à l'intérêt de ces informations.

Néanmoins, quelles que soient encore les limites de la mise en place de la comptabilité générale, elle peut d'ores et déjà fournir aux administrations des informations dont elles ne disposaient pas jusque là, sur le coût de leur fonctionnement et des interventions qu'elles mettent en œuvre. Ces données doivent maintenant être effectivement utilisées.

---

[75] Le chiffre de 418 n'est pas celui qui figure dans l'insertion de l'an dernier (480), car quelques regroupements ont été opérés parmi les recommandations de 2009 pour faciliter les comparaisons avec celles de 2010.

Dans le même temps, fixer aux ordonnateurs et responsables de programme des objectifs en termes de coût n'a d'intérêt que s'ils sont en mesure de les connaître et de les maîtriser. Aussi la nécessité de mieux faire communiquer comptabilité et gestion implique-t-elle à la fois d'organiser l'information à un niveau pertinent pour les responsables opérationnels, mais aussi de définir leurs marges de manœuvre et de décision.

ANNEXE :

Suivi des réserves formulées par la Cour, exercices 2006 à 2009

N°	Intitulé des réserves sur les comptes de 2006	Intitulé des réserves sur les comptes de 2007	Intitulé des réserves sur les comptes de 2008	Intitulé des réserves sur les comptes de 2009	Catégorie
1	Les systèmes d'information financière de l'Etat	Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat	Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat	Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat	RESERVES SUBSTANTIELLES
2	Le dispositif de contrôle et d'audit internes	Le dispositif de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	RESERVES SUBSTANTIELLES
3	Les actifs du ministère de la défense	Les actifs du ministère de la défense	Les opérateurs	Le recensement et la valorisation des opérateurs	RESERVES SUBSTANTIELLES
4	Les comptes des opérateurs	Les opérateurs	Les actifs du ministère de la défense	Les charges et les passifs d'intervention	RESERVES SUBSTANTIELLES
5	Les immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques	Les produits régaliens	Les produits régaliens	Les actifs du ministère de la défense	RESERVES SUBSTANTIELLES
6	Les contrats d'échanges de taux pour la gestion de la dette	Les immobilisations spécifiques	Les passifs d'intervention	Les produits régaliens	RESERVES SUBSTANTIELLES
7	Le compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'Etat	Le compte des procédures publiques gérées par la Coface et la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations	Le patrimoine immobilier	Le patrimoine immobilier de l'Etat	RESERVES SUBSTANTIELLES
8	La section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations	Les passifs d'intervention	Les autres inventaires d'actifs et de passifs	La Caisse d'amortissement de la dette sociale	RESERVES SUBSTANTIELLES
9	Le réseau routier	Le parc immobilier	**La Caisse d'amortissement de la dette sociale**	Les autres immobilisations et stocks des ministères civils	AUTRES RESERVES
10	Le parc immobilier	**Les comptes de trésorerie**	Les comptes de trésorerie		AUTRES RESERVES
11	Les obligations fiscales	**Les provisions pour risques**	**Les autres immobilisations financières de l'Etat**		AUTRES RESERVES
12	Les passifs d'intervention	**Autres inventaires d'actifs et de passifs**	Les concessions de service public		AUTRES RESERVES
13	Les comptes des Pouvoirs publics				AUTRES RESERVES

Les réserves figurant en grisé ont été levées

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je vous remercie pour ce projet d'insertion très positif sur le processus de certification et vous indique que le projet de texte que vous m'avez adressé n'appelle pas d'observation particulière de ma part, compte tenu des échanges permanents et tout à fait constructifs entre la Cour des comptes et mes services.

A cette occasion, je tiens à souligner la cohérence des dynamiques engagées : le dialogue ininterrompu entre la Cour et des Comptes et l' 'administration, ainsi que les travaux exigeants qui en découlent, permettront l'atteinte de notre objectif commun : la mise en œuvre la plus effective possible de la réforme comptable dans laquelle l'État est engagé et la progression vers un objectif partagé de certification sans réserve.

Vous avez raison de noter les avancées considérables réalisées ces dernières années, au prix d'efforts importants de l'administration. Comme vous le constatez en particulier, l'année 2009 avait été marquée par de nombreux progrès permettant la levée de trois réserves formulées sur les comptes de l'exercice précédent: la comptabilisation des principaux actifs sous-jacents des contrats de concession de service public, l'amélioration de la valorisation des participations de l'État au sein des organismes et fonds internationaux, ainsi que le renforcement du contrôle interne portant sur les comptes de trésorerie. Ces avancées portent au total à dix le nombre de réserves levées depuis le début du processus de certification des comptes de l'État en 2006.

Les missions intermédiaires de la Cour des comptes en 2010 ont été l'occasion de montrer que l'administration est restée pleinement mobilisée. En effet, 75 %des recommandations adressées par la Cour en 2009 et ayant fait l'objet d'un suivi approfondi en 20 10 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre, ce qui souligne l'ambition de l'État de tout mettre en œuvre pour appliquer les préconisations de la Cour des comptes dans le cadre du processus vertueux de la certification des comptes de l'État.

Je me félicite de l'avancée que vous constatez sur le sujet de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Conformément aux engagements pris par mon prédécesseur et que j'ai renouvelés auprès de vous, le vote de la loi organique sur la dette sociale a permis de définir plus clairement le statut de la CADES en tant qu'organisme de Sécurité sociale, non contrôlé par l'État. Afin d'éclairer le lecteur des

comptes, ce changement de nature de la CADES fera l'objet d'une information dédiée en annexe des comptes de l'État.

Pour ce qui concerne les autres immobilisations corporelles et incorporelles civiles, les progrès significatifs constatés également par la Cour des comptes sont la conséquence d'un investissement fort des ministères comme des services de la direction générale des finances publiques, qui témoigne de leur engagement dans la réforme comptable. J'espère que ces travaux importants sur les différents points de cette réserve non substantielle pourront, le moment venu, être reconnus et déboucher, dans l'opinion sur les comptes 2010, sur une levée de cette réserve.

S'agissant des opérateurs des politiques publiques de l'Etat, je souhaite insister sur l'ampleur des progrès réalisés ou en cours. J'ai souhaité réunir l'ensemble des opérateurs en décembre dernier; à cette occasion, je leur ai notamment demandé de s'investir en fortement sur le chantier prioritaire de la qualité des comptes publics. À ce titre, il faut d'ores et déjà relever que le nombre d'opérateurs dotés de comptes certifiés s'est considérablement accru au cours de l'exercice : 79 opérateurs y étaient soumis en 2009 (contre 57 en 2008), et 119 au 31 décembre 2010. La direction générale des finances publiques va poursuivre ses efforts en 2011 pour aider les autres opérateurs à enjeux à s'engager dans la voie de la certification. En matière d'amélioration de la qualité comptable des opérateurs, il convient en outre de noter l'expérimentation d'une procédure de revue de la qualité comptable et financière. S'agissant du délai de communication des comptes, pour lequel la Cour relève d'ores et déjà de sensibles progrès, j'ai demandé aux opérateurs de rendre leurs comptes avant le 31 janvier de l'année suivant l'exercice considéré.

De plus, je constate avec satisfaction que votre projet souligne la qualité des actions menées par le ministère de la Défense dans le cadre de la trajectoire de fiabilisation comptable de ses actifs. Ces travaux de fiabilisation de la valorisation des actifs, des inventaires et de mise en place de nouvelles procédures comptables sont particulièrement notables en ce qu'ils interviennent parallèlement à la bascule sous Chorus des actifs de ce ministère, qui mobilise fortement ses équipes dans le cadre de la clôture 2010. L'ampleur du chemin parcouru par ce ministère depuis le bilan d'ouverture de l'État doit être pleinement mesurée.

Par ailleurs, certains chantiers mobilisant fortement mes équipes me semblent devoir être portés à votre attention.

Au titre du patrimoine immobilier de l'État, d'importantes actions de fiabilisation de la bascule dans Chorus réalisée en 2009 ont été menées cette année au plan comptable. La question de la

comptabilisation des provisions pour désamiantage a été traitée avec volontarisme puisque les travaux de diagnostics techniques amiante, leur recensement ainsi que leur valorisation sont en voie d'achèvement. Le chantier de clarification normative engagé au sein du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) devrait également permettre d'avancer sur le traitement comptable du parc immobilier non spécifique. Mes services vont également travailler étroitement avec la Cour des comptes afin de traiter les points significatifs lors de la clôture des comptes 2010 et d'envisager un plan de fiabilisation complémentaire à compter de 201 L ainsi que des améliorations du système d'information.

Concernant la réserve relative aux systèmes d'information financière et comptable de 1' État, l'année 2010 a été marquée par l'intensité du déploiement de Chorus. Après la période de démarrage, l'ensemble des demandes de paiement dans Chorus a pu être traité normalement. Le progiciel de gestion intégré couvre désormais un périmètre étendu. Sans attendre la bascule de la comptabilité dans Chorus, les actifs de l'État sont intégrés au fil des différentes vagues de Chorus. Après la bascule du parc immobilier en 2009, la bascule des actifs militaires dans Chorus constitue une nouvelle étape qui sera réalisée au titre de l'exercice 2010. Les immobilisations financières basculeront en 2011.

J'aimerais également souligner l'attention particulière que mes équipes portent aux résultats des audits relatifs à Chorus réalisés par la Cour des comptes, susceptibles de nous permettre d'améliorer et d'orienter nos travaux de fiabilisation de la bascule mais également des systèmes informatiques en tant que tels. Mon souhait a toujours été d'associer autant que possible le certificateur aux travaux de conception de Chorus, cette phase de préparation étant en voie de finalisation dans la perspective de la bascule de la comptabilité dans Chorus programmée en 2012. Cette concertation a permis de rendre compte au certificateur, au fil de l'eau, des avancées au titre notamment de la définition du plan comptable cible, de la préparation du prochain bilan d'ouverture lié à la future bascule de la comptabilité dans Chorus et de l'auditabilité du futur système d'information. La trajectoire se poursuivra naturellement au-delà de 2012.

Si des évolutions des applications informatiques du palier ont été réalisées au titre de 2010 telles que l'amélioration de plusieurs états de l'application Medoc, il convient d'adapter nos exigences à l'utilité et au coût des travaux qu'elles nécessitent. Je souhaite appeler votre attention sur le fait que la préparation à la bascule comptable dans Chorus constitue notre priorité en 2011. Dans l'attente de son complet déploiement, il me semble judicieux de porter nos efforts sur la diffusion et l'homogénéisation des procédures de

maîtrise des risques. Ainsi, en matière de produits régaliens, les contrôles comptables portant sur les opérations de recouvrement des produits issus des opérations de contrôle sur pièces et contrôles fiscaux externes ont été renforcés et l'application dédiée, Alpage, fiabilisée.

Plus largement, l'administration maintient cette année encore ses efforts au titre du renforcement du contrôle interne comptable, notamment dans les nouvelles structures au niveau déconcentré. Chorus et la réforme de l'administration territoriale de l'État ont entraîné en effet une redéfinition des périmètres des services déconcentrés qui s'est traduite par la mutualisation et la réorganisation de la fonction comptable. Il est apparu essentiel de doter rapidement les structures nouvellement créées d'une politique convergente et commune en matière de contrôle interne. Le Secrétariat Général du Gouvernement a marqué l'attention particulière qu'il porte à cette question en organisant la désignation des nouveaux référents départementaux du contrôle interne au travers de deux lettres de cadrage. Le ministère dont j'ai la charge joue également un rôle essentiel dans la diffusion de cette culture de la maîtrise des risques en développant une réelle mission d'appui envers ces nouveaux publics. Pour Je réseau des comptables, une attention particulière a été apportée sur une meilleure traçabilité des contrôles au travers de l'extension à l'ensemble des départements d'une application dédiée, dont la Cour des comptes a salué l'intérêt dans le cadre de ses missions intermédiaires. L'objectif partagé avec le certificateur est de progresser en vue d'une mesure de l'effectivité des dispositifs de contrôle interne comptable.

J'évoquerai également ici le sujet de l'annexe au compte général de l'État qui constitue l'une des clés de compréhension essentielles de la situation patrimoniale et financière de l'État. Je souhaite que les travaux engagés aboutissent à une annexe réellement enrichie et densifiée, sans que soit pour autant perdu l'objectif majeur de clarté de l'information. Cette année, l'information comparative sera enrichie par le retraitement des deux exercices précédents (au lieu d'un seul l'année dernière). Une transparence particulière sera aussi apportée sur les conséquences pour les comptes de

L'État de la comptabilisation des dépenses d'avenir.

Je n'oublie pas la question des passifs d'intervention qui mobilise fortement mes équipes au titre de la fiabilisation de leur périmètre et de l'analyse du traitement comptable qu'il convient de leur appliquer. Les travaux d'ordre doctrinal actuellement menés au sein du Conseil de normalisation des comptes publics devront permettre d'aboutir à une position consensuelle, conforme aux principes généraux de la comptabilité et compatible avec les règles comptables applicables aux autres entités

publiques sur des dispositifs analogues. Aussi, j'aimerais souligner la nécessité d'étudier très précisément les différents scénarii possibles et leurs impacts, en gardant à l'esprit l'acquis des quatre dernières années de mise en œuvre de la réforme comptable, ainsi que l'importance d'une information de qualité en annexe du point de vue de la transparence et de la bonne lisibilité des comptes de l'État. J'espère que l'exercice 2010 permettra de progresser vers une situation équilibrée en ce sens dans le cadre d'un dialogue que je souhaite constructif.

Je souhaite enfin souligner à nouveau la qualité des échanges et de la collaboration entre la Cour des comptes et l'administration qui a permis de réaliser de nombreuses avancées depuis le début du processus de certification des comptes de l'État. C'est par la poursuite de cette démarche partenariale, constructive et d'accompagnement de la réforme que nous réaliserons notre objectif commun, celui de faire de la comptabilité un véritable outil pour les gestionnaires publics et une source d'information majeure pour les lecteurs des comptes.

Je suis personnellement très attaché à la qualité de nos comptes publics pour améliorer la gestion publique et la transparence sur la situation financière et patrimoniale de l'État dans le contexte des finances publiques qui est le nôtre. L'accompagnement par la Cour des comptes sur le volet comptable de la loi organique relative aux lois de finances est un levier considérable pour continuer à marquer des nouvelles étapes conjointement dans cette perspective.

Les mesures législatives concernant la sécurité sociale et les retraites

L'importance des déficits de la sécurité sociale conduit la Cour à formuler, chaque année, notamment dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS), des recommandations ayant pour objet de maîtriser la croissance des dépenses et d'accroitre l'assiette des prélèvements sociaux, tout en rétablissant plus d'égalité dans le traitement des assurés. Comme les années précédentes, la Cour des comptes rend compte au Parlement des suites qui ont été données à ses recommandations dans la dernière LFSS[76].

Cet examen est complété cette année par une analyse des dispositions incluses dans la loi de réforme des retraites qui correspondent, également, à des recommandations de la Cour.

I - Les dispositions de la LFSS pour 2011

Certaines recommandations de la Cour sont réitérées, lorsqu'elles portent sur des questions structurelles. C'est en particulier le cas pour le financement des déficits, le suivi de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ou la réduction des « niches sociales ». Sur ces trois points, la LFSS pour 2011 contient des mesures qui vont dans le sens de préconisations insistantes de la Cour. Un quatrième point, la suppression de la compensation démographique maladie, répond également à une recommandation de la Cour.

---

[76]) Dans les rapports sur l'application des lois de financement (RALFSS) successifs, depuis celui de 2008, la Cour examine également le suivi de ses recommandations, en partant d'un pointage systématique des recommandations faites dans les précédents rapports. Dans le RALFSS de 2010, les pages 85 à 87 y sont consacrées.
Un tel suivi est d'ailleurs facilité par l'obligation faite par la loi au Gouvernement de transmettre chaque année au Parlement un rapport sur les suites données aux recommandations des précédents RALFSS. Les difficultés méthodologiques, exposées dans l'insertion du RALFSS de 2008 (aux pages 398 et 399), notamment pour apprécier le degré de correspondance entre une recommandation et une mesure, restent bien entendu valables ici.

A - Le financement des déficits

La Cour avait demandé, notamment dans ses rapports sur l'application des lois de financement, que soit transférée à la CADES (en la dotant de ressources adaptées) la part du déficit du régime général porté par l'ACOSS, qui excède les besoins infra-annuels de trésorerie. Elle demandait, également, avec une autre formulation, que soient réduits les plafonds annuels de ressources non permanentes, autorisés par les LFSS à un niveau correspondant à la seule couverture des besoins de trésorerie courants ; de même, d'asseoir tout nouveau transfert de dette à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) sur des ressources pérennes.

L'article 9 de la LFSS pour 2011 entend, selon les explications données dans l'exposé des motifs initial, « apporter une réponse durable et équilibrée à la question de la dette sociale », à la lumière des travaux de la commission de la dette sociale réunie au printemps dernier. Est notamment prévu un transfert à la CADES de 130 Md€ de dettes, correspondant aux déficits cumulés du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), pour les années 2009 et 2010, et aux déficits prévus pour les branches assurance maladie et famille du régime général, au titre de l'exercice 2011, et pour la branche retraite, jusqu'à l'exercice 2018. Les ressources de la caisse sont augmentées en conséquence, sa durée de fonctionnement étant par ailleurs prolongée de quatre ans[77].

Certes, les prévisions à 2014, annexées à la loi, prévoient encore des déficits, dont la reprise n'est pas envisagée, notamment pour l'assurance maladie, à partir de 2012. De même, il existe un risque que des déficits supplémentaires soient constatés pour la branche retraite, si les hypothèses sous jacentes aux projections ne se vérifiaient pas. Enfin, les modalités retenues pour financer l'amortissement de ce nouveau transfert de dette ne correspondent pas aux préconisations de la Cour qui portaient sur un relèvement de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), recette à l'assiette la plus large et créée à cette fin.

B - Le suivi et la maîtrise des dépenses encadrées par l'ONDAM

Dans ses rapports successifs, la Cour a recommandé que l'ONDAM puisse être plus précis et plus contraignant. Ainsi, dans le

[77]) En application des dispositions inscrites dans la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale.

rapport de 2010, la Cour demandait de « mieux définir et suivre les mesures d'économie et rendre compte, de façon formalisée et régulière, de la mise en œuvre de ces mesures ».

La loi de financement pour 2011 s'inscrit dans la continuité de ces orientations et recommandations, en reprenant plus précisément les préconisations formulées par un groupe de travail sur l'amélioration du pilotage des dépenses d'assurance maladie. Si la plupart des améliorations proposées dépendent de modifications de pratiques administratives, notamment pour améliorer le pilotage infra-annuel de l'ONDAM, celles relatives au renforcement du rôle du comité d'alerte nécessitaient une transcription dans la loi (article 34).

Certes, la Cour relève que des progrès restent possibles pour mieux lier la définition de l'ONDAM à des agrégats comptables ou étendre le suivi à l'ensemble des dépenses, quel que soit leur exercice de rattachement. Pour autant, là encore, la loi de financement pour 2011 permet d'améliorer la portée de l'ONDAM.

C - La réduction des niches sociales

La Cour avait demandé, dans le RALFSS de 2007, que soient « réexaminés les dispositifs d'exonérations ciblées à la lumière de l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience » et que sans attendre soient « réexaminées ou plafonnées les exonérations de cotisations sociales, appliquées à la plus-value d'acquisition des stock-options, aux déductions forfaitaires spécifiques, dont bénéficient certaines professions et aux avantages de départ en retraite et de licenciement. »

Les lois de financement de la sécurité sociale successives pour 2008, 2009 et 2010 ont répondu à cette préoccupation, mais d'une manière trop partielle, d'autant que de nouveaux dispositifs d'exonération étaient décidés, créant une perte de recettes supérieure aux gains, comme l'a montré le RALFSS de 2010.

La loi de financement de 2011 comporte plusieurs mesures qui vont dans le sens d'une réduction accrue des niches sociales :

- à l'article 13, augmentation du taux du forfait social, de 4 à 6 %,
- à l'article 10, augmentation des taxes spécifiques appliquées aux « retraites chapeau »;
- à l'article 11, augmentation des taxes spécifiques appliquées aux stock-options. En outre, est créée une taxe (un peu plus légère) applicable à la distribution d'actions gratuites ;
- à l'article 16, est créée une taxe spécifique sur les sommes ou avantages alloués à un salarié à raison de son activité professionnelle par une personne qui n'est pas son employeur (sommes désormais assimilées à une rémunération au sens de l'article L. 242-1[78]).
- à l'article 13 ter, limitation de l'exonération applicable aux indemnités de rupture.

Même si la perte de recettes pour les régimes sociaux est dans ce cas compensée par l'affectation d'impôts, la Cour avait également attiré l'attention sur le coût, qu'elle jugeait excessif, des exonérations générales, par rapport à leur effet sur l'emploi. Elle proposait, en conséquence, de « réduire sensiblement la plage actuelle des exonérations générales et déconnecter leur seuil de sortie des évolutions du SMIC, en l'exprimant en euros ou en pourcentage du plafond de sécurité sociale ».

La loi de financement pour 2011 va partiellement dans ce sens (en reprenant des préconisations faites également par l'Inspection générale des finances et plus récemment par le Conseil des prélèvements obligatoires). Le mode de calcul actuel de la réduction générale est en effet revu par l'article 12 de la loi qui impose d'annualiser le calcul de la réduction en faisant masse des salaires mensuels et des primes et 13ème mois versés en fin d'année. Cela permettra, dans certains cas, de réduire les exonérations de cotisations qui étaient obtenues grâce à ces modalités de paiement des rémunérations.

Au total, les mesures décidées restent, cependant, en-deçà des préconisations de la Cour et elles n'ont pas eu d'effet significatif sur la réduction des déficits, un impératif absolu qui sous-tend nombre de ses recommandations.

[78]) Ces éléments n'avaient d'ailleurs pas été inclus par la Cour dans son recensement des niches sociales.

Des mesures complémentaires, d'ailleurs envisagées dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014, sont donc indispensables.

a) La suppression de la compensation démographique généralisée pour la branche maladie

Dans le RALFSS de 2010, la Cour a préconisé de « supprimer à terme, pour les régimes d'assurance maladie, la compensation démographique généralisée et de réviser les mécanismes de compensation bilatérale entre le régime général et les régimes spéciaux ».

L'article 21 de la loi de financement répond à cette recommandation, « pour clarifier le mode de financement des régimes d'assurance maladie en éliminant des flux croisés qui s'avèrent globalement inutiles », selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi.

II - Les dispositions de la loi portant réforme des retraites

Plusieurs dispositions de la loi sur la réforme des retraites correspondent à des préconisations, parfois anciennes, de la Cour.

A - La réforme des compensations démographiques

Dans le RALFSS de 2010, la Cour demandait que les mécanismes de la compensation démographique entre les régimes de retraite soient rénovés, dans le sens d'une plus forte solidarité.

L'article 4 de la loi prévoit que le Conseil d'orientation des retraites (COR) remettra, dans un délai d'un an, « un rapport sur la rénovation des mécanismes de transfert de compensation démographique entre régimes d'assurance vieillesse afin d'assurer la stricte solidarité démographique entre ces régimes ».

1 - L'harmonisation des barèmes entre invalidité et handicap.

Le RALFSS de 2010 a mis en évidence les incohérences dues à des évolutions divergentes entre le régime de l'invalidité, celui de l'inaptitude et les prestations versées au titre du handicap. La Cour signalait, notamment, les écarts dans les barèmes de reconnaissance

des taux d'invalidité d'une législation à l'autre et demandait que « l'invalidité et le handicap soient évalués à partir d'un référentiel commun ».

Soulignant la très grande disparité des décisions rendues, selon les régions, l'insertion demandait également « d'encadrer les pratiques des médecins conseils pour garantir l'égalité de traitement sur le territoire dans la reconnaissance de l'invalidité et de l'inaptitude ».

L'article 80 de la loi prévoit que le Gouvernement dépose, avant le 1er janvier 2012, « un rapport visant à étudier un barème d'attribution des pensions d'invalidité cohérent avec le barème d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés et à mieux encadrer la définition de l'inaptitude ». Le même rapport proposera des indications de pratique pour mieux encadrer et harmoniser, d'une région à l'autre, les décisions des échelons médicaux de l'assurance maladie.

2 - Une plus grande convergence entre les règles du régime général et celles applicables à la fonction publique

Plusieurs dispositions de la loi correspondent à des préconisations (alors non formalisées en recommandations explicites), contenues notamment dans le rapport public thématique (RPT) d'avril 2003 sur « les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat » *ou dans les RALFSS.*

a) La réduction du délai minimal permettant de valider des droits à retraite dans la fonction publique

Déjà évoquée dans le RPT de 2003, cette recommandation a été reformulée dans le RALFSS de 2004, la Cour demandant que soient étudiées « les conséquences d'une validation des droits à retraite des fonctionnaires à partir d'un trimestre d'assurance, comme dans le régime général ».

L'article 53 de la loi ramène la durée nécessaire pour avoir une pension de 15 à 2 ans, durée qui se rapproche, ainsi, fortement de la demande de la Cour.

b) La possibilité de départ en retraite pour les parents de trois enfants et plus, après 15 ans dans la fonction publique

Dans son rapport public thématique précité relatif aux pensions des fonctionnaires civils la Cour avait signalé le caractère injustifié et coûteux d'un avantage aussi dérogatoire par rapport au droit commun. Dans le rapport public annuel (RPA) de 2007[79], la Cour a confirmé cette position.

L'article 44 de la loi ferme pour l'avenir, à compter du 1er janvier 2012, le droit à ce dispositif de départ en retraite précoce, sous réserve de mesures transitoires.

c) Les bonifications prévues pour certaines catégories de fonctionnaires

Le rapport précité sur les pensions des fonctionnaires civils a mis en évidence nombre de bonifications particulières des durées d'assurance, propres aux fonctionnaires, en application de l'article 12 du code des pensions civiles, dont la justification paraissait douteuse. C'est notamment le cas pour les nombreuses bonifications dites de « dépaysement » (pour services faits hors d'Europe, y compris dans les DOM-TOM).

Dans le RPA de 2007[80], la Cour a regretté qu'aucune mesure n'ait été prise, alors même que le coût de ces bonifications avait augmenté. A l'occasion de l'insertion relative aux décotes et surcotes, dans le RALFSS de 2010, la Cour a demandé à nouveau que « pour les régimes de fonctionnaires, « soient (notamment) réexaminées les règles régissant l'octroi des bonifications admissibles en liquidation ».

Dans le rapport de 2003, en outre, la Cour soulignait, en particulier, le caractère, désormais, injustifié et relativement coûteux de la bonification de durée d'assurance, accordée à certains professeurs de l'enseignement technique, au titre de la « validation de l'activité professionnelle effectuée dans l'industrie (5 ou 3 ans) », cette durée leur étant décomptée deux fois, à la fois dans leur retraite du régime général et dans celle du régime des fonctionnaires.

---

[79] RPA de février 2007, 2ème tome, insertion de suivi sur les « pensions des fonctionnaires de l'Etat », p. 265 et 266.
[80] ibid., p.270 à 272.

Deux articles de la loi répondent à ces préoccupations de la Cour. L'article 48, en premier lieu, prévoit que soit rendu avant le 31 mars 2011 un rapport sur les bonifications inscrites au titre de l'article 12 du code des pensions.

Sans attendre ce rapport, l'article 49 de la loi supprime l'avantage accordé aux professeurs de l'enseignement technique, à compter du 1er janvier 2011.

***

Dans ses recommandations, réitérées ou nouvelles, la Cour continuera à préconiser des mesures de nature à rétablir, dans les meilleurs délais, l'équilibre des comptes des régimes de sécurité sociale.

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Nous vous remercions de nous avoir transmis, par courrier en date du 16 décembre dernier, le projet d'insertion au rapport public sur le suivi des recommandations de la Cour dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ainsi que dans la loi du 9 novembre

2010 portant réforme des retraites. Nous avons pris connaissance avec attention de vos analyses, lesquelles appellent les remarques suivantes de notre part.

Concernant les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011

De façon générale, nous tenons à souligner que les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2011 permettent des avancées importantes en faveur de la maîtrise des finances sociales et de l'équité des prélèvements, en phase avec les recommandations formulées par la Cour. Des progrès significatifs sont à observer, qu'il s'agisse d'assurer dans des conditions claires le financement des déficits passés du régime général sans affecter la gestion des besoins de trésorerie par 1'ACOSS, de développer les outils de nature à sécuriser le respect de l'ONDAM ou encore de réduire les niches sociales dont la légitimité socio-économique n'a pu être démontrée. Pour la seule année 2011, c'est au total un effort de 8 milliards d'euros qui est ainsi réalisé par rapport au solde tendanciel du régime général.

• Le financement des déficits

La LFSS pour 2011 répond à une préoccupation récurrente de la Cour: le schéma de reprise de dette adopté par la représentation nationale conduit à soulager durablement la trésorerie de l'ACOSS, ce qui se traduit concrètement par l'abaissement de son plafond d'emprunt à 20 Md€ à compter du 1er juin 2011, soit un montant cohérent avec sa mission centrée sur la couverture des besoins de trésorerie courants.

Dans ce contexte, nous ne partageons pas la réserve formulée par la Cour sur 1'absence de réponse apportée à la gestion des déficits de l'assurance maladie pour les exercices 2012 et suivants. Nous tenons en effet à rappeler que te schéma retenu innove précisément en ce qu'il assure, par anticipation, le financement de l'amortissement de la dette vieillesse sur la période 2011-2018. Mais c'est bien dans la mesure où une réforme

ambitieuse a été menée en amont pour assurer un retour à l'équilibre de la branche à l'horizon 2018, qu'il convient de prévoir d'ores et déjà les modalités de gestion de la dette vieillesse résiduelle sur la période de montée en charge des mesures de redressement. Prévoir une telle opération pour la branche maladie ferait moins sens toutes choses égales par ailleurs, et pourrait même affaiblir la nécessité, pourtant impérieuse, de poursuivre l'effort de redressement.

En outre, la Cour porte une attention particulière aux modalités de financement du transfert de dette sociale prévu à hauteur de 130 Md€ dans la LFSS pour 2011 en direction de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Nous tenons sur ce point à appeler l'attention de la Cour sur le fait que les dispositions de la loi de financement sont celles qui ont été adoptées à l'issue d'un débat dense au sein des Assemblées, lequel a conduit à une modification substantielle du projet initial du Gouvernement. En particulier, le caractère pérenne des ressources affectées à la Cades a compté parmi les préoccupations des parlementaires. Ces dernières se sont traduites par l'introduction au rang organique d'une nouvelle règle relative à la gestion de la dette sociale : l'assiette des impositions de toute nature affectées à la Cades doit désormais porter sur l'ensemble des revenus des personnes physiques. Pour cette raison et afin de garantir la lisibilité du financement de l'amortissement de la dette sociale, la LFSS pour2011 prévoit d'affecter 0,28 point de CSG supplémentaire à la Cades.

Ce transfert de recettes est, en grande partie, rendu possible par la poursuite de la stratégie de réduction des niches fiscales et sociales, axe central de la politique menée par le Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires, et qui compte par ailleurs parmi les objectifs également poursuivis par la Cour. Cette approche, qui est celle à laquelle a souscrit la représentation nationale, est préférable à l'augmentation généralisée des impositions de toute nature, d'autant qu'il est essentiel de préserver, dans un contexte de sortie de crise, les revenus des ménages et les moteurs de la croissance économique.

• Le suivi et la maîtrise des dépenses encadrées par l'ONDAM

Dans le champ de l'assurance maladie, nous tenons en premier lieu à souligner, avec la Cour, l'amélioration de l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) au cours des dernières années. Pour la première fois depuis 1997, l'objectif voté en LFSS pour 2010 devrait être tenu.

Comme le souligne la Cour dans son projet, le Gouvernement a d'ores et déjà mis en œuvre nombre des recommandations formulées dans le rapport du groupe de travail présidé par M. Briet sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie. Trois objectifs sont. ainsi poursuivis : renforcer la transparence vis-à-vis du Parlement et accroître la crédibilité de

l'ONDAM vis-à- vis de l'ensemble des acteurs ; rénover la gouvernance de l'ONDAM afin d'en améliorer le pilotage infra-annuel ; doter la gouvernance d'outils permettant d'accroître l'efficacité de la prévention des dépassements.

Parmi les améliorations substantielles apportées à la maîtrise des dépenses, il convient en particulier de souligner que :

- Dès l'exercice 2010, le Gouvernement a appliqué la recommandation relative à l'instauration d'un mécanisme systématique de mise en réserve en début d'année des dotations s'apparentant à celui en vigueur pour les crédits budgétaires ; les décisions de dégel total ou partiel, ou d'annulation, étant prises en cours d'année par le Comité de pilotage en fonction des prévisions d'exécution de l'ONDAM. Cette pratique, de nature à contribuer à l'atteinte des objectifs pourswvts par la Cour, sera pérenmsee puisque la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, dispose que le montant de la mise en réserve ne peut être inférieur à 0,3% de l'ONDAM.

-Le Gouvernement a installé, dès avril 2010, un comité de pilotage de l'ONDAM, associant les directions et organismes en charge de la gestion du risque maladie, et qui se réunit mensuellement sous la présidence alternée des ministres chargés de la santé et des comptes publics ou du directeur de la sécurité sociale. Instance de décision des mesures permettant, le cas échéant, de rectifier la trajectoire des dépenses d'assurance maladie vers l'objectif voté par Je Parlement, ce comité est également assisté d'un groupe de suivi statistique qui lui transmet, chaque mois, une synthèse des prévisions d'exécution des dépenses incluses dans le périmètre de l'ONDAM. Ce groupe est également en charge du suivi du rendement des mesures d'économies inscrites dans la construction de t•ONDAM.

- La loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale prévoit l'enrichissement des annexes au PLFSS afin d'améliorer l'information du Parlement, en particulier sur l'exécution de l'ONDAM de l'année en cours ainsi que les hypothèses techniques retenues pour la construction de l'objectif de l'année à venir (décomposition du tendanciel et présentation détaillée des mesures correctrices et de leur impact). Ces dispositions sont entrées en vigueur dès le PLFSS pour 2011.

- Enfin, et en réponse à la remarque de la Cour relative au nécessaire rapprochement entre l'ONDAM et les agrégats comptables, il est important de souligner que, sur ce point égaiement, des progrès sont en cours puisque cet objectif compte parmi les nouvelles missions du groupe de suivi statistique mentionné plus haut. Celui-ci est en effet chargé, en fin d'exercice, du rapprochement des données comptables et des prévisions statistiques d'exécution de

l'ONDAM. Il s'est réuni afin d'identifier et de faire disparaître les différents écueils pouvant entraîner des erreurs de provisions dues à la mauvaise affectation des décaissements à leur année de rattachement. Ce point devrait être résolu par un meilleur partage de rinformation entre les différents acteurs producteurs de données d'exécution de l'ONDAM.

Ces différents éléments montrent à quel point le pilotage de 1'équilibre financier de la branche maladie a fait l'objet d'évolutions tout à fait structurantes. D'une part, les différents vecteurs juridiques (loi organique, loi de programmation, LFSS) ont été mobilisés en ce sens. D'autre part, les pratiques administratives, évoquées par la Cour et qui s'inscrivent désormais dans un cadre fortement rénové, ont d'ores et déjà été significativement améliorées.

• La réduction des niches sociales

Si comme la Cour, et ce depuis plusieurs années, le Gouvernement considère tout à fait central de mener une politique volontariste en matière de « niches sociales », nous ne partageons pas la teneur générale des réserves exprimées par la Cour au sujet des progrès réalisés ces dernières années.

Depuis 2008, la réduction des niches sociales a été un axe central des lois de financement et des lois de finances successives, dans le but non seulement de renforcer 1'équité du prélèvement social, mais aussi dans celui de réduire les déficits.

La seule loi de financement pour 2011 prévoit ainsi des mesures sur les niches sociales dont le rendement devrait s'élever en 20Il à 2,6 Md€. C'est un effort sans précédent qui mérite d'être apprécié à sa juste mesure, et auquel il faut encore ajouter les mesures de la loi de finances qui réduisent de 790 M€ montant de diverses exonérations ciblées.

Par ailleurs, il convient de signaler que la loi de financement de la sécurité sociale pour 20 Il n'est porteuse d'aucune disposition de nature à affaiblir cet effort substantiel. En effet, le texte ne comprend pas la création de nouvelles niches ou le renforcement de celles déjà existantes.

S'agissant des allégements généraux, la mesure d'annualisation du mode de calcul devrait conduire à réduire d'environ 10% le coût global de cette exonération. Il s'agit donc d'une mesure structurante, qui égalise le montant des exonérations quelles que soient les pratiques des entreprises en matière de répartition infra-annuelle des rémunérations.

S'agissant de la proposition de la Cour, qui vise à réduire sensiblement la plage de ces exonérations, le Gouvernement a déjà eu l'occasion d'indiquer qu'il ne partageait pas l'analyse de la Cour, compte tenu des effets qu'aurait cette mesure sur J'emploi. A cet égard, la mesure prise dans le cadre du PLFSS pour 201l traduit la volonté du

Gouvernement de procéder à une simple mesure d'ajustement technique, fondée sur la recherche d'une plus grande équité entre salariés. Il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause ce dispositif général d'allègement, ce qui aurait des effets négatifs sur le coût du travail déjà très élevé en France et, plus globalement, sur la compétitivité des entreprises françaises. D'ailleurs, une telle mesure ne ferait qu'accroître la concentration des allègements sur certains secteurs, conséquence que la Cour a largement analysée. A l'inverse, elle réduirait la part revenant à l'industrie, ce qui serait en contradiction avec les efforts menés par le gouvernement en matière de compétitivité.

• La suppression de la compensation démographique généralisée pour la branche maladie

Comme nous nous y étions engagés auprès de la Cour en réponse à son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2010, la LFSS pour 2011 supprime la compensation généralisée pour les régimes d'assurance maladie. Nous tenons à souligner que cette mesure de simplification, ayant pour effet de faire disparaître les flux croisés entre régimes et ainsi de renforcer la lisibilité de leur financement, a été calibrée de façon à assurer la neutralité financière de l'opération pour les régimes.

2/ Concernant les dispositions de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

La Cour a fait le choix de concentrer sur quelques aspects son analyse relative à la réforme des retraites adoptée en novembre 2010 par la représentation nationale. Or, nous souhaitons rappeler que la loi portant réforme des retraites reflète un projet beaucoup plus vaste et ambitieux de nature à permettre un retour à l'équilibre à l'horizon 2018. Aussi il serait intéressant que la Cour, compte tenu de son autorité et de sa légitimité, puisse aborder, ces prochaines années, la question des retraites et de son financement dans sa globalité dans la mesure où ce sujet, complexe, ne peut être qu'imparfaitement appréhendé par une approche segmentée.

• La réforme des compensations démographiques

Il convient sur ce sujet de rappeler tout d'abord qu'avec la suppression à échéance de 2012 de la compensation spécifique entre régimes spéciaux de retraite, le système des compensations sera nettement simplifié.

Les évolutions sont plus délicates concernant la compensation généralisée entre régimes de retraite, dont le principe n'est pas remis en cause. Aussi, le rapport qui sera remis par le COR, en application de l'article 4 de la loi portant réforme des retraites, constituera une base de

travail utile à la détermination des évolutions nécessaires au respect de la solidarité démographique entre ces régimes.

La commission de compensation est, aux termes de l'article 4 de la loi qui prévoit sa consultation, l'instance appropriée pour engager ces réflexions entre les régimes et entre les administrations.

• L'harmonisation des barèmes entre invalidité et handicap

Sur cette question du rapprochement entre les modalités de prise en charge de l'invalidité et celles relatives au handicap, nous avons déjà eu l'occasion de faire état de la nécessité d'une étude plus approfondie des différentes options proposées par la Cour. En application de l'article 80 de la loi portant réforme des retraites, le Gouvernement mènera cette réflexion au cours de l'année 2011, en se concentrant notamment sur l'harmonisation des barèmes d'attribution de ces deux dispositifs ainsi que sur les moyens de renforcer l'homogénéité des pratiques à l'échelon local du service médical d'assurance maladie.

En raison de la diversité des thèmes abordés et de la nécessité de mobiliser des savoirs médicaux, les services pourront solliciter à cette fin un pilotage de l'Inspection générale des affaires sociales.

• La convergence entre les règles applicables au régime général et celles en vigueur dans la fonction publique

Cette convergence constitue, avec l'augmentation de la durée d'activité, l'une des principales orientations de la loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010. Cette orientation s'inscrit dans le prolongement de la réforme de 2003 qui avait aligné les régimes de la fonction publique sur le régime général en matière de durée d'assurance, de décote et de surcote, et de celle de 2008 qui a procédé à un alignement identique pour les autres régimes spéciaux.

Plusieurs des mesures de convergence mises en œuvre par la loi du 9 novembre 2010 permettent de répondre aux recommandations formulées par la Cour. Il s'agit de ta réduction à deux ans de la clause de stage (durée de service minimale pour ouvrir droit à pension de retraite à la fonction publique) à compter de 2011, de la fermeture à compter de 2012 du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants (hormis pour les fonctionnaires en remplissant les conditions avant cette date) et de la suppression pour les fonctionnaires recrutés à partir du 1cr janvier 2011 de la bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique (au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours par lequel ils ont été recrutés).

La question des bonifications dont bénéficient les fonctionnaires fera en outre l'objet d'un rapport au Parlement avant le 31 mars 2011.

La loi du 9 novembre 2010 comporte par ailleurs d'autres mesures de convergence sur des matières qui n'avaient pas été spécifiquement abordées par la Cour :

- la loi pose ainsi le principe de la convergence des taux de cotisation acquittés par les fonctionnaires vers ceux applicables aux salariés du secteur privé (au titre du régime de base et des régimes complémentaires obligatoires);

-les conditions d'attribution du minimum garanti de la fonction publique sont alignées sur celles du minimum contributif du régime général (instauration d'une condition de durée de carrière tous régimes requise pour le taux plein et d'un plafonnement du montant du minimum au regard des pensions servies par les autres régimes).

*

Au global, l'analyse des suites données aux recommandations de la Cour des comptes dans le PLFSS 2011 et dans la loi de réforme des retraites montre que le Gouvernement a largement suivi les préconisations de la Cour avec pour objectif partagé le retour à l'équilibre des finances sociales, dans les meilleurs délais ainsi que dans le respect des principes d'équité et de solidarité.

La COFACE

La COFACE, entreprise privée non cotée, gère, pour le compte et avec la garantie de l'Etat, les opérations d'assurance des risques à l'exportation des entreprises françaises qui ne peuvent pas être réassurés sur le marché.

Elle met en œuvre la politique d'assurance crédit arrêtée par le ministre de l'économie. Ses relations l'État sont régies par une convention définissant notamment la rémunération de l'entreprise pour cette gestion. Conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1997, la COFACE retrace dans un compte de procédures publiques, distinct de ses propres comptes et audité par un commissaire aux comptes, les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'Etat.

Pour la première fois au 1er janvier 2008 ce compte a été intégré dans les participations financières de l'État, en tant qu'entité ad hoc. Chaque année, l'Etat verse des crédits au titre des procédures déficitaires et reçoit en recettes du budget général un prélèvement sur la trésorerie pour les procédures bénéficiaires.

Le président de la commission des finances du Sénat avait demandé à la Cour, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête relative à la gestion des procédures publiques de la COFACE. Cette enquête a été publiée en annexe du rapport d'information n° 95 (2008-2009) de la commission des finances du Sénat[81].

[81] Rapport de MM. Jean-Pierre Fourcade, Michel Charasse et Edmond Hervé, sénateurs, déposé le 18 novembre 2008.

Depuis cette publication, sous les effets de la crise économique, le contexte dans lequel intervient la gestion par la COFACE des garanties à l'exportation a profondément évolué. Les procédures qu'elle gère ont été mobilisées massivement pour soutenir les entreprises à l'exportation, dans un objectif contra-cyclique.

La réalisation d'une enquête transversale sur le soutien public aux entreprises exportatrices (cf. tome I du présent rapport) a donc conduit la Cour à assurer le suivi de ses travaux de 2008.

Le constat a été positif : dans l'ensemble, les évolutions ont été conformes aux préconisations de la Cour. Pour autant, l'augmentation significative des risques du fait de la crise appelle des recommandations complémentaires touchant notamment à l'évaluation des risques et à la politique de l'Etat pour ses prélèvements sur le compte des procédures publiques à la COFACE.

I - Les recommandations relatives au champ d'intervention de la COFACE

L'activité de la COFACE pour le compte de l'Etat recouvre cinq procédures : l'assurance crédit, la garantie de change, la garantie du risque exportateur (garantie des cautions et garantie des préfinancements), l'assurance investissement et l'assurance prospection. Ces procédures sont décrites dans le chapitre II de la deuxième partie du tome 1 du présent rapport consacré au soutien public aux entreprises exportatrices.

1 - Lors de son enquête en 2008, la Cour avait relevé une tendance à la réduction des demandes des entreprises pour les procédures publiques de la COFACE, principalement en ce qui concerne l'assurance crédit.

La crise économique a conduit en 2009 à une augmentation forte de la demande de soutien adressée par les entreprises à la COFACE. Ainsi, l'exercice 2009 s'est conclu par le triplement des garanties prises au titre de l'assurance crédit (20 170 M€ en 2009) par rapport aux exercices antérieurs (8 817 M€ en 2007 et 7 459 M€ en 2008), ce qui explique une forte augmentation des engagements hors bilan de l'Etat (78 446 M€ en 2009).

La même tendance a été observée pour la garantie du risque exportateur, avec une augmentation des montants attribués de 56 % entre 2008 et 2009 pour les cautions (1 311 M€ en 2009), et de 228 % pour les préfinancements (138 M€ en 2009).

Les procédures de garantie de la COFACE ont ainsi été utilisées par l'État dans un objectif contra-cyclique afin de soutenir les entreprises exportatrices dans une période durant laquelle le financement bancaire s'était fortement contracté. Il est difficile de prévoir si ce regain d'intérêt des entreprises pour les procédures publiques de la COFACE sera durable.

S'agissant de l'assurance prospection, l'État a engagé une réforme consistant à élargir, au-delà des seules PME, le champ d'éligibilité aux entreprises de taille intermédiaire dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 M€, à développer la commercialisation du produit et à accélérer le traitement des demandes. Cette volonté, conjuguée au contexte économique, a conduit à une augmentation des dossiers acceptés de 19 % entre 2008 et 2009, pour une hausse des montants accordés de 42,9 %.

2 - La Cour s'était interrogée sur la pérennité de la garantie de change[82].

Le constat d'un recours plus important des entreprises aux procédures de la COFACE ne s'applique pas au mécanisme particulier de la garantie de change. Celui-ci permet de couvrir l'exportateur contre une baisse éventuelle du cours de la devise dans laquelle est libellé un contrat dont la signature et l'entrée en vigueur sont incertaines.

La demande des entreprises est restée orientée à la baisse en 2009, comme les années précédentes, avec une légère reprise au premier semestre 2010.

Lors de son enquête précédente, la Cour avait souligné le résultat financier négatif de la garantie de change de la COFACE. Elle s'était aussi interrogée sur l'opportunité de maintenir la garantie de l'Etat pour cette procédure de garantie de change.

Le déficit a perduré en 2009 (-4,8 M€). Il est dû aux coûts fixes significatifs nécessités par les mécanismes de garantie de change (7,4 M€ en 2009) et à l'absence de taille critique de l'activité.

La question de la pérennité de cette procédure demeure posée. L'intérêt de la procédure publique – au demeurant faiblement commercialisée – doit être mis en rapport avec les coûts de gestion des opérations de couverture. En l'absence de progrès dans la commercialisation du produit permettant d'atteindre une masse critique susceptible d'amortir ces coûts, la Cour recommande de transférer cette

[82] La procédure de garantie de change vise à garantir les entreprises exportatrices françaises contre le risque de variation du taux de change en devises entre le moment où les entreprises soumissionnent à l'étranger pour un contrat et celui où elles encaissent les recettes commerciales afférentes à ce contrat.

procédure, au moins partiellement pour la gestion des couvertures, à un opérateur bancaire.

3 - La Cour avait observé que la direction générale du Trésor déléguait un nombre croissant de décisions de prise en garantie à la COFACE.

L'enquête conduite en 2008 avait relevé que l'accroissement du nombre de dossiers traités par délégation de la direction générale du Trésor, sur lesquels la COFACE décidait seule, sans la commission interministérielle des garanties présidée par le directeur général du Trésor ou son représentant, constituait une évolution positive, tant du point de vue des services de l'assureur crédit que de la direction générale du Trésor. La Cour avait jugé que la qualité d'instruction des dossiers par les équipes de la COFACE était satisfaisante.

Le champ de la délégation s'est encore élargi depuis lors et conduit la COFACE à prendre seule les deux tiers des décisions initiales de garanties octroyées pour le secteur civil, pour un montant représentant 7 % du total des montants demandés. Les dossiers les plus importants restent du ressort de la commission interministérielle des garanties.

Au cours de sa nouvelle enquête, la Cour n'a pas constaté de difficultés liées à l'extension de la délégation des décisions à la COFACE.

Elle souligne, toutefois, que la contrepartie d'un régime de délégation de décision élargi consiste pour la direction générale du Trésor à fixer des objectifs clairs à la COFACE en termes d'activité (nombre d'entreprises), de cibles éventuelles (catégories d'entreprises ou secteurs) et surtout de qualité du risque. Les deux premiers objectifs sont consubstantiels à la définition par l'État d'une politique publique de soutien au commerce extérieur. Le troisième a un effet sur le résultat technique des procédures, et donc, *in fine*, sur leur coût budgétaire pour l'État. Ces objectifs doivent donc figurer dans la convention entre l'État et la COFACE.

II - Les recommandations relatives à la gestion des procédures publiques

1- La Cour avait préconisé la rationalisation de l'organisation de la COFACE pour l'instruction des demandes des entreprises.

L'évolution constatée, depuis 2008, des structures chargées d'instruire les garanties publiques correspond aux recommandations de la Cour.

D'une part, la direction de l'assurance prospection et la direction du moyen terme, qui gérait les autres procédures, ont été fusionnées en octobre 2008, de sorte qu'est mis à la disposition des entreprises un guichet unique pour l'ensemble des procédures dont elles peuvent avoir besoin.

D'autre part, l'organisation de la nouvelle direction des garanties publiques n'est plus géographique, mais sectorielle. Cette nouvelle répartition des effectifs apparaît conforme à une démarche de spécialisation et de professionnalisation des agents, tenant compte de la spécificité de chaque secteur économique en matière d'export.

2 - La Cour avait souhaité une meilleure identification des effectifs affectés à la gestion des garanties publiques.

Entrent dans le calcul des coûts de la COFACE, au titre de la gestion des garanties publiques, les personnels de la direction des garanties publiques, certains postes externes (commerciaux et « front office ») non rattachés à cette direction mais directement affectés aux garanties publiques (au total, 30,3 % des effectifs des directions de la COFACE) et une fraction des effectifs des autres directions fonctionnelles, selon des clés analytiques.

Au total, ces effectifs, au nombre de 362 en 2009, sont désormais répertoriés de manière fiable. Sur la base de cette clé de recensement, ils ont diminué de 9 % entre 2002 et 2009. Cette baisse des effectifs est le fruit des gains de productivité de la COFACE.

3 - La Cour avait constaté que les demandes des entreprises étaient instruites dans les délais prescrits par l'Etat.

La nouvelle enquête a fait apparaître que l'augmentation de la demande des entreprises a, au contraire, conduit à un rallongement des délais en 2009 : pour l'assurance crédit, le délai d'instruction des demandes est passé de 35 jours en 2007 et 2008 à plus de 50 jours en 2009. L'augmentation de l'activité a été gérée par des effectifs qui sont restés stables entre 2008 et 2009, sans gains de productivité permettant d'absorber la totalité de la croissance de la demande des entreprises.

La COFACE fait, toutefois, valoir que l'allongement des délais a été contenu grâce à la réalisation de gains de productivité de 15 % (204 tâches par agents en 2009 contre 178 en 2008). Les délais restent, par ailleurs, en ligne avec les objectifs de gestion interne de la COFACE pour l'assurance crédit et la plupart des autres procédures.

La situation de l'assurance prospection appelle des remarques spécifiques : le raccourcissement des délais souhaité par l'Etat pour mieux répondre aux demandes des PME et des entreprises de taille intermédiaire n'a pas pu être tenu dans les proportions fixées. Le nouvel objectif, fixé par l'Etat en juin 2009, d'un traitement accéléré de 50 % des demandes en deux jours pour les dossiers inférieurs à 50 000 euros était atteint par la COFACE en 2010.

III - La recommandation relative à la convention financière entre l'État et la COFACE

La Cour avait relevé en 2008 les évolutions successives de la convention financière entre l'Etat et la COFACE, et examiné la rémunération de l'entreprise. Celle-ci n'est pas identifiée comme telle dans la justification au premier euro des documents budgétaires annexés aux projets de lois de finances.

La Cour a conduit en 2010 des compléments d'analyse sur la rémunération de la COFACE (61,2 M€ en 2009). Elle a connu, depuis 2002, une évolution satisfaisante, tant du point de vue de l'État, en raison de la modération des frais qui lui sont facturés, que du point de vue de la COFACE qui bénéficie d'une marge raisonnable au regard de l'absence, de sa part, d'engagements de fonds propres.

Cependant, le mode de rémunération variable, introduit en 2004, indexé sur l'activité, a rencontré d'importantes limites.

L'augmentation de l'activité en 2008 a, en effet, conduit à une forte hausse de la rémunération de la Coface (68,8 M€). L'Etat a donc, depuis lors, limité les effets de la part variable en encadrant la marge de l'entreprise dans une fourchette comprise entre 9 % et 11 % des coûts. La rémunération de la COFACE obéit ainsi à une double référence : une part variable en fonction de l'activité, évoluant entre deux bornes établies en fonction des coûts supportés par l'entreprise auxquels s'ajoute une marge.

L'intérêt d'un mode de rémunération aussi complexe n'est pas avéré. Le retour à un système de rémunération « coûts + marge » ne peut donc être exclu, sous réserve d'une modulation de la marge en fonction d'indicateurs de performance pertinents (impact durable sur le commerce extérieur plutôt qu'une augmentation du nombre d'exportateurs non pérennes, par exemple), en petit nombre, établis procédure par procédure, et cohérents par rapport aux objectifs de la politique de soutien public à l'exportation.

IV - Les recommandations relatives à l'appréhension des risques supportés par l'État

1 - Dans son enquête de 2008, la Cour avait rappelé que la certification des comptes de l'Etat avait donné lieu, au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2007, à la reconduction d'une réserve (réserve n° 7) portant sur le traitement du compte des procédures publiques gérées par la COFACE : « *la Cour constate (…) que son analyse de la situation du compte au regard des critères de contrôle demeure inchangée et que les actifs et passifs correspondants devraient être intégrés directement ou indirectement dans les comptes de l'Etat* ».

L'Etats a accepté au 31 décembre 2008 de valoriser le compte des procédures publiques géré par la COFACE comme une participation financière sur la base de ses fonds propres au 31 décembre 2007, soit 8,9 Md€. En outre, il a accepté le retraitement comptable du prélèvement qu'il opère sur ce compte. La réserve a alors pu être levée.

2 - **La Cour avait analysé le bilan et le compte de résultat de la COFACE, en relevant, d'une part, les retards de production des comptes, et d'autre part l'absence de manuel comptable.**

L'enquête conduite en 2009 a permis de constater un raccourcissement des délais de production des comptes, liés notamment à la prise en compte de ce facteur au titre des critères de modulation de la marge de la COFACE.

Par ailleurs, l'audit contractuel des comptes par l'expert ayant qualité de commissaire aux comptes se conclut par une certification sans réserve depuis 2008.

Comme la Cour l'avait déjà noté lors de sa précédente enquête, le compte, établi selon le plan comptable des sociétés d'assurances, comprend des provisions techniques qui couvrent les sinistres déclarés, les menaces de sinistres et les sinistres futurs.

Le correct niveau de ces provisions constitue un enjeu majeur pour l'État, qui mesure ainsi l'ampleur des risques qu'il pourrait être amené à supporter. Or le niveau des provisions sur la période 2008-2009 a augmenté très sensiblement en raison de la forte activité de l'assurance crédit, mais aussi d'une dégradation indéniable du risque moyen. Cette dégradation se conjugue avec une concentration forte des risques, en termes sectoriels (aéronautique) et de pays (Brésil).

De plus, les modes de passation des provisions pourraient encore faire l'objet d'amélioration sur un autre point.

Les provisions pour risques futurs de l'assurance crédit s'établissent à 1 256,1 M€ en 2009. En principe, ces provisions sont calculées en fonction du taux de prime appliqué au contrat d'assurance. Or, tel n'est pas le cas pour l'aéronautique, qui représente 20 % des risques souscrits. Les provisions sont calculées, dans ce cas, par référence à l'ancien taux de prime, forfaitaire, de 3 %, qui s'appliquait avant le nouvel accord de l'OCDE de 2007 relatif aux crédits à l'exportation alloués à l'aéronautique, et non en fonction de la qualité du risque, qui constitue désormais le mode d'établissement des primes. En conséquence, en raison de ce mode de calcul forfaitaire, l'encours aéronautique fait l'objet d'un taux moyen de provision de 2 %, alors qu'il est de l'ordre de 3,5 % pour l'encours total, et n'est pas correctement provisionné.

La COFACE reconnaît que, faute d'informations disponibles dans les bases informatiques, le provisionnement du secteur aéronautique ne repose pas sur la qualité du risque.

3 - La Cour avait regretté que toutes les conséquences ne soient pas tirées, par l'État, du calcul, réalisé par la COFACE, du capital notionnel[83], destiné à déterminer le capital nécessaire pour faire face aux risques liées à l'assurance crédit.

Ce capital notionnel est établi sur la base de scénarios de réalisation des risques à un horizon d'un an. Selon les scénarios retenus, le capital notionnel peut être supérieur aux capitaux propres du compte État (6,4 Md€ en 2009).

Malgré les recommandations de la Cour, le prélèvement de l'État sur le compte des procédures publiques, lié aux excédents techniques[84] qu'enregistre l'assurance crédit en comptabilité de caisse, n'est toujours pas établi en fonction de ce capital notionnel.

Or, les prélèvements de l'État doivent laisser à la disposition de la COFACE les ressources nécessaires pour faire face aux risques liés aux opérations d'assurance effectuées pour le compte de l'Etat.

La requalification par Eurostat du prélèvement de l'État sur la COFACE a, certes, conduit à en modérer l'importance (4,4 Md€ en 2006, 2,8 Md€ en 2007, puis 2,5 Md€ en 2008 et 894 M€ en 2009). Le niveau du prélèvement est désormais corrélé avec le résultat technique. Mais celui-ci est sans relation avec le résultat comptable, et le niveau des dotations aux provisions.

[83] Montant théorique de capital destiné à faire face aux risques éventuels.
[84] Les primes et les récupérations moins les indemnités pour sinistres.

La Cour réitère, en conséquence, sa recommandation : il est souhaitable de définir le niveau de capital notionnel et le quantile de risque que l'État souhaite couvrir avec les capitaux propres du compte des procédures publiques. Les prélèvements annuels sur la trésorerie du compte des procédures publiques pourraient ainsi être déterminés à partir de critères objectifs.

***

Les évolutions constatées dans la gestion des procédures publiques de soutien aux exportations assurée par la COFACE apparaissent conformes aux recommandations de la Cour.

L'importance de l'activité d'assurance de la COFACE depuis la crise financière conduit à une augmentation du volume des engagements souscrits pour le compte de l'État, à une augmentation des provisions pour risques liées en partie à une dégradation de la qualité de ceux-ci, et à une concentration des risques sur un nombre restreint de secteurs et de pays.

En conséquence, il apparaît nécessaire à la Cour que la direction générale du Trésor et la direction du budget appréhendent avec précision les risques budgétaires issus de l'octroi de la garantie de l'Etat à la COFACE, et en tirent les conséquences pour la politique de prélèvement de l'Etat sur le compte des procédures publiques.

Elle formule dès lors deux recommandations :

- améliorer l'évaluation du risque dans les comptes de la COFACE en provisionnant l'encours aéronautique en fonction de la qualité du risque comme les autres dossiers ;

- définir le niveau de capital notionnel (et le quantile) que l'État souhaite couvrir avec les capitaux propres du compte des procédures publiques et en déduire les prélèvements annuels sur la trésorerie du compte.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur « La gestion par la Coface des garanties publiques à l'exportation » a retenu toute mon attention.

Je tiens tout d'abord à souligner la grande qualité du travail effectué par la Cour pour produire ce document, que j'ai lu avec intérêt. Je note avec satisfaction que, dans l'ensemble, la Cour porte une appréciation positive sur l'évolution de la gestion des procédures publiques par la Coface.

Je prends par ailleurs bonne note des recommandations formulées dans ce rapport. Comme le souligne la Cour, la politique volontariste et contracyclique que j'ai souhaitée et qui est menée depuis la crise financière, afin qu'aucun contrat à l'exportation ne soit perdu pour des questions de financement, s'est traduite par une augmentation des engagements souscrits par la Coface pour le compte de l'Etat, ainsi que par un accroissement des provisions pour risques. Face à ces augmentations, le niveau de trésorerie du compte Etat de la Coface, qui doit permettre de faire face aux sinistres potentiels, est resté stable. Je partage dès lors pleinement les deux recommandations principales du rapport de la Cour relatives à :

- l'importance d'améliorer l'évaluation du risque dans les comptes de la Coface par le provisionnement de l'encours aéronautique en fonction de la qualité du risque ;

- la nécessité de définir le niveau de capital notionnel que l'Etat souhaite couvrir avec la trésorerie du compte Etat de la Coface, et d'en déduire les prélèvements annuels sur cette trésorerie, tenant compte du niveau des engagements pris et des impératifs globaux de finances publiques.

Compte-tenu de ces recommandations, je demanderai à mes services de travailler désormais en liaison étroite avec la direction du Budget, sur ces deux points, de manière à améliorer notre politique de couverture des risques.

De façon plus générale, je suis convaincue que l'objectivation des critères de décision des prises en garantie, ainsi que la transparence, notamment vis-à-vis du Parlement, sont indispensables pour améliorer notre politique de souscription du risque ; ceci doit nous permettre de continuer à soutenir au mieux les intérêts de nos exportateurs lorsqu'ils sont en position, grâce à la qualité de leur production et grâce aux prix pratiqués, de remporter des contrats à l'exportation. J'ai donc fait en sorte

que ces orientations soient au cœur de la politique d'assurance-crédit pour 2011 qui encadre l'activité de la Coface agissant pour le compte de l'Etat.

1. Sur les recommandations relatives au champ d'intervention de la Coface

La Cour a relevé le triplement des garanties prises au titre de l'assurance-crédit en 2009 par rapport à l'exercice antérieur.

Dans un contexte de crise économique et financière, les garanties sur les contrats réellement conclus sont passées de 7 459 M€ en 2008 à 20 170 M€ en 2009. En revanche, si l'encours total de la Coface en assurance-crédit a bien augmenté entre 2008 et 2009 (+25%), il s'établissait au 31 décembre 2009 à 52 917 M€, et non à 78 446 Md€ comme indiqué dans le projet d'insertion de la Cour. L'encours de 78 446 Md€ mentionné par la Cour ne correspond pas aux engagements réels pris par l'Etat : il inclut également des promesses de garantie portant sur des contrats qui n'ont pas encore été, et ne seront peut-être pas, conclus.

La Cour s'est interrogée sur la pérennité de la garantie de change.

S'il est vrai que le nombre d'entreprises bénéficiaires de la garantie de change n'a pas augmenté depuis plusieurs années, il n'a cependant pas diminué et reste stable autour de 110 entreprises. Le produit correspond donc à un besoin, et permet à des entreprises, notamment les plus petites, de bénéficier d'une couverture contre le risque de change qu'elles ne trouveraient pas à des conditions économiquement acceptables auprès des banques.

Par ailleurs, il n'est pas acquis que le transfert de la gestion des couvertures à un opérateur bancaire permettrait de réduire les coûts, alors que la qualité du service pourrait en être affectée. En effet :

- cette gestion mobiliserait a priori le même nombre de personnes dans une banque (les opérateurs de la salle de marché de la Coface sont occupés à plein temps par la gestion quotidienne des garanties de change). Le coût facturé par un opérateur bancaire ne serait donc probablement pas significativement inférieur à celui de la Coface (coût de gestion s'élevant à 4,2 M€ en 2009);

- le transfert de gestion pourrait créer des lourdeurs administratives entre un « middle office» qu'il faudrait garder à la Coface et un « front office» situé dans une banque ;

- en outre, la garantie de change est bien gérée et n'engendre aucune dépense budgétaire : elle a en effet enregistré un résultat technique positif de 6,3 M€ en 2009.

2. Sur les recommandations relatives à la gestion des procédures publiques par la Coface

La Cour a constaté que les objectifs en matière de délai d'instruction pour l'assurance prospection n'étaient pas atteints.

En 2009, le Ministre a fixé comme objectif que 50% (et non pas 80% comme l'écrit la Cour) des dossiers d'assurance prospection d'un montant inférieur à 50 000 euros soient traités en 2 jours. Cet objectif a été atteint en 2010.

3. Sur la recommandation relative à la convention financière entre l'Etat et la Coface

La Cour s'est interrogée sur l'intérêt du mode de rémunération actuel de la Coface.

Des négociations entre les services de la Coface et ceux de la DG Trésor pour la nouvelle convention 2011-2014 sont actuellement en cours. Ces négociations visent à mettre en place un mode de rémunération qui permettrait de fixer au plus juste les coûts de gestion des procédures pour l'Etat et de les adapter à niveau d'activité élevé tout en incitant la Coface à rechercher des gains de productivité. Ces objectifs ne plaident pas en faveur d'une augmentation de la part fixe de la rémunération comme cela a été suggéré par la Coface. L'intégration d'indicateurs de performance pertinents tels que décrits pas la Cour fait partie des pistes de réflexion pour la prochaine convention.

4. Sur les recommandations relatives à l'appréhension des risques supportés par l'Etat

La Cour a relevé la nécessité d'améliorer le mode de passation des provisions dans le cadre des garanties d'assurance-crédit accordées au secteur aéronautique.

La Coface a tenu compte de cette recommandation de la Cour et a commencé à adapter ses outils informatiques afin de pouvoir calculer le provisionnement du secteur aéronautique non plus sur une base forfaitaire mais par rapport à la qualité du risque, comme c'est déjà le cas pour le provisionnement dans tous les autres secteurs. Désormais, le provisionnement des risques futurs du secteur aéronautique suivra le modèle standard de tarification de l'OCDE.

La Cour a remarqué qu'il était regrettable que le prélèvement de l'Etat sur le compte des procédures publiques de la Coface ne soit toujours pas établi en fonction du capital notionnel calculé par la Coface.

Ainsi que le souligne la Cour, l'importance de l'activité d'assurance-crédit de la Coface depuis la crise financière a conduit à une augmentation du volume des engagements souscrits pour le compte de l'Etat et à une augmentation des provisions pour risques. Si les prélèvements annuels opérés sur la trésorerie du compte Etat de la Coface ne dépassent plus le résultat technique annuel de l'assurance-crédit, leur niveau ne tient

cependant pas compte de ces augmentations. La trésorerie du compte Etat de la Coface qui en résulte vise à concilier un degré de sécurité dont il faudrait mesurer le caractère acceptable – le modèle actuariel établi par la Coface estime que le niveau de trésorerie permet de résister à 96% des scénarii de sinistres à l'horizon d'un an sans recours au budget général de l'Etat pour procéder aux indemnisations- et la nécessité, compte tenu des impératifs globaux de finances publiques, de limiter le niveau des trésoreries «dormantes» en-dehors de l'Etat.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Vous avez bien voulu me soumettre le projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur «La gestion par la Coface des garanties publiques à l'exportation ». Ce projet appelle de ma part les observations suivantes :

Il peut être effectivement constaté une forte augmentation des contrats notifiés garantis par la Coface en 2009. En part transférable, ils sont passés d'un rythme annuel de 7 à 8 Mds€ à 19,7 Mds€. Il appartiendra à la commission des garanties de veiller à ce que cet accroissement des risques pris par 1'Etat ne corresponde pas à un désengagement durable des banques et soit bien effectué au profit de 1'industrie française.

***

Tout comme la Cour, je m'interroge sur la garantie de change. J'estime, cependant, qu'il n'y a pas lieu à ce stade de transférer la gestion des couvertures à un opérateur bancaire. Cette gestion ne peut être considérée comme complètement indépendante des garanties délivrées, notamment pour l'encours dit spécifique (monnaies atypiques, dossiers de taille importante).

Par ailleurs, s'il est exact que les banques de marché utilisent des systèmes de mutualisation pouvant rendre moins nécessaire le recours à la garantie publique, celle-ci rend néanmoins des services indispensables, notamment aux PME :

- la Coface joue un rôle de conseil aux entreprises dans un domaine qui est à la fois technique et risqué. Elle évite en particulier que ces entreprises ne se voient appliquer des marges trop importantes par les banques, marges souvent camouflées dans le taux de change offert ;

- certaines entreprises, de par leur taille ou leur situation bilancielle, n'ont pas accès au marché car elles présentent un risque de contrepartie important ou génèrent des coûts de gestion trop élevés pour les banques ;

- enfin le marché bancaire n'offre pas toujours des solutions adaptées, surtout quand il s'agit de PME qui ont par définition peu de contrats en cours, pour pallier les difficultés provenant de décalages dans la remise des offres ou dans l'exécution des marchés.

Il faut noter enfin que le résultat de cette garantie, même en tenant compte de la convention financière, a été positif de 2,1 M€ en 2009.

***

La Coface bénéficie d'importantes délégations. Sans remettre ce point en cause, la Cour souhaite qu'il s'accompagne de la fixation d'objectifs précis à la Coface. Une telle fixation d'objectifs, séduisante à première vue, apparaît cependant difficile à mettre en œuvre.

Des objectifs en nombre d'entreprises trop ambitieux se traduiraient par une dégradation des risques couverts, surtout dans une période de reprise de ces risques par le marché. Il est par ailleurs très difficile d'exclure ou de favoriser un secteur ou un type d'entreprise en matière d'assurance-crédit. L'exclusion dans cette procédure ne peut être fondée que sur le risque présenté par le débiteur, ou sur un contenu en part industrielle française trop faible.

Il paraît en revanche plus efficace que malgré ses délégations, la Coface consulte systématiquement la Commission des garanties pour les dossiers dont le suivi des débats peut laisser apparaître qu'ils sont litigieux. Enfin il est très important que les deux directions du budget et du Trésor examinent soigneusement les procès-verbaux de délégation et s'expriment sur les dossiers qu'elles jugeraient difficiles.

***

Comme je l'avais déjà signalé en septembre dernier, mes services ne sont actuellement pas associés à la négociation de la convention financière.

Comme la Cour des comptes, j'estime que rémunérer la Coface en fonction de seuls indicateurs d'activité est contestable. Un système de coût margé accompagné de bonifications de la marge en fonction d'indicateurs d'activité paraît en effet préférable.

Doivent également être suivis de près la qualification et l'adéquation des personnels affectés aux procédures dites publiques du fait des techniques très pointues que ces personnels doivent maîtriser.

***

Concernant les recommandations de la Cour des comptes relatives à l'appréhension des risques supportés par l'Etat.

L'article 37 de la LFR de 1997 a mis en place une partition dans les comptes de la Coface. En effet le législateur, prenant acte du fait que la propriété juridique du compte était bien celle de la Coface, a veillé à ce que les opérations dont l'équilibre de trésorerie d'ensemble était garanti par l'Etat soient suivies de façon séparée et que les actifs qui leur correspondent ne puissent pas être saisis par les créanciers de la Coface.

Le législateur n'a pas utilisé le terme de «comptes annuels » mais celui d'«enregistrement comptable distinct » et renvoie à une convention entre l'Etat et la Coface les modalités de cet enregistrement. Cette convention ne créée pas l'obligation de «comptes annuels » qui ne pourrait être que du domaine législatif.

Le législateur a seulement voulu veiller au suivi des opérations de la Coface bénéficiant de la garantie de l'Etat et à leur enregistrement comptable distinct. D'autres exemples d'une telle comptabilisation distincte existent d'ailleurs.

Le but de cette disposition est que l'intégralité des contrats, et leurs primes, afférentes aux différentes procédures, soient bien retracés, de même que la liste des créances et des actifs détenus par la Coface, soit par subrogation en cas d'indemnisation, soit dans le cadre de récupérations. L'enregistrement comptable doit aussi s'intéresser aux dépenses de la convention financière et aux produits générés par le placement de la trésorerie disponible.

La mise en place d'une comptabilité d'engagement telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ne correspond pas à l'obligation de publier des comptes annuels pour une société commerciale. Dès lors les termes fonds propres, compte de résultat ou bilan me paraissent en la matière juridiquement inexacts.

Effectuer des calculs de provisions pour l'assurance crédit, comme le souhaite la Cour, comporte des difficultés substantielles. Les dossiers sont hétérogènes et les taux des primes facturées utilisés pour déterminer ces provisions reflètent rarement la réalité des risques. Une autre difficulté présentée est qu'il est également difficile de déterminer à l'avance, surtout avant ces sinistres potentiels, les possibilités de récupérations sur lesdits sinistres et leur échelonnement dans le temps. Ces possibilités de récupération dépendent aussi de la réalisation des sûretés.

De telles provisions ne tiennent pas non plus compte de notre exposition relative, élément qui, comme d'ailleurs l'a noté la Cour pour 2009 en ce qui concerne le Brésil et l'aéronautique, est aussi d'importance.

La Cour recommande la mise en place d'un « capital notionnel » à l'intérieur du compte retraçant les procédures de la Coface bénéficiant de la garantie de l'Etat, destiné à pallier des pertes inattendues et, après fixation d'un quantile de risque couvert, à déterminer ainsi un plafond des prélèvements annuels.

Cette idée est séduisante. Mais l'État étant légalement astreint à assurer l'équilibre en trésorerie du Compte, cette dernière notion doit aussi guider le montant de ses prélèvements. Aller au-delà, en utilisant 1'indicateur du « résultat comptable », supposerait des hypothèses de calcul de risque, dont la difficulté a été exposée ci-dessus. La notion de quantile de risque n'est quant à elle pas calculable de manière rigoureuse.

Enfin, à la demande de la Cour, mes services et ceux de ma collègue chargée de 1'économie ont pris, en 2008, des engagements conduisant à maintenir un niveau de trésorerie sur le compte permettant de couvrir de façon certaine les sinistres potentiels à 12 mois, ce qui parait répondre aux préoccupations exprimées. La Cour note d'ailleurs que les prélèvements effectués ces dernières années ont été cohérents avec le résultat technique de 1'assurance crédit.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA COFACE

Vous avez bien voulu me faire tenir le projet d'insertion sur « La gestion par la Coface des garanties publiques à l'exportation ». J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet n'appelle pas de commentaires additionnels par rapport à ma réponse du 27 juillet 2010.

Je me permets toutefois de sou ligner que Coface a pris les mesures pour mieux provisionner le risque du secteur aéronautique, conformément à la recommandation de la Cour et que, de façon plus générale, nous n'avons pas constaté, jusqu'à présent, de sous provisionnement.

Par ailleurs, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que Coface est une entreprise privée non cotée, contrairement à ce qui était indiqué dans le premier paragraphe du projet.

La réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage dans le secteur des transports et de la logistique

A la suite du contrôle de l'Association pour la formation professionnelle dans les transports (AFT), de l'Institut de formation aux techniques d'implantation et de manutention (IFTIM) et de l'Association pour la promotion sociale et la formation professionnelle dans le transport routier et activités auxiliaires (PROMOTRANS), habilités tous trois pour la collecte de la taxe d'apprentissage dans la branche du transport et de la logistique, la Cour avait adressé le 23 juillet 2008 un référé aux ministres assurant la tutelle de ces organismes :

- le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

- la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

- le ministre de l'éducation nationale ;

- le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Dans cette communication, la Cour relevait des dysfonctionnements majeurs de ce dispositif de collecte, dont elle soulignait l'opacité.

Cette situation apparaissait d'autant plus préoccupante que les autorités de tutelle avaient fait preuve à l'égard des organismes concernés d'une passivité anormale en laissant se constituer des « groupes de fait » autocontrôlés. La Cour appelait en conséquence à une remise en ordre immédiate et profonde, d'autant plus que les montants collectés par ces organismes s'élevaient à 47,9 M€ en 2007 pour la seule taxe d'apprentissage, à quoi s'ajoutait le produit d'une taxe fiscale pour le développement de la formation dans les transports de 65,8 M€ la même année.

Deux ans après l'envoi de ce référé, la Cour a effectué, comme elle l'avait annoncé, un contrôle de suivi visant à s'assurer qu'il avait été mis

fin aux dérives constatées, conformément aux engagements conjoints pris par les ministres de tutelle dans les réponses qu'ils avaient adressées à la Cour fin 2008.

Le bilan apparaît contrasté : en effet, si plusieurs des recommandations de la Cour ont été mises en œuvre par les organismes de collecte de la taxe d'apprentissage, certaines de ces évolutions apparaissent purement optiques. De son côté, l'exercice de la tutelle reste marqué par les mêmes faiblesses que celles identifiées en 2008.

I - L'éclatement des structures et l'absence de transparence du dispositif de collecte

L'organisation de la collecte de la taxe d'apprentissage dans le secteur du transport et de la logistique, dont la Cour avait critiqué l'opacité et l'éclatement entre différentes structures, a fortement évolué depuis l'envoi du référé.

Ainsi, comme la Cour l'avait recommandé, les structures ont été simplifiées : à l'image de la situation qui prévaut pour le recouvrement des fonds de la formation professionnelle continue (un organisme unique de collecte pour l'ensemble de la branche transports), seule l'AFT subsiste, depuis le 1er janvier 2010, en tant que collecteur de la taxe d'apprentissage. En effet, l'agrément ministériel accordé à l'IFTIM et à PROMOTRANS, en tant qu'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), n'a pas été reconduit. Ce dernier opérateur continue d'assurer une partie de la collecte (soit 6 M€), grâce à la délégation que l'AFT lui a consentie, ce qui lui permet de poursuivre le financement de la dizaine de centres de formation d'apprentis qui dépendent de lui.

Parallèlement, à la demande des autorités de tutelle, il a été mis fin au versement irrégulier par AFT à PROMOTRANS d'un forfait de 18 % de la taxe fiscale pour le développement de la formation professionnelle dans les transports. PROMOTRANS est désormais financé par des subventions de droit commun, au montant, inférieur, déterminé par les actions de formation réalisées, au vu des justificatifs fournis.

Par ailleurs, le nombre d'entités à l'intérieur du groupe AFT-IFTIM a été fortement réduit : les 27 sociétés civiles immobilières (SCI) qui en dépendaient, ont été fusionnées en une seule ; de même, les diverses associations opérant dans le domaine de la formation professionnelle continue ont été regroupées en un unique organisme spécialisé.

Ces évolutions relatives à l'AFT restent, toutefois, inachevées :

1/ Les rémunérations des dirigeants, dont la Cour avait souligné le grand manque de transparence, du fait des liens croisé avec plusieurs associations, sont, certes, désormais versées par une même institution ; leur montant est soumis à un comité des rémunérations constitué au sein du conseil d'administration de l'AFT, qui n'examine, toutefois, que la situation des deux principaux responsables. Par ailleurs, les autorités de tutelle ne sont pas présentes au sein de l'organisme payeur et ne participent pas au comité des rémunérations : ce sujet important continue donc d'échapper à leur contrôle.

2/ Si les pouvoirs financiers du président sont mieux encadrés, comme l'avait demandé la Cour, par une délibération du conseil d'administration, la pratique du cumul des mandats au bénéfice d'un petit nombre de personnes cooptées, qu'elle avait dénoncée, n'a pas été interdite comme le souhaitaient les pouvoirs publics : un projet de règlement intérieur se contente de prévoir des règles purement formelles de prévention des conflits d'intérêt dont l'application demeurera sous la seule responsabilité de chaque administrateur.

3/ S'agissant de la réorganisation des SCI, des problèmes restent en suspens. En effet, le financement de ces sociétés avait été réalisé en partie sur des fonds résultant d'une taxe fiscale affectée à l'AFT. La dévolution de leur patrimoine à la nouvelle entité doit s'accompagner d'un remboursement à l'Etat des sommes provenant de cette ressource. Or, il n'a toujours pas été procédé à l'évaluation qui permettrait ce versement au Trésor public.

4/ Enfin, la transparence financière devrait être améliorée à l'avenir, ainsi que l'avait demandé la Cour, par la production de comptes consolidés en cours d'élaboration. Le périmètre doit cependant encore en être élargi à l'ensemble des structures dépendant de l'AFT et, en particulier, à la société civile immobilière qui porte désormais son patrimoine ; leur sincérité doit faire l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes.

II - La nécessité d'une distinction plus claire entre les activités de collecte et celles relevant du domaine concurrentiel

Les ministères de tutelle avaient invité l'AFT, comme l'avait préconisé la Cour, à se dessaisir des participations détenues dans deux sociétés à objet commercial. L'AFT a bien procédé à cette opération,

mais les deux sociétés sont restées à l'intérieur du groupe et ont été cédées à titre gratuit à une filiale spécialisée dans les activités de prestation de services de formation, rendant largement formelle cette réorganisation.

Sur un plan plus général, la création de cette filiale ne règle pas les difficultés qu'avait soulignées le référé, nées des risques de confusion entre les ressources publiques et les activités concurrentielles de l'AFT.

La situation des OCTA devrait, de ce point de vue, se calquer sur celle imposée aux organismes paritaires collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue (OPCA) dont la collecte est la mission essentielle, à l'exclusion de toute activité relevant du domaine concurrentiel.

III - La passivité des autorités de tutelle

Largement représentés pourtant au sein même des OCTA du secteur transport logistique, les quatre ministères qui exercent sur eux une tutelle, étaient restés inactifs face aux dérives du dispositif. Cloisonnés et dépourvus de toute vision globale, ils n'avaient pas su s'opposer au développement d'un système opaque et s'éloignant de ses missions de service public.

Force a été de constater que l'exercice de la tutelle a peu évolué malgré la mobilisation provoquée, dans un premier temps, par l'intervention de la Cour. Certains contrôles ont ainsi été réalisés par les services de l'Etat compétents, portant notamment sur la conformité de la situation de l'AFT au regard des règles du droit fiscal et des règles liées à l'activité de collecte de la taxe d'apprentissage, comme cela avait été annoncé à la Cour, en réponse à son référé.

Par ailleurs, une lettre conjointe du 20 février 2009 du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, du directeur général de l'enseignement scolaire et du directeur du budget a appelé l'attention du président du groupe AFT-IFTIM sur les conséquences à tirer du référé de la Cour en date du 23 juillet 2008. Cette intervention soumettait le maintien des statuts de collecteur de la taxe d'apprentissage et d'affectataire de la taxe fiscale dont bénéficie l'AFT, à la mise en œuvre rapide de mesures de redressement. La réorganisation qui s'en est ensuivie reste cependant encore incomplète sur de nombreux points essentiels.

Il est d'autant plus regrettable que cette impulsion initiale des pouvoirs publics ait été sans lendemain, certaines des mesures les plus importantes auxquelles les ministres s'étaient engagés étant en effet restées lettre morte. Il en va ainsi du « comité d'engagement et de suivi », chargé d'approuver la répartition des financements au titre de la ressource fiscale, qui devait comprendre l'ensemble des parties prenantes - notamment, les différents ministères concernés qui devaient en assurer la présidence – et qui n'a pas été constitué à ce jour. Cette situation particulièrement regrettable prive l'Etat d'un instrument précieux de pilotage de l'activité de l'AFT, alors même que le décret qui devait renforcer les pouvoirs du commissaire du gouvernement n'est toujours pas paru. Celui qui devait instituer un plan comptable des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, essentiel à la transparence des comptes, n'a pas davantage été publié.

De fait, la coordination entre les ministères chargés de la tutelle est demeurée faible : les conventions liant les différents ministères aux organismes du secteur sont négociées indépendamment sans qu'aucun pilotage coordonné de leur activité ne soit mis en place.

***

Les pouvoirs publics ont, comme l'avait souhaité la Cour, mis à profit l'arrivée simultanée à expiration au 31 décembre 2008 de l'agrément de collecteur de la taxe d'apprentissage dont bénéficiaient l'AFT, l'IFTIM, et PROMOTRANS pour engager une réorganisation en profondeur du système de collecte dans la branche transports et logistique.

La moindre mobilisation des autorités de tutelle au cours de la période récente risque de laisser cette réforme inaboutie. Leur vigilance demeure donc indispensable pour que la réorganisation ne soit pas formelle mais réelle.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Le projet d'insertion au rapport public GPP/1807-1 du 14 décembre 2010 sur les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage dans la branche du transport et de la logistique que vous avez bien voulu m'adresser, appelle, de ma part, les observations suivantes.

Je préciserai tout d'abord que ces éléments de réponse ne porteront que sur l'association pour le développement de la formation dans le transport (AFT). En effet, ainsi que mon prédécesseur avait eu l'occasion de le préciser dans sa réponse au référé n° 52471 du Premier président de la Cour des comptes du 23 juillet 2008, les services du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement n'ont jamais été compétents pour exercer un contrôle sur l'institut de formation aux techniques d'implantation et de manutention (IFTIM) qui, au demeurant, n'exerce plus à ce jour une activité d'organisme de formation.

Il est aussi utile de préciser que les services de ce ministère n'exercent plus aucun contrôle sur PROMOTRANS, depuis le rapport consécutif au contrôle de la Cour de 2008. Les conditions d'affectation de la taxe fiscale à cette association se font désormais dans le strict respect de l'article 1635 bis M du code général des impôts : l'AFT est seule affectataire de la taxe fiscale et PROMOTRANS, comme tout organisme de formation, bénéficie de cette ressource sur production de justificatifs des dépenses qui y sont éligibles.

Le projet d'insertion formule une série d'observations relatives aux structures et à la transparence du dispositif de collecte :

- sur la rémunération des dirigeants, je tiens à signaler qu'un comité des rémunérations se met en place qui devrait respecter les prérogatives du contrôleur général du contrôle général économique et financier ;

- sur la solution retenue pour prévenir les conflits d'intérêt, je souligne que la solution d'un règlement intérieur est similaire à ce qui a été fait dans d'autres organismes comparables ;

- sur le remboursement par l'AFT des montants de taxe parafiscale, ce remboursement doit d'abord faire l'objet d'une évaluation du boni de liquidation ;

- sur la production de comptes consolidés, je note que la clôture des comptes 2010 le permettra puisqu'il s'agit du premier exercice comptable depuis la réorganisation du groupe AFT.

Le projet d'insertion au rapport public met l'accent sur la nécessité d'une distinction plus claire entre les activités de collecte et celles relevant

du domaine concurrentiel. A la suite du rapport de 2008, ce groupe a été réorganisé et l'AFT, notamment, n'exerce désormais plus aucune activité relevant du domaine concurrentiel.

La troisième partie du projet d'insertion est intitulée : « La passivité anormale des autorités de tutelle ». En la matière, la compétence de mes services est gouvernée par les textes relatifs à la taxe fiscale dont l'objet est de financer les actions de formation professionnelle spécifiques aux métiers du transport routier. C'est à ce titre que l'article 1635 bis M du code général des impôts prévoit que le ministre chargé des transports désigne un commissaire du Gouvernement au conseil d'administration de l'AFT. A cet égard, la formulation de ce titre ne me semble pas refléter la réalité du travail qui a été réalisée par les services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, à la suite du référé du Premier président et du rapport de 2008 auprès de l'AFT. La liste même des observations faites dans les deux premières parties de votre rapport témoigne d'ailleurs de ce que les autorités de contrôle ont été particulièrement actives :

- la fin du versement irrégulier du préciput de 18 % de la taxe fiscale par l'AFT à PROMOTRANS. C'est à la demande expresse du contrôleur général du Contrôle général économique et financier et du commissaire du Gouvernement auprès du conseil d'administration de l'AFT qu'il a été mis fin à ce versement, ce qui a nécessité une explication auprès des responsables de PROMOTRANS ;

- l'objet de l'AFT est désormais limité à ses seules missions d'affectataire de la taxe fiscale et d'opérateur de formation initiale non assujetti à la TVA ;

- la mise en place des importantes mesures juridiques de simplification et de transparence de l'organisation de l'AFT qui, d'une part, est devenue collecteur unique de la taxe d'apprentissage pour les transports depuis le 1er janvier 2010 et, d'autre part, a procédé à la fusion de la totalité des SCI.

Le projet d'insertion au rapport public mentionne que le comité d'engagement et de suivi n'a pas encore été mis en place. L'idée de ce comité avait été convenue en commun par les quatre directions cosignataires de la lettre du 20 février 2009 au président de l'AFT. Ce comité devait approuver la répartition des financements au titre de la ressource fiscale, mais également autoriser la répartition des financements des formations initiales minimales obligatoires et des titres professionnels afin d'instituer la représentation de toutes les parties prenantes, compétentes sur les différentes ressources affectées dont dispose l'AFT.

La mise en place de ce comité supposait au préalable la réorganisation de l'AFT. Elle apparaît maintenant possible. Par conséquent, j'ai demandé à mes services de mettre en place ce comité, en concertation

avec les autres administrations compétentes, pour renforcer la coordination administrative de tous les contrôles exercés par l'Etat sur l'AFT, et de préparer les textes nécessaires pour préciser le rôle du commissaire du Gouvernement auprès du conseil d'administration de l'AFT.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le ministère chargé de l'éducation nationale a examiné avec attention et intérêt le projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes qui prend acte de la mise en œuvre de certaines recommandations qu'elle avait formulées.

Il souhaite apporter deux séries de remarques relevant de sa compétence.

Le ministère de l'éducation nationale s'est conformé aux préconisations de la Cour en accordant l'habilitation à collecter la taxe d'apprentissage exclusivement à l'APT. Cette unique habilitation ne fait pas obstacle à ce que Promotrans puisse bénéficier d'une délégation de collecte, conformément à l'article L.6242-4 du code du travail qui stipule : « … la collecte peut être déléguée dans le cadre d'une convention conclue après avis du service chargé du contrôle de la formation professionnelle».

Ce projet de délégation a reçu un avis favorable de la mission organisation des contrôles de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Concernant la nécessité d'une distinction plus claire entre les activités de collecte et celles relevant du domaine concurrentiel que souhaite la Cour, il convient de rappeler que le législateur n'a pas souhaité, à ce jour, rapprocher la réglementation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage de celle des organismes paritaires collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue.

Quant aux autres points soulevés par la Cour, ils relèvent de la compétence des ministères chargés du transport, de l'emploi et du budget.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Comme le souligne la Cour, dans son projet d'insertion au rapport public annuel sur « Les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage dans la branche du transport et de la logistique », les pouvoirs publics ont engagé une réorganisation du système de collecte dans la branche transports et logistique suite au référé de la Cour de 2008.

Ainsi, s'agissant de la restructuration de 1'association pour le développement de la formation dans le transport (AFT), l'ensemble des sociétés civiles immobilières a été fusionné en une seule société, les trois opérateurs de formation continue en un seul et l'AFT a cédé ses participations commerciales à l'opérateur situé dans le champ concurrentiel, mettant ainsi fin aux flux financiers entre l'association et ces sociétés. La préconisation de la Cour d'instaurer un collecteur unique dans le secteur des transports a également été suivie, 1'AFT étant désormais responsable de 1'ensemble des activités de collecte y compris de celles de son délégataire, PROMOTRANS.

Ces réformes structurelles ont été menées en une année et étaient achevées à l''approbation des comptes 2009.

Dès lors que les évolutions structurelles du groupe le permettaient, les ministères de tutelle ont engagé des réformes fonctionnelles. Ainsi, s'agissant de la gouvernance, des dispositions concernant la prévention des conflits d'intérêts ont été introduites dans les textes statutaires. Toutes les conventions instituant un financement des organisations membres de 1'AFT ont été dénoncées, la rémunération des dirigeants du groupe est désormais portée par la seule association et un comité des rémunérations a été créé.

La participation des autorités de tutelle au comité des rémunérations et l'extension de son champ pourront être envisagés prochainement dans le cadre de la rénovation du décret relatif au commissaire du gouvernement ou dans le cadre de la convention de gestion relative aux conditions d'exercice des missions de service public confiées par 1'État à l'AFT pour 2011 et la mise en place du comité de suivi et d'engagement.

La signature de la convention de gestion pour 2010, qui a permis de clarifier la nature, le montant et 1'affectation des dépenses financées par la taxe fiscale et de plafonner les frais de gestion s'inscrit pleinement dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la

Cour sur les règles de gestion des fonds et sur le renforcement du contrôle des autorités de tutelle.

S'agissant de l'amélioration de la transparence financière et de la qualité comptable, des comptes consolidés et certifiés ont été établis sur 1'exercice 2010, première année de plein effet de la restructuration. Enfin, la procédure de liquidation du compte de la taxe parafiscale va pouvoir poursuivre son cours, la mise en œuvre de cette procédure était jusqu'alors conditionnée à l'achèvement de l'évaluation des actifs immobiliers et de la fusion des sociétés civiles immobilières. Ces deux opérations sont désormais terminées.

Enfin, comme le recommande la Cour, la restructuration du groupe étant désormais effective, il est impératif que les autorités de tutelle poursuivent, en étroite concertation, les réformes engagées sur le plan de la gouvernance, du contrôle et de la qualité comptable.

Cette approche fait partie intégrante de la réalisation effective de la restructuration du dispositif de formation dans le secteur des transports et aussi de la bonne utilisation des fonds publics, notamment du produit de la taxe fiscale affectée à 1'AFT. Je souhaite donc que l'année 2011 soit l'occasion d'achever la réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage dans le secteur du transport.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AFT

La Cour a bien noté que plusieurs recommandations émises dans son précédent rapport avait bien été mises en œuvre notamment par l'AFT. C'est ainsi que la fusion des trois entités de Formation Continue a permis de bien distinguer les activités concurrentielles désormais réunies dans cette entité unique avec les activités de collecte réalisée par l'AFT. Cette fusion entre trois entités qui regroupaient plus de 1 600 salariés, a dû être précédée d'un travail juridique complexe, d'une négociation délicate avec les représentants du personnel pour la finalisation du Statut Collectif commun, et d'une action également lourde d'informations des différents donneurs d'ordre publics ou privés, qui, sur le terrain, confiaient les actions de formation aux différentes associations de formation continue.

De même, la fusion, en un temps également très court, des 27 SCI du groupe a nécessité des interventions complexes de cabinets d'expertises immobilières et de spécialistes juridiques ; elle a constitué un cas, probablement unique, de fusion en une seule entité de ces 27 structures.

Cette réorganisation est donc une réorganisation lourde, en profondeur, mise en œuvre par l'AFT en toute transparence avec les autorités de tutelle et sans aucune réserve de la part des représentants de l'Etat.

A/ Les structures et la transparence du dispositif de collecte

Comme indiqué par le projet d'insertion, seule l'AFT subsiste depuis le 1er janvier 2010 en tant que collecteur de taxe d'apprentissage ; il y avait précédemment trois collecteurs.

Si Promotrans «continue, dans les faits, d'assurer une partie de la collecte grâce à la délégation que l'AFT lui a consentie », c'est à la demande même des pouvoirs publics que cette disposition a été mise en place afin de ne pas trop perturber le fonctionnement de cette association ; les conditions de cette délégation ont également été validées par les pouvoirs publics.

En 2010, l'AFT a collecté la taxe de 14 300 entreprises, chiffre auquel s'ajoutent environ 1 250 entreprises qui ont utilisé le délégataire Promotrans. Pour sa part, l'AFT est tout à fait en mesure d'assurer entièrement cette collecte à elle seule ; elle agira dans ce domaine, et comme précédemment, dans le sens qui lui sera expressément demande par les ministères concernés.

Le problème est à peu près de la même nature pour la taxe affectée à l'AFT pour assurer le développement de la formation professionnelle Transport. Si l'AFT reversait autrefois environ 18 % de cette ressource chaque année à Promotrans, c'était là aussi à la demande des pouvoirs publics. Désormais, Promotrans est financée sur cette ressource par une subvention de droit commun ; si son montant en 2009 a été sensiblement équivalent au pourcentage précédent, c'est là encore parce que les pouvoirs publics ont demandé a l'AFT d'être attentive à ne pas perturber trop brutalement le fonctionnement de l'association Promotrans. Mais désormais, le calcul annuel s'effectue sur la base des seules actions de formation effectivement réalisées.

Le projet de texte formule différentes observations sur les évolutions réalisées, observations qui appellent les précisions suivantes de notre part.

1. Comme demandé par la Cour, les rémunérations des dirigeants sont désormais versées par une même institution, en l'espèce l'association AFT Services. Cette dernière, créée précédemment pour répartir différentes dépenses communes aux diverses associations du groupe (informatique, service central du matériel, services généraux du siège, etc.) a été naturellement choisie dès lors que les rémunérations des dirigeants devaient être regroupées en une seule institution. Le règlement intérieur du Conseil d'Administration de l'AFT, aujourd'hui officiellement approuvé, prévoit très précisément le rôle du Comité des

Rémunérations et précise que celui-ci intervient « dans le respect des prérogatives du Contrôleur général économique et financier placé auprès de l'AFT ». Ce dernier est donc bien en mesure d'effectuer normalement sa mission de contrôle.

2. Nous ne comprenons pas la notion de « cumul des mandats au bénéfice d'un petit nombre de personnes cooptées ». Le Conseil d'Administration de l'AFT regroupe

29 administrateurs. Si on considère les trois associations principales du groupe AFT-IFTIM c'est au total 57 administrateurs, personnes physiques différentes, qui siègent dans les trois Conseils d'administration. La notion de « petit nombre de personnes cooptées» ne nous paraît donc pas exacte.

La notion même de « personnes cooptées » est ambigüe. Elle laisserait supposer que deux ou trois dirigeants du Groupe coopteraient eux-mêmes les différents administrateurs. Ce n'est évidemment pas le cas. L'AFT est une association professionnelle composée d'entreprises et d'organisations qui les regroupent. Chaque organisation professionnelle « personne morale » membre du Conseil de l'AFT propose régulièrement la désignation ou le remplacement de ses représentants. C'est l'assemblée générale ordinaire de l'association qui prend la décision d'accepter ou non le mandat de ces représentants ; dans l'attente de l'Assemblée générale ordinaire, le conseil d'administration peut décider de « coopter » provisoirement tel ou tel représentant comme administrateur. Cette notion de « cooptation » offre donc bien la possibilité au conseil d'administration, ou ensuite à l'assemblée générale de refuser telle ou telle proposition.

Les règles de prévention des conflits d'intérêts, reprises dans le règlement intérieur aujourd'hui approuvé, ont été rédigées en relation très étroite avec le Contrôleur Général. Elles figurent dans le règlement intérieur de l'AFT et elles correspondent au texte repris habituellement dans les statuts ou les règlements intérieurs des divers agences ou établissements publics concernés.

3/ Ce paragraphe doit faire une confusion avec le « projet de décret de dévolution » qui doit fixer les « bonis de liquidation de l'ancienne taxe parafiscale et leur affectation « après la transformation de cette taxe parafiscale en taxe affectée à l'AFT à partir du 1e janvier 2004.

En tout état de cause, la préparation de ce décret de dévolution n'est pas du ressort de l'AFT.

4·Comme indiqué dans le courrier de réponse aux Ministères de tutelle suite aux précédentes recommandations de la Cour, l'AFT a commencé à établir des comptes combinés et a annoncé que les comptes combinés sur l'ensemble de la structure dépendant de l'AFT seront établis dès lors que la nouvelle structure juridique sera mise en place, c'est-a-

dire à partir des comptes de l'année 2010. Bien évidemment leur sincérité fera l'objet d'une certification par un Commissaire aux Comptes.

B/ La distinction plus claire entre les activités de collecte et celles relevant du domaine concurrentiel

A la suite des recommandations précédentes de la Cour et du courrier des ministères de tutelle, une restructuration isolant les activités concurrentielles a été mise en œuvre à la fois du point de vue comptable et du point de vue structurel. C'est l'ancienne association AFT Formation Continue (AFT FC), rebaptisée en AFT IFTIM Formation Continue (AIFC), qui a absorbe les autres entités IFTIM Entreprises et IFTIM Collectivités, et c'est cette association AIFC, juridiquement bien séparée de l'AFT, qui a récupéré les participations détenues dans les deux petites sociétés à objet commercial.

Les nouveaux statuts de l'AFT approuvés le 10 juin 2010 ne permettent plus à l'association de prendre des parts dans une société.

Ainsi, l'AFT ne possède plus aucune participation, ni directement, ni indirectement. dans des sociétés commerciales. De manière générale, en tant que OCTA, elle n'intervient absolument pas dans les activités relevant du domaine concurrentiel. Le contrôle fiscal, réalisé en 2009 suite au précédent rapport de la Cour, l'a clairement démontré et en a tiré toutes les conséquences en laissant l'AFT totalement en dehors du champ de la fiscalisation.

C/ La passivité anormale des autorités de tutelle

Il n'appartient bien sûr pas à l'AFT de réagir sur le contenu de ce chapitre si ce n'est pour indiquer qu'elle appliquera bien évidemment les décisions prises par les pouvoirs publics.

11 est à noter toutefois que suite au précédent contrôle de la Cour, les autorités de tutelle ont diligenté trois contrôles complémentaires :

- *un par la DGEFP sur la collecte de Taxe d'Apprentissage ;*
- *un par l'Autorité de la Concurrence sur les relations avec les auto-écoles ;*
- *un par la direction générale des finances Publiques sur le respect des règles fiscales par l'AFT.*

Aucun de ces trois contrôles approfondis n'a remis en cause le fonctionnement actuel de l'AFT.

Telles sont les observations qu'il nous semblait nécessaire d'apporter au projet de texte joint à votre courrier du 14 décembre dernier. Je reste bien entendu, avec les services de l'AFT, à votre disposition pour toute précision complémentaire.

REPONSE DU PRESIDENT DU GROUPE PROMOTRANS

Observations génériques sur les suites à votre premier rapport

Vous considérez aujourd'hui que les préconisations de votre premier rapport ont été partiellement suivies d'effets. Nous devons vous indiquer que pour Promotrans, les dégâts collatéraux sont catastrophiques. En effet, suite à ce rapport, par un courrier cosigné, les quatre ministères mis en cause par la Cour ont édicté de nouvelles règles.

Ce courrier ne nous a pas été adressé ni même jamais été communiqué alors qu'il engageait l'avenir de Promotrans par les changements majeurs qu'il entérinait. A tout le moins, cela s'appelle traiter les gens par le mépris.

Les nouvelles règles, découvertes a posteriori par le canal de l'AFT, mises en place à notre insu, sans que nous ayons été consulté ni informé, donc sans que nous ayons la possibilité d'expliquer les répercussions sur notre association et de défendre nos positions, ont eu un impact financier et structurel de nature à remettre en cause notre existence.

Pour l'essentiel, les modifications qui nous concernent portent sur trois points :

- Promotrans n'est plus collecteur de taxe d'apprentissage ;

- la convention Promotrans – AFT concernant la taxe fiscale est supprimée ;

- Promotrans devient de ce fait un organisme dispensateur de formation de droit commun et son rôle de développeur de la formation est sacrifié, ce qui semble être corroboré par le fait que nous n'avons plus de Commissaire du Gouvernement.

Bizarrement donc, alors même que votre premier rapport n'adressait que huit remarques techniques à Promotrans tandis qu'il accablait l'AFT de multiples remarques structurelles, il a abouti :

- à consacrer le rôle hégémonique du groupe AFT

- à affaiblir considérablement Promotrans dont la disparition semble maintenant programmée.

Au-delà de la perte financière engendrée par le changement de règles, c'est l'existence même de Promotrans qui est remise en cause au niveau structurel. En effet, nous devons aujourd'hui avoir une transparence totale et négocier nos budgets avec notre principal concurrent. Ainsi l'AFT dispose d'une lisibilité de l'action de Promotrans et peut aisément juguler notre développement. Cette situation consacre le monopole de l'AFT.

A ce stade de notre exposé, il paraît utile de rappeler à la Cour que Promotrans est une association, créée en 1966, par un syndicat patronal du transport routier, pour générer une saine concurrence et développer une offre de formation supplémentaire pour les entreprises et leurs salariés. Nous nous sommes acquittés de cette mission avec une grande efficacité tant en termes de réponses aux besoins de la profession qu'en termes de résultats (Cf les résultats à l'Attestation de Capacité où en 2010 nous devançons l'AFT de 10%), en restant fidèles à nos principes fondateurs : une association, dirigée par des professionnels bénévoles, au service des entreprises. Promotrans n'est pas une entreprise de formation de droit commun.

Promotrans est une véritable association patronale de formation professionnelle qui tente de concurrencer l'AFT, afin de servir une profession, avec des moyens bien plus faibles, encore réduits, suite à votre contrôle, par l'action incompréhensible des ministères qui, par ailleurs, continuent de la solliciter pour intervenir sur l'Attestation de Capacité et sur les moins de 3,5 tonnes.

Collecte de Taxe d'apprentissage

L'AFT est devenu le seul collecteur de la branche. Nous percevons mal en quoi cela constitue un progrès et met fin à des dysfonctionnements …. Nous portons à la connaissance de la Cour l'information suivante : le segment sur lequel opère Promotrans et l'AFT ne couvre pas uniquement la branche professionnelle des transports publics routiers. En effet, bien que rattaché au secteur des transports et de la logistique nos organismes forment bien au dela de la limite de cette branche. En effet, le bénéficiaire d'une formation poids lourds peut être employé dans une entreprise de transports publics routiers ou dans une entreprise d'un des très nombreux secteurs qui utilisent des poids lourds. Il en va de même des caristes, des mécaniciens et des logisticiens. La transversalité de nos formations ne permet pas de se limiter à la branche professionnelle. Auss, le champ de collecte se doit d'être bien plus large que celui de la branche car il serait anormal (par exemple) que la branche transport assume le financement de formés qui viennent de ou iront vers d'autres secteurs. Afin que ce champs de collecte soit le mieux couvert, il apparait nécessaire aux opérateurs de rapprocher les financeurs des formés. Ainsi, nous comptons parmi nos verseurs des entreprises d'interim par exemple, puisque celles-ci utilisent des conducteurs formés par nos soins.

Le fait de réduire le collecteur à la seule AFT néglige totalement cet aspect et nous oblige à rendre compte de l'ensemble des informations concernant l'éventail de nos clients à notre principal concurrent ce qui constitue une mesure anti concurrentielle et va renforcer l'AFT dans une situation de monopole puisqu'elle à la double casquette de financeur et d'opérateur.

La taxe fiscale :

Sur ce chapitre, vous affirmez dans ce second rapport que :

- « parallèlement à la demande des autorités de tutelles il a été mis fin au versement irrégulier par l'AFT à Promotrans d'un forfait de 18% de la taxe fiscale pour le développement de la formation dans les transports »

« versement irrégulier » : nous contestons fermement cette appréciation. Rien dans les textes ne semble interdire cette pratique qui existe depuis le milieu des années soixante dix (à l'époque de la taxe parafiscale) et a fait l'objet pendant des années de conventions tripartites entre le Ministère des Transports, l'AFT et Promotrans.

Ce principe du forfait répondait à un besoin d'indépendance des acteurs qui pouvaient ainsi exercer séparément leur rôle de développeur de la formation.

Au terme « irrégulier » nous préférons « en dehors de règles objectives » puisque le pourcentage était dépendant de l'arbitraire de l'AFT qui se basait sur des éléments contestables pour en définir le montant. La suppression de ce forfait remplaçé par un budget arrêté par la seule AFT, a supprimé à Promotrans toute possibilité de financer son rôle de développeur de la formation.

Nous souhaitons indiquer à la Cour que le développement de la formation dans les transports implique la mise en œuvre d'un ensemble de moyens très coûteux : bâtiments, matériels, développements pédagogiques, information et, enfin, enseignements. La taxe fiscale a pour but de contribuer au développement de la formation, et donc au financement de l'ensemble de ces moyens. Les programmes annuels de Promotrans, précédemment contrôlés par un Commissaire du Gouvernement et vérifiés a posteriori par l'AFT justifiaient pleinement cette dotation de 18%. La règle du pourcentage n'était pas parfaite car Promotrans se sentait lésée dans sa répartition. Mais, à une querelle de chiffre avec l'AFT, nous préférions savoir si les moyens octroyés étaient globalement suffisants pour assumer notre rôle de développeur de la formation dans tous ses compartiments.

- « Promotrans est désormais financé par des subventions de droit commun, au montant inférieur, déterminé par les actions de formations réalisées ».

Les ministères de tutelle ont établi, en mettant un terme au dispositif du forfait et sans concertation préalable des partenaires sociaux et de Promotrans, que l'AFT est le seul développeur de formation de la branche, c'est—à-dire qu'elle seule peut utiliser à son profit les ressources procurées par la taxe fiscale pour financer l'ensemble des moyens auxquels nous faisons référence ci-dessus (bâtiments, matériels, information et pédagogie), allant à l'encontre de la reconnaissance par les partenaires sociaux du rôle tenu par Promotrans. Notre organisme est devenu un simple opérateur

auquel la taxe fiscale ne peut être affectée qu'en raison des heures de formation réalisées. C'est une erreur grave.

Il est particulièrement choquant que les réformes entreprises à votre instigation aient abouti à tout concentrer entre les mains de la seule AFT. Il y a là une très regrettable confusion des genres. Que l'AFT soit affectataire de la taxe fiscale n'est pas une nouveauté, mais qu'elle soit la seule bénéficiaire des fonds de recherche et de développement à son unique profit est profondément choquant, inéquitable et dangereux à terme.

Nous croyons utile de rappeler à la Cour que – outre la réalisation des référentiels des formations obligatoires – Promotrans a créé 3 titres de Bac + 2 à Bac + 5, reconnus par l'Etat et dont les formations sont dispensées chaque année à plus de 1.000 élèves, dont 80% sont insérés à leur sortie d'école. Ces enseignements supérieurs ont très largement contribué à l'élévation du niveau de compétence des collaborateurs des entreprises de la branche. Nous devons également souligner que notre statut de développeur de la formation est reconnu par la Convention Collective, par la CNPEFP, par le ministère des Transports (Cf. Convocation du 23/12/2010).

L'adaptation permanente des formations existantes et le développement de nouvelles formations sont le point initial de notre action : c'est d'abord en cela que nous sommes utiles aux entreprises puisque nous pouvons ainsi coller à leur réalité et à leurs besoins.

Le changement des règles met en péril notre mission sur ce point. En effet, nous ne disposons plus des moyens de financer nos missions de développeur de formations sur la taxe fiscale. Cette ressource permettait de financer en partie : la construction des centres et écoles, l'acquisition de matériels pédagogiques très onéreux dans notre activité, notre service pédagogique, la recherche et le développement pédagogiques qui nous ont permis de créer les enseignements cités plus haut, les différentes participations de notre service pédagogique aux travaux et besoins des ministères en matière de conception de formation, d'organisation d'examens, de conseil. Il en est de même pour la participation aux commissions auxquelles la présence de Promotrans est requise en vertu de son rôle de développeur tant au niveau national que régional. Tous les moyens financiers afférents à ces actions sont aujourd'hui concentrés uniquement à l'AFT et utilisés à son seul profit.

Certes, nous pouvons y consacrer des fonds propres, et depuis deux ans, nous le faisons. Mais d'une part ils sont très insuffisants, et d'autre part, cela crée une situation de concurrence déloyale en faveur de l'AFT.

Votre volonté de concentration conduit donc à une montée en puissance de l'hégémonie d'une association au détriment de l'autre. A terme, faute de pouvoir financer de nouveaux centres, de pouvoir acquérir des matériels pédagogiques, de pouvoir adapter les formations existantes et en développer de nouvelles, notre offre deviendra obsolète. C'est pourquoi nous

disions plus haut que le résultat de votre premier rapport est que la disparition de Promotrans est programmée.

Par ailleurs, et sur le plan opérationnel, l'obligation de présenter notre budget prévisionnel à l'AFT rompt le principe de la concurrence en faveur de l'AFT qui connait de ce fait l'ensemble de nos actions. Elle est donc à nouveau, juge et partie. L'orientation donnée par l'AFT sur l'utilisation de la taxe fiscale affaiblit gravement la position de Promotrans comme cela est visible dans nos comptes : le montant affecté à Promotrans a été diminué de 25% en trois ans.

Remarques finales

La volonté de concentrer les collectes et de mieux contrôler l'utilisation des fonds n'appellent de notre part aucun commentaire. Nous observons cependant que, sur le second point au moins et qui est de loin le plus important, vous considérez qu'il reste beaucoup à faire à l'AFT. Cela ne nous concerne donc pas.

Ce qui nous concerne c'est le contrôle de l'utilisation des fonds. Votre premier rapport et les décisions des ministères, ont privé Promotrans des financements nécessaires à la construction des centres de formation, à l'acquisition des matériels pédagogiques, à l'information et à la recherche et au développement pédagogiques pour les réserver à l'AFT. Nous ne voyons pas du tout en quoi cette nouvelle situation met un terme « aux dysfonctionnements majeurs » que vous releviez dans votre premier rapport. Nous considérons, au contraire, qu'elle en crée un.

Sans un juste retour de ces financements sur le produit de la taxe fiscale, notre avenir est compromis par l'hégémonie donnée à l'AFT, à qui les nouvelles règles ont conféré un contrôle total sur Promotrans.

Pour l'immédiat, les difficultés économiques rencontrées suite aux dommages collatéraux du précédent rapport de la Cour des Comptes, nous ont conduit :

- à procéder à la fermeture des centres de formation de Carpentras et Tours ;

- à réduire la capacité de production de notre service pédagogique ;

- à réduire l'information sur les formations.

Un équilibre financier précaire a été restauré pour l'année 2010, mais la situation actuelle nous conduit dans une impasse où, a terme, la raison du « plus gros » s'imposera au détriment du service aux entreprises.

Nous voulons réitérer ici que Promotrans est une association patronale de formation professionnelle, créée en 1966 par un syndicat patronal et dont le Conseil d'Administration comporte aujourd'hui 4 organisations patronales de la branche. A ce titre, elle doit bénéficier d'un

traitement équivalent à celui de l'AFT. Les conclusions de votre premier rapport ont abouti à exclure Promotrans (qui ne faisait l'objet que de remarques techniques mineures) et ont établi la suprématie de l'AFT (dont vous écrivez aujourd'hui qu'elle a pratiqué une stratégie d'évitement pour ne pas se réformer comme vous le vouliez).

Promotrans est parfaitement consciente que des « dysfonctionnements » existent. Nous disons et répétons depuis plus de 10 ans, que la séparation des collecteurs/répartiteurs et des formateurs est la condition préalable à une vraie réforme. C'est pourquoi nous prônons la création d'un Conseil Supérieur de la Formation dans les Transports qui aurait pour mission :

- de définir les orientations politiques en matière de formation professionnelle ;

- de contrôler les rôles et pouvoirs respectifs des acteurs intervenant dans le champ de la formation professionnelle.

Cela harmoniserait le fonctionnement des multiples structures existantes, à conseil d'administration et mandats croisés, dont l'efficacité demande à être vérifiée.

Une telle création n'a malheureusement pas pu voir le jour jusqu'à présent et nous le regrettons.

***

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.

Le GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri

Ce GIP associant l'Etat, des organismes publics et des bailleurs sociaux, a été créé en 1993 pour reloger les familles évacuées du cours des Maréchaux à Vincennes et du quai de la Gare à Paris. La Cour a rendu compte du contrôle de ces deux opérations dans son rapport public de 1999. Elle estimait que la création du GIP avait « entraîné des coûts de structure élevés sans apporter une valeur ajoutée significative ». La question de la pérennité de cette structure était alors posée.

Finalement reconduit en 2003 avec un recentrage et une clarification de ses missions, le GIP a connu un fort développement de son activité qui s'est traduit fin 2007 par un doublement de la subvention de l'Etat. Il occupe aujourd'hui une place importante dans le dispositif de relogement d'urgence en Ile-de-France et constitue une singularité de cette région. Bien que sa gestion interne doive encore être améliorée, il assure aujourd'hui à la satisfaction de ses tutelles des missions diversifiées, dont il convient d'encadrer la croissance.

***

I - Le champ d'activité du GIP et son encadrement par l'Etat

La Cour avait souligné, dans son rapport de 1999, que le champ d'activité du GIP était ambigu. Les missions du GIP paraissent désormais mieux encadrées mais restent encore assez larges.

Une disposition ajoutée en 2007 à la convention constitutive permet ainsi au GIP de concourir « aux missions particulières de relogement qui lui sont confiées par les pouvoirs publics et leurs partenaires », ce qui recouvre une grande variété de missions.

La Cour relève que cette prolongation de la convention constitutive, bien qu'adoptée en assemblée générale du 17 décembre 2007, n'a été approuvée que par un arrêté daté du 18 décembre 2009, publié au Journal officiel du 1er janvier 2010.

II - Les frais de fonctionnement du GIP

Ces frais, dont la Cour dénonçait la progression, ont encore nettement augmenté avec la croissance de l'activité du GIP, ce qui doit le conduire à améliorer ses outils de gestion.

En 2007, la subvention de fonctionnement de l'Etat au GIP a été portée de quelque 0,7 M€ à 1,5 M€. Ce doublement a répondu à une forte progression de l'activité : le nombre de familles suivies est passé de 286 en 2002 à 688 en 2006 et à 1 752 en 2009 ; les familles nouvelles prises en charge en cours d'année ont quadruplé entre 2006 et 2008 pour atteindre 1 426 en 2009. Fin 2009, le GIP avait relogé, depuis 2002, 2 456 familles, tous dispositifs confondus.

Le GIP ne s'est toujours pas doté des outils de gestion indispensables, dans ce contexte, à la maîtrise de ses coûts : analyse des risques, contrôle interne, comptabilité analytique (pourtant annoncée dans la réponse au précédent contrôle de la Cour).

III - La valeur ajoutée du GIP et le coût élevé de l'accompagnement social des familles

Le recours à un GIP au lieu d'une association est une originalité de l'Ile-de-France, qui peut se justifier au regard de trois contraintes :

- l'insuffisance et l'inégale répartition du parc social supposent de conduire le relogement au niveau interdépartemental, en prenant appui sur un partenariat large. Le GIP permet, de ce point de vue, d'associer acteurs publics et bailleurs sociaux dans le cadre régional pertinent ;
- la nécessité d'un accompagnement social pour la plupart des familles, notamment sous forme de baux glissants (le GIP est

locataire du logement pour une période donnée) justifie l'association entre l'Etat et les bailleurs sociaux ;

– enfin, la sensibilité médiatique du relogement en Ile-de-France impacte fortement l'action de l'Etat, qui peut avec le GIP mobiliser rapidement des travailleurs sociaux dans un contexte sensible.

Par ailleurs, le coût global de l'accompagnement social a connu une forte progression - l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement nécessaires au relogement est passé de 1,58 M€ en 2005 à 2,35 M€ en 2008 -, mais le coût unitaire par famille a corrélativement baissé de 8 940 € à 4 025 €, reflétant une meilleure productivité et des économies d'échelle sur les frais de structure et de gestion.

En revanche, la durée moyenne de prise en charge des ménages au titre de l'accompagnement social reste stable autour de 20 mois.

IV - L'avenir du GIP

Le GIP semble aujourd'hui pérennisé et son activité s'est diversifiée, mais la Cour souligne que le risque, déjà identifié dans son précédent rapport, de lui voir confier des missions éloignées de son objet reste bien réel.

Ainsi, devant l'engorgement de la commission départementale chargée d'étudier les dossiers déposés dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi DALO, le GIP a été chargé d'instruire les dossiers en 2008 et 2009. Cette tâche purement administrative, aujourd'hui achevée, illustre la tentation de solliciter le GIP pour toute action relevant à un titre ou l'autre de la problématique du logement d'urgence.

Il est satisfaisant qu'il ne soit pas envisagé à ce stade de recourir au GIP pour assurer directement les relogements DALO. Le GIP intervient cependant dans le cadre des dispositions de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, consistant à réserver un quart des attributions du « 1% logement » au public reconnu prioritaire au titre de la loi DALO. Des missions lui sont également confiées dans le cadre du « plan d'action renforcé pour les sans abri » (PARSA), du dispositif « SOLIBAIL » (intermédiation locative avec les bailleurs privés) et de la décohabitation des ménages polygames.

Afin d'apporter une réponse durable aux campements installés rue de la Banque à Paris (2ème) à l'automne 2007, l'Etat a confié au GIP le relogement de 244 ménages, suivant des critères de priorité définis par les

associations. Fin 2008, 71 relogements étaient effectifs et 185 avaient été proposés, dont 31 avaient fait l'objet d'un refus injustifié des familles, qui revendiquaient un relogement à Paris. La Cour note qu'il est désormais entendu que la mission du GIP prend fin dès qu'une proposition de logement adapté a été faite, et qu'une mission est achevée lorsque 80% de l'objectif global de relogement a été atteint.

Enfin, l'augmentation du recours aux baux glissants, qui est restée forte jusqu'à 2009, accroît le risque financier supporté par le GIP, alourdit l'accompagnement social et dégrade la gestion comptable du fait de l'émission d'un volume très important de titres et mandats, que le GIP peine à traiter sur l'exercice (le volume des charges à payer a plus que doublé depuis 2006). Il est indispensable de mettre en œuvre sans délai une procédure de sécurisation des recouvrements à effectuer par le GIP.

***

La politique d'hébergement et de relogement en Ile-de-France suppose une mutualisation des moyens et un pilotage régional, ce qui devrait confirmer le rôle du GIP, sous réserve que sa gestion interne s'améliore. Les expériences acquises (accompagnement social, intermédiation locative, polygamie) pourraient être davantage mutualisées. Il conviendra de veiller à l'adéquation du volume et du calendrier de versement de la subvention de l'Etat avec les missions confiées, qui doivent rester sous l'autorité unique du Préfet de région. Le statut du GIP lui donne souplesse et réactivité ; si une nouvelle extension de son périmètre d'action était envisagée, il conviendrait à tout le moins de maintenir les moyens d'un contrôle effectif sur cette structure.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes relatif au groupement d'intérêt public (GIP) « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri » et je souhaite porter à votre connaissance les éléments suivants.

De façon générale, je partage l'appréciation de la Cour qui estime nécessaire de ne pas confier au GIP « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri » (GIP HIS) des missions éloignées de son objet, celles-ci devant rester centrées sur le relogement.

De la même manière, je souscris au souhait de la Cour de voir le GIP améliorer ses outils de gestion. Une comptabilité analytique doit notamment être mise en place.

Par ailleurs, j'ai noté que la Cour relevait, en particulier, la forte augmentation du recours aux baux glissants et l'accroissement, en conséquence, du risque financier pour le GIP HIS.

Je considère que le dispositif du bail glissant favorise l'accès et l'insertion durable dans le logement de ménages en voie d'autonomie puisqu'il permet aux ménages, quand ils remplissent les conditions, de rester dans le même logement en tant que locataire après une phase d'intermédiation locative.

Pour autant, le recours systématique au bail glissant qui permet de sécuriser le relogement pèse aussi très lourdement sur le GIP HIS, la part de l'accompagnement social étant considérable et le risque d'impayé important. Aussi, le GIP HIS doit être particulièrement vigilant en vérifiant préalablement l'opportunité de la mise en place de cet outil afin d'en maîtriser le recours. Il convient effectivement de définir des critères d'entrée dans ce dispositif avec les bailleurs qui souhaitent l'activer.

Le décret n° 2010-1564 du 15 décembre 2010 relatif aux conditions d'examen périodique contradictoire de la situation des sous-locataires pris en application de l'article 98 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet de mieux encadrer la sortie des ménages bénéficiaires de ce dispositif après évaluation de leur capacité à assumer les obligations résultant d'un bail à leur nom. L'examen contradictoire sous la forme d'un entretien entre le bailleur, le GIP HIS et le ménage bénéficiaire de la mesure du bail glissant doit avoir lieu tous les six mois afin de faciliter la sortie de ce dispositif.

De surcroît, l'arrêté du 18 décembre 2009 approuvant la modification de la convention constitutive du GIP a prévu que son conseil d'administration fixe, chaque année, le plafond du nombre de baux glissants gérés par le groupement.

L'objectif partagé entre l'État et le GIP HIS est d'améliorer la gestion des baux glissants et d'en maîtriser les risques financiers.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Dans son rapport public annuel de 1999, la Cour des comptes estimait que la création du GIP avait entraîné des coûts de structure élevés, sans apporter de valeur ajoutée significative en matière de relogement des familles. La question de la pérennité de cette structure était clairement posée.

Le projet d'insertion de la Cour dans le rapport public 2011 fait état de notables améliorations, tant en ce qui concerne l'accomplissement des missions du GIP que sa gestion interne.

Reconduit en 2003 avec un recentrage et une clarification de ses missions, il a en effet connu un fort développement de son activité et occupe aujourd'hui une place importante dans le dispositif de relogement d'urgence en Île-de-France, dont la complexité nécessite une mutualisation des moyens et un pilotage régional.

Comme le note la Cour, le GIP doit encore poursuive ses efforts en matière de maîtrise des coûts en se dotant des outils nécessaires : analyse des risques, contrôle interne, comptabilité analytique.

Il convient également de veiller à ce que l'extension de ses compétences ne nuise pas à la réalisation de sa mission en matière d'hébergement et de relogement.

REPONSE DU PREFET DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

Le texte du rapport consacré au GIP-HIS appelle quelques observations qui sont portées à la connaissance de la Cour.

Propos introductifs :

La nécessité d'encadrer la croissance du GIP trouve un premier élément de réponse dans l'état prévisionnel des recettes et des dépenses 2011, voté lors du dernier Conseil d'administration et au terme duquel le montant des dépenses prévues est en réduction de 12,62% par rapport à 2010 et l'évaluation des effectifs salariés en baisse de 4,3 équivalents temps plein (45,2 ETP contre 49,5 ETP en 2010).

Chapitres A et B :

Afin de mieux cerner le champ d'activité du GIP, une convention annuelle d'objectifs et de performance pour 2011 qui préfigure une convention cadre pluriannuelle a été visée par le contrôleur financier le 17 décembre 2010. L'objectif ainsi visé est, d'une part, de définir strictement les missions du groupement et d'en maîtriser l'évolution et, d'autre part, d'amener le GIP à établir une comptabilité qui permettra de mieux identifier le coût unitaire des missions qu'il assure, préfigurant ainsi la comptabilité analytique qu'il s'est engagé à mettre en place.

Toute mission nouvelle confiée au GIP fait l'objet d'une validation du Préfet de la région.

Chapitre C : Le recours au GIP en Ile de France répond moins à « L'insuffisance et l'inégale répartition du parc social » qu'aux situations sociales très critiques des publics concernés par les missions de relogement et au nombre de familles souvent important pour chacune d'entre elfes (évacuations de squat de grande ampleur, expulsions massives dans le cadre de rénovation urbaine...).

Il convient également de souligner que le GIP est sans doute le meilleur outil pour répondre à des situations d'urgence avérées sur Paris comme sur la petite couronne.

Chapitre C :

L'instruction des dossiers examinés par la commission de médiation instaurée en application de la loi dite DALO a été confiée au GIP-HIS exclusivement sur le territoire de Paris, chacun des autres départements de la région ayant confié cette fonction à un autre prestataire (CAF ou ADIL). Il faut également préciser que cette mission a pris fin pour le GIP depuis juillet 2009.

L'action du GIP en matière d'attribution des logements mis à disposition par les collecteurs du 1 % pour le relogement des publics DALO doit être précisée. Conformément à la loi du 25 mars 2009, les collecteurs mettent à disposition des préfets de la région le quart de leurs logements vacants. Les services de l'Etat proposent l'attribution de ces logements aux familles reconnues prioritaires par les commissions de méditation. Seuls les logements qui pour différentes raisons (niveaux de loyers, localisations, par exemple) ne peuvent être adaptés aux familles bénéficiant du droit au logement opposable, sont confiés au

GIP pour lui permettre de réaliser ses objectifs en matière de fluidité des structures d'hébergement (prolongement au PARSA). Le GIP ne participe donc pas aux missions de relogement lié au DALO.

La part de l'accompagnement social dans l'action menée par le GIP HIS est considérable et permanente. L'augmentation des baux glissants et surtout la difficulté d'aboutir à leur glissement dans des délais raisonnables a été identifiée. A la demande des services de l'Etat, le GIP s'est engagé à maîtriser cette évolution. Un processus de vérification sur l'opportunité de la mise en place de bail glissant est désormais systématiquement mis en œuvre par le GIP à l'égard des bailleurs qui l'exigent. Cette seule mesure a été de nature à réduire l'évolution des baux glissants sur le dernier trimestre 2010. Une analyse bilatérale entre les services de l'Etat et le GIP va être engagée dans le contexte conventionnel de 2011, pour définir les « sorties » possibles de familles bénéficiaires de baux glissants depuis plusieurs années.

Enfin la conclusion de ce rapport mentionne « la mutualisation des moyens et un pilotage régional » en matière de politique d'hébergement et de logement. Cette fonction est bien celle de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, créée le 1er juillet 2010, sous l'autorité du Préfet de la région ile de France. Le GIP-HIS est un des acteurs clés de cette politique coordonnée par l'Etat. Son action s'inscrit désormais dans un cadre conventionnel qui instaure un dispositif de pilotage par objectifs et de contrôle assuré par les services de l'Etat.

REPONSE DU PRESIDENT DU GIP HABITAT

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer dans ma correspondance du 14 juin dernier, je suis reconnaissant à la Cour d'avoir fait état de l'originalité et de l'efficacité de l'intervention du GIP HIS ainsi que des progrès réalisés depuis 1999. Ceux-ci sont le fruit du travail accompli, sous l'autorité du Conseil d'Administration, par la direction du groupement et l'ensemble des personnels.

Si le coût unitaire par famille prise en charge, a, ainsi que l'a relevé la Cour, baissé de 8 940 € à 4 225 €, ce résultat n'a pu, de fait, être atteint qu'au prix de considérables efforts, les moyens budgétaires accordés n'ayant pas, à certaines périodes, été à la mesure des sollicitations, toujours plus nombreuses, dont nous avons été l'objet de la part des pouvoirs publics.

A cet égard, il importe de souligner que le risque relevé par la Cour de voir le GIP assurer des missions éloignées de son objet ne saurait être apprécié sans avoir en tête que, par-delà son statut, le GIP

n'a d'autre raison d'être que de seconder les pouvoirs publics quand ils le souhaitent et qu'il ne saurait se soustraire aux sollicitations qui lui sont adressées sans indisposer. La période au cours de laquelle une tendance s'était faite jour de désigner le GIP comme une sorte de bouc émissaire d'impuissances qui n'étaient pas les siennes est heureusement révolue. Mais on ne saurait sans inconvénient le pénaliser de son succès en lui contestant des compétences qu'il a démontré être en mesure d'assumer et auxquelles d'autres ne l'étaient pas (ceci vaut pour le DALO).Cette fonction de soutien de l'action publique dans des situations particulièrement urgentes et complexes constitue une des originalités du GIP qu'il convient de préserver.

L'augmentation significative des ressources concédées au GIP représente certes, de la part de l'État, un sacrifice. Mais pas un sacrifice sans contrepartie, non seulement, en terme de cohésion sociale, mais encore, d'économies sur d'autres fronts de dépenses n'ayant pas la même valeur d'investissement.

Cela étant, une première convention d'objectifs et de performance vient d'être signée avec la DRIHL pour l'exercice 2011, comprenant en annexe le tableau analytique d'évolution des missions, aujourd'hui prévisibles. Ce tableau qui est en quelque sorte la feuille de route annuelle du groupement fera naturellement l'objet d'une actualisation (trimestrielle), car, l'activité du GIP souvent liée à des défis imprévisibles n'est pas de celles qu'on peut figer une ou plusieurs années à l'avance. On peut raisonnablement considérer qu'il s'agit là également d'une première étape significative de la construction d'une comptabilité analytique qui aurait été menée plus tôt si les moyens nécessaires avaient pu être dégagés sans que cela nuise à l'accomplissement des missions principales.

La Cour relève quant au reste un certain nombre de faiblesses dont il serait vain de nier la persistance. Encore ne faudrait-il pas se méprendre sur les données susceptibles de fonder le diagnostic.

Ainsi, concernant la question des baux glissants, loin que la situation se soit dégradée, ont récemment été obtenues des avancées significatives afin de limiter, autant qu'il est raisonnable et possible, le recours à ce dispositif. En 2008, 38 % des relogements ne pouvaient être acquis que par ce moyen. Ce pourcentage est tombé à 35% en 2009 et à 21 %en 2010. Nous nous sommes employés à négocier la consolidation d'un plus grand nombre de baux, et si nous avons déjà obtenu – dans un contexte accru de fragilité économique particulièrement pénalisant pour les publics suivis par le GIP HIS – 94 glissements en 2009, ce sont au 31/12/2010, 125 ménages supplémentaires qui seront devenus locataires en titre. La conjugaison de ces deux actions aura permis de contenir la progression du nombre de familles bénéficiaires de baux glissants puis d'en amorcer la décrue :+ 69 % en 2007, + 61 % en 2008, + 18 % en 2009 et 0 % en 2010. Il y a donc renversement de tendance et non

amplification du recours aux baux glissants, ces progrès trouvent leur fondement dans la qualité du partenariat instauré de longue date entre le GIP, les bailleurs sociaux et action logement ; ceci gagnerait à être mis en exergue, sachant que le mouvement engagé ne peut revêtir une ampleur telle qu'il compromettrait l'entrée dans le logement de publics que les bailleurs ne consentent, même dûment sensibilisés, à accueillir qu'avec des garanties à leurs yeux suffisantes.

S'agissant de l'accompagnement social, dont on a déjà observé que le coût unitaire avait été divisé par deux, on ne saurait utilement déplorer que sa durée reste stable dès lors que sa nécessité va croissant avec l'alourdissement des difficultés rencontrées par les populations prises en charge.

Ces deux indicateurs doivent être compris à la lumière de cette évidence que les publics suivis sont de plus en plus lourds.

S'agissant des impayés locatifs, conformément aux préconisations en matière de contrôle interne et d'analyse des risques, un plan d'action a été mis en place pour les prévenir et en assurer le recouvrement.

En matière de quittancement, les délais d'envoi aux familles des appels de règlement ont été écourtés et les familles défaillantes sont relancées systématiquement. Nous restons malheureusement tributaires, sur cette question des quittances, de la réception préalable des avis d'échéance des bailleurs, qui, pour un mois donné, nous arrivent en fin de période, voire au début de mois suivant, d'où des décalages toujours incompressibles, mais à la suite d'une réorganisation interne de la gestion locative, les appels aux familles sont désormais adressés la première semaine du mois suivant.

En matière d'engagement des procédures contentieuses, nous avons pris l'attache d'un avocat spécialisé et d'huissiers départementaux, une note de procédure contentieuse a été rédigée, commentée et diffusée en interne à tous les travailleurs sociaux, une commission réunissant le directeur adjoint, les chefs de service de la gestion locative et du pôle social a été mise en place. Des contentieux ont été engagés. En une première phase sont adressées des commandements à payer signifiés par voie d'huissier, dès 3 mois d'impayés consécutifs du loyer résiduel. 62 actes ont été signifiés à ce jour. En une seconde phase, saisine de l'avocat et, à ce jour, 24 assignations ont été délivrées, les premières audiences devant les TI des lieux de sous-location auront lieu dès ce mois de janvier 2011.En ce domaine encore, mesure doit, c'est l'évidence, être gardée eu égard au profil des publics concernés qu'il s'agit de responsabiliser sans accroître ni surtout sceller leur précarité.

L'école nationale de voile et des sports nautiques

A l'issue d'un contrôle des comptes et de la gestion de l'école nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN), mené sur les exercices 1995 à 2004, la Cour a adressé en juillet 2008 des observations définitives à la direction de l'école et au ministère chargé des sports.

L'examen des suites données aux recommandations de la Cour a permis de constater des avancées, dont il est rendu compte ci-dessous. Toutefois, la question essentielle demeure : quel avenir pour cette école nationale, installée sur un plan d'eau remarquable en baie de Quiberon, et disposant de services d'hôtellerie et de restauration précieux pour l'entraînement des équipes, mais insuffisamment utilisés ?

I - Le pilotage de l'ENVSN est toujours assuré sans orientations stratégiques de moyen terme

La Cour avait recommandé que l'école nationale de voile et des sports nautiques repositionne son dispositif de formation sur la préparation aux nouveaux diplômes, créés par le ministère chargé des sports.

L'ENVSN a mis en place des formations de niveau II[85], débouchant sur le diplôme d'Etat supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DES JEPS). Des formations de niveau III[86], sanctionnées par le diplôme d'Etat de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DE JEPS), ont été également développées en 2009, sans pour autant avoir encore trouvé leur public.

L'école a par ailleurs mis en extinction les formations débouchant, au niveau IV[87], sur les anciens brevets d'Etat d'éducateur sportif. Elle est, cependant, toujours reconnue comme le seul organisme habilité à délivrer, à ce niveau, un brevet professionnel de la jeunesse, de

[85] Baccalauréat + 3 années
[86] Baccalauréat + 2 années
[87] Baccalauréat

l'éducation populaire et du sport (BP JEPS) dans le domaine du « kite surf » ; elle a, de même, conservé une des trois formations générales de niveau IV, dispensées en France dans le domaine du surf.

Enfin, l'école a développé, en relation avec la fédération française de voile (FFV), des « formations de formateurs », dont l'objectif est de concourir à l'homogénéisation des diplômes fédéraux, et, de la même manière, des formations à la sécurité destinées aux professionnels des clubs et aux compétiteurs de haut niveau.

La Cour avait recommandé que l'accueil des sportifs de haut niveau s'inscrive dans le cadre d'une relation mieux définie avec la fédération française de voile.

Une convention signée en juin 2009 avec la FFV a constitué, sur ce point, une évolution positive. Selon les termes de cette convention, l'ENVSN est reconnue par la fédération comme un « *centre d'excellence nationale multi ressources pour l'ensemble du haut niveau, et pour les supports voile légère, inshore, handivoile* ». Cette convention décline de nombreuses actions, qu'il appartient à l'école de mettre en œuvre, en relation avec la FFV, telles que l'accueil des équipes de compétiteurs (notamment les équipes de France), l'entraînement et la formation, la mise à disposition de plateformes logistiques, les tests de matériels, le suivi médical des sportifs de haut niveau, etc.

La Cour avait constaté des carences dans le pilotage de l'école : d'une part, une absence de projet d'établissement et de contractualisation avec le ministère ; d'autre part, une confusion entre les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration de l'école.

Sur ces différents points, la situation n'a que partiellement évolué. Certaines réformes ont été engagées : une personnalité extérieure a été nommée, en novembre 2009, à la place du directeur des sports, à la présidence du conseil d'administration ; un contrat de performance, entre le ministère et l'école pour la période 2010-2012 a été signé le 16 novembre 2010. Fixant des objectifs opérationnels concrets en vue de la préparation des Jeux Olympiques de 2012, ce contrat n'a toutefois pas été fondé sur une mise en perspective de l'école dans son environnement et ne fixe pas d'orientations stratégiques à moyen et long terme.

Par ailleurs, le directeur récemment nommé n'a, pas plus que ses prédécesseurs, reçu de lettre de mission. De même, le projet d'établissement n'est toujours pas défini, le directeur de l'école considérant que ce chantier ne pouvait être ouvert qu'après la signature du contrat de performance.

La Cour avait, enfin, souligné le caractère peu élaboré des indicateurs d'activité et de performance de l'école, qui se résumaient à un décompte des journées de stage, des nuitées et des repas. Elle avait relevé la nécessité de forger des outils plus fins d'évaluation, afin de permettre à l'école de mieux piloter son activité.

A ce jour, les deux services de l'école (« mission formation » et « mission sport ») disposent de tableaux de bords, identifiant les données relatives aux diverses activités dont ils ont la charge. Toutefois, les rapports d'activité de l'ENVSN continuent de présenter des bilans annuels, en se limitant au décompte des journées stagiaires, des nuitées et des repas. Le contrat de performance, signé en novembre 2010, engage l'Ecole à mieux cerner son activité et sa performance à travers un ensemble relativement développé d'indicateurs.

II - La gestion de l'ENVSN ne s'appuie toujours pas sur une comptabilité analytique

Le contrôle de la Cour avait conduit à souligner la modeste fréquentation des installations d'hébergement et de restauration, dont dispose l'école. Elle avait également constaté que la politique tarifaire de l'établissement, en ce qui concerne les formations, les stages, l'hôtellerie et la restauration, n'était pas adossée à une connaissance précise des coûts. Elle avait donc incité l'établissement à mettre en place une comptabilité analytique.

Amorcée au début des années 2000, la décrue de la fréquentation des installations d'hébergement et de restauration de l'ENSVN, s'est poursuivie jusqu'en 2004-2005. Les exercices suivants ont marqué une stabilisation, mais n'ont pas permis une progression significative : tout en fluctuant considérablement au cours de l'année, les taux de fréquentation restent, en moyenne, très en deçà des capacités de l'établissement.

Par ailleurs, l'école ne dispose toujours pas d'une comptabilité analytique, qui lui permettrait de disposer d'un référentiel pour établir ses tarifs. Cette situation est d'autant plus préjudiciable, que l'ENVSN se verra transférer, à compter de l'exercice 2011, la gestion de ses personnels et de la masse salariale correspondante. C'est, au contraire, une raison supplémentaire pour qu'elle s'attache à mieux appréhender ses coûts complets : l'élaboration d'une comptabilité analytique constitue un chantier prioritaire que l'Ecole s'est engagé à mener à bien d'ici deux ans.

La Cour souligne la nécessité d'engager une réflexion sur les perspectives de l'activité d'hébergement et de restauration, et sur les moyens d'en préciser et d'en réduire les coûts.

La Cour avait relevé que l'attribution de six logements de fonction, pour nécessité absolue de service, ne s'appuyait pas sur une base réglementaire suffisante.

La situation constatée par la Cour demeure. Alors que les services du ministère chargé des sports s'étaient engagés à rédiger une circulaire encadrant les conditions d'attribution des logements de fonction au sein des établissements publics relevant de leur compétence, des dispositions effectives n'ont pas été prises en ce sens.

La Cour pointait enfin l'absence d'inventaire comptable des matériels.

Une régularisation a été opérée en 2009 : désormais l'école dispose d'un inventaire comptable régulièrement tenu à jour, qu'il est possible de confronter à un inventaire physique effectué tous les ans.

***

En définitive, s'il convient de prendre acte des efforts déjà accomplis, l'école doit achever de mettre en œuvre les recommandations de la Cour.

L'ENVSN est confrontée à la nécessité impérative de s'appuyer sur une définition précise de ses missions, de sa stratégie et de ses activités, au-delà des seules perspectives ouvertes par le contrat de performance, récemment signé. Elle doit mettre à profit le délai courant jusqu'à l'échéance de ce contrat, en 2012, pour élaborer un projet d'établissement, permettant d'éclairer les décisions qui devront être prises.

La principale d'entre elles sera celle de l'avenir de ce site, compte tenu de son sous-emploi actuel : il conviendrait en particulier que puisse être clairement tranchée la question d'une meilleure utilisation des installations et de la place de l'école dans l'entraînement des équipes nationales, régionales et étrangères.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVVERNEMENT

Ce texte appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, je ne peux que partager vos conclusions sur le pilotage de l'établissement. Un contrat de performance a certes été signé entre le ministère des sports et l'établissement le 16 novembre 2010, mais ce document (et notamment les objectifs et indicateurs associés) me semble perfectible. En outre, il devra être rapidement complété par l'élaboration d'un projet d'établissement fixant les orientations stratégiques de l'école à moyen et long termes.

La nouvelle responsabilité budgétaire dont bénéficie l'établissement à partir de 2011 est également, comme vous le notez, un défi majeur. Le transfert à l'établissement de la gestion de ses crédits de personnel (3,4 millions d'euros en 2011) justifie la mise en place d'outils de gestion permettant un suivi plus fin et plus précis de son budget.

L'ENVSN, qui dispose, comme vous le soulignez, d'infrastructures de qualité, doit par ailleurs optimiser l'utilisation de son site. D'autres établissements dépendant du ministère des sports sont confrontés à cet impératif. Ainsi, l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance tente de diversifier l'exploitation de ses infrastructures en proposant ses services à des entreprises pour l'organisation de séminaires. De telles solutions pourraient être envisagées par l'ENVSN, à condition qu'elles ne perturbent pas l'accomplissement de ses missions premières (sport de haut niveau et formations). La mise en place d'une comptabilité analytique permettant l'élaboration d'une politique tarifaire équilibrée est également indispensable au développement de cette école.

Ces nouveaux défis doivent faire l'objet d'un suivi et d'indicateurs partagés entre la tutelle ministérielle et l'établissement dans le cadre de la rénovation de son pilotage. Je serai donc attentif à ce que des progrès soient réalisés sur ces points, en m'appuyant sur la révision générale des politiques publiques. En effet, le pilotage des écoles du sport fait l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de cet exercice.

REPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

La Cour, qui a constaté des avancées significatives en matière de gestion depuis son contrôle mené sur les exercices 1995 à 2004, fait état des difficultés de l'école à élaborer un projet stratégique de long terme. Cette analyse n'est pas sans pertinence et elle rejoint la réflexion de fond conduite par le ministère des sports sur l'avenir de cet établissement public national.

Dès aujourd'hui, le récent contrat de performance, signé le 16 novembre 2010 entre l'école et sa tutelle, renforce les capacités de pilotage de l'établissement ; par ailleurs, la proximité des Jeux olympiques et paralympiques de Londres en 2012 valorise l'attractivité de l'école, pour la Fédération française de voile (FFV), la Fédération française handisport (FFH) et les équipes de France, qui tirent profit du plan d'eau remarquable en baie de Quiberon.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponse aux observations formulées.

A. Le pilotage de l'ENVSN

*« La Cour avait recommandé que l'école nationale de voile et des sports nautiques repositionne son dispositif de formation sur la préparation aux nouveaux diplômes, créés par le ministère chargé des sports »***.**

1. Le dispositif de formation

Le ministère des sports a mené une réflexion, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, sur la pertinence des formations organisées par les établissements publics et sur l'adaptation des diplômes aux besoins des professionnels du sport. Dans ce contexte, l'instruction n° 09-112 JS du 8 septembre 2009 définit les priorités dites « cœur de métier » en matière de formation.

Le projet de l'ENVSN s'inscrit dans cette démarche.

L'ENVSN s'est impliquée dans la préparation des nouveaux diplômes (brevet professionnel glisse aérotractée (kitesurf) surf et voile, diplôme d'Etat supérieur voile), qui tiennent compte de l'évolution des métiers du nautisme. Son intervention se concentre sur l'environnement spécifique, les secteurs en tension, et les activités prioritaires, celles menées notamment au bénéfice de la FFV en direction des responsables de centres nautiques.

Sur le long terme, cette approche apparaît plus porteuse de sens qu'une stratégie alternative qui consisterait à développer une offre de formation « tous azimuts », ne s'inscrivant pas dans l'image d'excellence qui doit rester celle de l'école.

2. L'accueil des sportifs de haut niveau

« La Cour avait recommandé que l'accueil des sportifs de haut niveau s'inscrive dans le cadre d'une relation mieux définie avec la fédération française de voile ».

L'ENSVN fait partie du réseau national de sport de haut niveau coordonné par l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (décret du 25 novembre 2009 faisant de l'INSEP un « grand établissement » au sens du code de l'éducation). Elle participe, de ce fait, aux parcours de l'excellence sportive élaboré par la FFV pour ses disciplines olympiques et de haut niveau pour l'olympiade 2009-2012, tels qu'ils sont prévus par l'instruction ministérielle 09-028 du 19 février 2009.

La signature de la convention pluriannuelle entre l'ENVSN et la FFV, en juin 2009, a constitué une étape décisive dans la coordination de l'ENVSN et de la FFV. Elle engage la fédération et l'école à valoriser leurs moyens et leurs compétences pour la préparation des équipes de France de voile. La perspective des Jeux de Londres est une échéance cruciale à la fois pour la fédération qui tire profit du plan d'eau exceptionnel de Quiberon et de la logistique sur le site, et pour l'école qui s'attache à installer cette dynamique sportive sur la durée. En 2011, l'activité « sport de haut niveau » de l'école sera renforcée par l'acquisition de deux bateaux destinés à la course en équipage.

3. Le pilotage de l'établissement

« La Cour avait constaté des carences dans le pilotage de l'école : d'une part, une absence de projet d'établissement et de contractualisation avec le ministère ; d'autre part, une confusion entre les fonctions de tutelle et la présidence du conseil d'administration de l'école ».

Comme pour les autres établissements relevant de la tutelle du ministère des sports, la fonction de président de conseil d'administration (CA) est désormais distincte de celle du directeur d'administration centrale exerçant la tutelle. Pour l'ENVSN, c'est M. Xavier de Lesquen du Plessis Casso, maître des requêtes au Conseil d'Etat, nommé par arrêté en date du 12 octobre 2009, qui exerce les fonctions de président du CA.

Le contrat de performance entre le ministère des sports et l'ENVSN a été signé le 16 novembre 2010, à l'issue du conseil d'administration au cours duquel il a été débattu. Ce document présente les missions et les activités de l'établissement, et met en valeur les missions prioritaires relatives au sport de haut niveau et aux formations ; il fait un état des forces et faiblesses de l'établissement pour conduire ces missions (le « diagnostic »).

Il établit quatre objectifs :

1- conforter le rang de la France dans les grandes nations sportives ;

2- adapter l'offre de formation aux priorités ministérielles et aux évolutions des métiers ;

3- développer et diffuser des connaissances scientifiques, techniques et pédagogiques liées à l'évolution du nautisme et des sports nautiques ;

4- améliorer la qualité de service et la gestion de l'établissement.

Le contrat rattache à ces objectifs neuf indicateurs de performance, renseignés au titre de l'année 2009 et pour lesquels des cibles à atteindre en 2010, 2011 et 2012 ont été fixées.

Le document de performance retrace également les données financières par mission et activité (sport de haut niveau ; formation ; fonction support).

Parallèlement, dans le cadre du projet annuel de performance du programme budgétaire sport, des indicateurs de performance portant sur les deux missions prioritaires (sport de haut niveau ; formations) des opérateurs ont été mis en place. L'école, en raison de sa participation au réseau des établissements, contribue aux résultats obtenus sur ces deux indicateurs.

Comme le préconise la Cour, le directeur de l'ENVSN recevra prochainement une lettre de mission et l'école sera invitée à établir en 2011 un projet d'établissement.

B. La gestion de l'ENVSN

« La gestion de l'ENVSN ne s'appuie toujours pas sur une comptabilité analytique »

Le contrat de performance intègre un volet financier déjà abouti. En effet, à partir de codes budgétaires et d'une méthodologie clairement définis, les recettes et les dépenses de l'établissement sont désormais ventilées. En ce qui concerne les charges indirectes (fluide, fonctionnement général de l'établissement…), elles sont réparties à partir des clés de répartition déterminées en fonction du poids que ces différentes activités représentent dans le fonctionnement de l'école.

Ce travail qui permet d'obtenir des données financières par mission et activité exploitables (équilibre économique, source des financements, part de la masse salariale dans la conduite des politiques, etc.), sera poursuivi à l'ENVSN comme pour les autres établissements du ministère.

En ce qui concerne les logements de fonction, notamment ceux qui font l'objet d'une « nécessité absolue de service », le ministère des sports s'inscrit dans la réforme générale du dispositif, engagée au plan interministériel. Cette réforme générale concernera, en 2011, tous les logements appartenant au domaine de l'Etat, y compris ceux affectés à ses établissements publics.

Les évolutions récentes de l'ENVSN, vont donc dans le sens des observations formulées par la Cour depuis 2007, qu'il s'agisse de gouvernance, du pilotage de l'école, d'implication dans le sport de haut niveau ou de détermination des formations à développer.

Pour la prochaine olympiade, à l'issue des Jeux de Londres 2012, le ministère des sports est ouvert à une évolution de l'école qui préserve la conduite de ses missions à caractère national ; il s'agira à la fois de préciser sa place dans le cadre régional de l'organisation sportive (groupement d'intérêt public constitué par l'arrêté du 29 décembre 2010 relatif au campus de l'excellence sportive de Bretagne) et d'évaluer son concours au sport de haut niveau en fonction du projet sportif (susceptible d'infléchissements en raison de la préparation aux Jeux Olympiques de Rio de Janeiro) de la FFV. Les travaux de l'actuelle mission d'audit menée par l'inspection générale de la jeunesse et des sports alimenteront la réflexion.

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'ECOLE NATIONALE DE VOILE ET DES SPORTS NAUTIQUES

Je souhaite vous apporter les précisions ou compléments d'information suivants :

- S'agissant du pilotage de l'ENVSN :

- la nouvelle équipe de direction de l'établissement, qui s'est constituée progressivement à partir du mois de mars 2010, a eu pour priorité de conduire à son terme l'élaboration d'un contrat de performance, qui a été signé avec le ministère des Sports le 16 novembre 2010.

Ce document, fondé sur un diagnostic précis, détermine des objectifs opérationnels concrets pour les deux années à venir de l'olympiade 2008-2012.

Une partie de ses éléments seront intégrés à la réflexion que j'engagerai prochainement, compte tenu de vos observations, pour définir un projet d'établissement qui réponde aux exigences que vous formulez en matière de « mise en perspective de l'école dans son environnement » et « d'orientations stratégiques à moyen et long terme ».

Je me fixe comme calendrier de soumettre au ministère des Sports, en vue de sa discussion et de sa validation, le projet de l'ENVSN, avant la fin de l'année 2011.

– dans le domaine des activités et de la performance de l'école, la finalisation du contrat de performance a significativement amélioré la situation. En effet, les objectifs fixés correspondent aux axes prioritaires de la politique de l'Etat dans le domaine du sport, adaptés aux missions propres et aux spécificités de l'ENVSN. Ils sont accompagnés des indicateurs permettant de mesurer ou d'apprécier leur degré de réalisation.

Par ailleurs, le contrat de performance valorise, en le détachant de la Mission formation et de la Mission sport, le centre de ressources techniques, scientifiques, pédagogiques et juridiques chargé de produire de l'expertise. Celle-ci, immédiatement transférable dans la conception et la mise en œuvre des activités de l'ENVSN, est également destiné, à leur demande, soit à la tutelle, soit à des partenaires publics, associatifs on privés impliqués dans la voile et le nautisme.

- à défaut de lettre de mission, la fonction de directeur de l'ENVSN est définie, avec une certaine précision, à l'article 211-46 du code du sport. Par ailleurs, un entretien préalable à ma nomination a eu lieu, successivement, avec le directeur de cabinet du ministre des Sports et avec le directeur des Sports afin de définir les principales orientations à mettre en œuvre dès ma prise de poste.

– dans le domaine du sport de haut niveau, l'accompagnement de la FFVoile s'est accentué sur des bases conventionnelles mieux établies.

L'acquisition de deux bateaux (M34 des ateliers Archambaud), à laquelle procède actuellement l'ENVSN, en liaison avec ce partenaire fédéral, permettra d'améliorer significativement son implication dans la course au large en équipage et assurera sa présence dans des événements majeurs comme le tour de France à la voile.

Par ailleurs, l'amplification de notre partenariat avec la Fédération Française de Vol Libre et la Fédération Française de Surf s'est traduite, dès 2010, par une diversification, qui devrait croître, des pratiques de haut niveau proposées au sein ou avec l'appui de l'école (entraînement des équipes de France de Surf et de kite surf).

- dans le domaine des qualifications sportives, l'ENVSN a mis en place, à partir de septembre 2009, non seulement une formation de niveau II en voile mais également de niveau III, même si les effectifs de stagiaires restent modestes.

La nouveauté de ces diplômes (diplôme d'Etat et diplôme d'Etat supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) explique, en partie, qu'ils tardent à trouver leur public. Par ailleurs, ils étaient jusqu'alors concurrencés par les diplômes anciens, brevets d'Etat d'éducateurs sportifs du premier et du deuxième degré, dont l'ENVSN à assuré les dernières promotions et qui disparaitront définitivement en 2011.

Toutefois, l'ENVSN est très présente sur le diplôme de niveau IV en glisse aérotractée nautique (kite surf), pour lequel elle détient seule l'habilitation à conduire des formations, ainsi que sur le diplôme équivalent en surf.

Dans ces deux disciplines, en développement continu, elle a l'intention, en liaison avec les fédérations concernées, d'organiser prochainement des formations de niveau III.

Enfin, l'ENVSN joue un rôle fondamental auprès de la fédération française de voile en formant, d'une part, à la sécurité ses professionnels dans les centre nautiques, d'autre part, les formateurs et coordonateurs de son diplôme d'assistant moniteur de voile.

S'agissant de la gestion de l'ENVSN :

- l'optimisation du taux de fréquentation de l'hébergement et de la restauration se heurte aux nécessités de rester disponible pour répondre aux missions prioritaires qui imposent un calendrier contraint, comportant des périodes d'intense activité et des périodes creuses. Toutefois, en matière d'hébergement, la prise en compte du nombre de chambres occupées plutôt que de lits, plus conforme à la réalité de la demande des usagers, permet d'afficher des taux d'occupation nettement plus acceptables (50 % au lieu de 30 %).

En tout état de cause, la réflexion se poursuit pour utiliser plus largement, préférentiellement dans le cadre d'une mission de service public identifiée, ces deux types de prestation, afin d'en améliorer l'impact économique.

– la comptabilité analytique :

Depuis quelques années, des progrès ont été réalisés dans ce domaine :

Pour les dépenses, une comptabilité analytique conforme à la réglementation en vigueur, a été mise en place.

Les recettes se voient attribuer un code prestation.

Le contrat de performance, signé le 16 novembre 2010, présente sous forme analytique les dépenses et les recettes, à titre rétrospectif pour 2009 et prospectif pour 2010, 2011 et 2012.

L'un des objectifs, relatif à l'amélioration de la gestion de l'ENVSN, du contrat de performance, prévoit d'atteindre en deux ans une analyse fine des coûts.

Comme elle a déjà entrepris de le faire, l'ENVSN restera mobilisée pour répondre au mieux aux observations et préconisations que vous avez formulées.

Troisième partie

La Cour alerte

Chapitre I

Des urgences à fort enjeu

- Chorus et les systèmes d'information financière de l'Etat
- Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- Le Grand port maritime de Marseille : blocage social et déclin

Chorus et les systèmes d'information financière de l'Etat

Le projet Chorus est le plus grand projet informatique du moment dans la sphère publique. Il vise à créer un système d'information financière intégré commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et partagé entre les ordonnateurs et les comptables. Son succès dépend de la capacité de l'Etat à adapter ses méthodes de gestion financière et comptable, mais aussi de son aptitude à préparer les agents concernés à ces changements.

Lancé en 2006 sous maîtrise d'ouvrage déléguée de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), rattaché au ministre chargé du budget, Chorus doit permettre à la comptabilité de l'Etat et à la gestion de ses dépenses de franchir un saut qualitatif décisif. Il doit constituer l'ossature des systèmes d'information financière de l'Etat, sur laquelle sont appelées à se brancher les autres applications de gestion financière[88]. Parmi celles-ci, deux autres grands programmes informatiques de l'Etat ont un caractère stratégique et doivent être conçus en cohérence avec Chorus : le système d'information pour la gestion des dépenses de personnel de l'Etat mis en œuvre par l'opérateur national de paye (ONP) et le programme Copernic pour la gestion de l'assiette et du recouvrement des recettes fiscales.

Chorus est déployé de manière progressive dans l'administration depuis 2008. La dernière vague de déploiement est prévue en janvier 2011 pour la gestion « budgétaire » de la dépense, c'est-à-dire essentiellement le suivi des engagements de l'Etat et des paiements. La comptabilité générale de l'Etat ne sera tenue dans Chorus qu'à partir du 1er janvier 2012.

Les enjeux de ce projet sont loin d'être uniquement comptables et techniques. Ils concernent, plus globalement, l'organisation, les effectifs et le budget de l'Etat. De nouveaux métiers apparaissent et des métiers anciens sont appelés à disparaître.

---

[88] 117 applications se connecteront à Chorus en cible.

Compte tenu de son caractère stratégique, la Cour a examiné ce projet à plusieurs reprises dans le cadre :

- de sa mission de certification des comptes de l'Etat, pour en apprécier « l'auditabilité » et surveiller le passage de l'ancien système de comptabilité générale au nouveau ;

- du suivi de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1e août 2001 (LOLF), ce qui l'a conduite à adresser un référé au Premier ministre le 19 février 2010 ;

- de sa mission d'assistance au Parlement en application de l'article 58-2° de la (LOLF), en adressant, en 2008 et 2009, deux communications aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les recommandations déjà formulées par la Cour n'ont guère été suivies d'effet. Aussi, après avoir élargi son examen à l'ensemble de la gestion du projet, elle a été amenée à préconiser des changements profonds dans la conduite du projet et l'évolution de l'organisation budgétaire et comptable qui doit accompagner le nouveau système d'information.

L'analyse de la Cour intervient alors que le déploiement de Chorus s'effectue dans des conditions difficiles. Des retards de paiement d'un montant total de 6 Md€ sont intervenus, lors de la « bascule » dans Chorus, début 2010, de la gestion de certains programmes des ministères de l'éducation nationale et de la justice et de la totalité des programmes du ministère de la défense. Ils n'ont pu être résorbés qu'en mobilisant des moyens importants et en recourant à des procédures de paiement dérogatoires qui compliquent le pilotage de la gestion et la tenue de la comptabilité.

Tout en mesurant l'ampleur et la difficulté du projet, et en reconnaissant l'inévitable temps d'adaptation au nouvel outil, la Cour insiste sur la nécessité de rompre avec les procédures et les pratiques anciennes, qui empêchent, de tirer parti de toutes les possibilités de Chorus et d'atteindre effectivement le niveau de performance qui a justifié le lancement du projet.

I - Un projet majeur dont le déploiement est difficile

A - Les systèmes d'information financière de l'Etat

Les systèmes d'information financière de l'Etat reposent aujourd'hui sur un grand nombre d'applications (340 dans un périmètre étroit[89]). Souvent anciennes et coûteuses[90], ces applications ne sont pas conçues pour permettre un rapprochement entre les données physiques et les données comptables au moment des inventaires ni *a fortiori* pour répondre aux exigences d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat telle que l'imposent les articles 27 et 30 de la LOLF[91]. Elles sont exclusivement orientées vers une gestion « en caisse » des dépenses et des recettes de l'Etat selon les règles de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, pourtant abrogée au 1er janvier 2006.

Les doubles ou triples saisies sont nombreuses, avec les risques d'erreurs qui y sont attachés et la faiblesse corrélative des contrôles de cohérence. De lourds retraitements sont nécessaires pour alimenter les états financiers qui ne peuvent de ce fait être arrêtés qu'une fois par an après de longs mois d'efforts. 40 000 agents travaillent ainsi à la tenue des comptabilités budgétaire et patrimoniale de l'Etat là où un grand groupe industriel ou une grande banque utiliserait un nombre très sensiblement plus faible de collaborateurs.

B - L'ambition du projet *Chorus*

1 - Les projets précédents

Le projet *Accord* (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de paiement de la dépense) avait été lancé en 1996 avec l'objectif de doter les 7 000 utilisateurs (ordonnateurs et comptables) des administrations centrales de l'Etat d'une application unique pour

[89] Le déploiement complet de Chorus devrait faire disparaître 83 applications dont 67 applications ministérielles.

[90] C'est en particulier le cas de l'application *MEDOC* qui gère les impôts professionnels et de l'application *PAY* qui gère les rémunérations de 2,5 millions de fonctionnaires et assimilés.

[91] Entendue dans un sens large, la comptabilité patrimoniale permet de recenser les actifs et les passifs d'une entité, c'est-à-dire essentiellement ses créances, ses dettes, son patrimoine matériel (immeubles, véhicules, etc.), immatériel (brevets, licences, droits d'exploitation, etc.) et financier (les participations de l'Etat contrôlées et non contrôlées, prêts et avances) ainsi que ses engagements hors bilan.

l'ensemble de la « chaîne » de la dépense. Il devait donner lieu, sous le nom d'*Accord II*, à une généralisation à l'ensemble des administrations déconcentrées de l'Etat, mais l'appel d'offres correspondant a été abandonné en 2004.

Cet échec a contraint, pour respecter l'échéance du 1er janvier 2006, date d'entrée en vigueur complète de la LOLF, à adapter *a minima* le système d'information interministériel préexistant, ce que l'on a appelé le « *Palier LOLF* ». Il a aussi conduit à une réflexion stratégique, d'où est né *Chorus*.

2 - Le projet *Chorus*

Chorus est une pièce maîtresse de la redéfinition du périmètre des systèmes d'information financière de l'Etat, dans lequel il s'insère en centralisant la fonction financière de l'Etat.

Par son ampleur, *Chorus* est un projet capital pour l'administration :

- 35 millions d'écritures comptables transitent chaque année dans les états financiers de l'Etat ;
- 25 000 licences d'utilisation correspondant à autant de postes de travail informatique sont prévues sur l'ensemble du territoire ;
- le coût du projet était évalué en 2006 à 1,1 Md€ sur dix ans.

Le projet a pour ambition de renverser le mode de fonctionnement actuel en rationalisant la chaîne de la dépense, tout en garantissant une fiabilité plus grande des comptes de l'Etat. Son enjeu est triple :

- améliorer la gestion de l'Etat ;
- assurer une gestion des dépenses et des recettes non fiscales de l'Etat conforme aux règles de la LOLF et plus efficace ;
- garantir la fiabilité des comptes de l'Etat.

C - Les difficultés du déploiement : des retards de paiement toujours significatifs

En janvier 2010 est intervenue une étape significative du déploiement de *Chorus*, avec 11 000 nouveaux utilisateurs reliés à l'application et la bascule de programmes budgétaires à fort enjeu financier, notamment celle des ministères de la défense, de l'éducation nationale et de la justice.

Des retards de paiement de l'Etat envers ses fournisseurs ont été constatés sur ces programmes au premier semestre 2010. Tous ministères confondus, ils étaient évalués à 6 Md€ en juillet 2010[92], et concernaient notamment le paiement des fournisseurs du ministère de la défense, ce qui a provoqué des difficultés de trésorerie pour les entreprises concernées.

Ces retards étaient essentiellement dus à des déficiences dans l'opération de bascule des anciens systèmes dans *Chorus*, notamment en matière de formation, l'appropriation du nouveau système par les utilisateurs nécessitant un apprentissage de plusieurs mois.

Cette situation est d'autant plus critiquable que la priorité a été donnée, dans le déploiement de *Chorus*, au paiement de la dépense plutôt qu'à la bonne articulation de l'ensemble des comptabilités (budgétaire, patrimoniale et d'analyse des coûts) dont la tenue est imposée par la LOLF.

Les moyens d'urgence mis en place pour résorber ces difficultés, selon le mécanisme des régies d'avances, ont eu pour effet de comptabiliser des paiements sans consommation préalable d'autorisations d'engagement, voire sans attendre les pièces justificatives : la priorité absolue étant donnée aux paiements, les engagements juridiques que l'Etat avait au préalable contractés auprès de ses fournisseurs n'ont de fait pas été enregistrés correctement dans le système, ce qui est de nature à rendre encore plus délicat le recensement des dettes non financières à la clôture des comptes de l'Etat et, plus largement, l'ensemble des opérations d'inventaire. Au début du mois de décembre 2010 le nombre de demandes de paiement en attente de validation par le comptable public en fin de journée pour l'ensemble des ministères s'élevait à plus de 80 000, représentant un montant cumulé de plus d'un milliard d'euros.

II - Des améliorations de la gestion publique compromises

Le choix stratégique fait en 2006 était de recourir à un progiciel de gestion intégrée « structurant » qui devait permettre la mise en œuvre complète des dispositions de la LOLF, tout en évitant des développements informatiques spécifiques à l'Etat, dont la gestion se serait révélée coûteuse. Ce choix fondamental a conduit l'administration à

[92] Source : « *La situation du budget de l'Etat au 31 mai 2010* », Ministère du budget, juillet 2010. Dans sa réponse à la présente insertion, le ministre du budget évalue finalement ces retards à 4,3 Md€.

développer le projet *Chorus* sur la base d'un progiciel commercialisé par la société allemande SAP.

Un corollaire de cet objectif était de faire disparaître un nombre important d'applications informatiques anciennes.

Pour ce faire, il était nécessaire de revoir en profondeur les processus d'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat, et d'optimiser la tenue de sa comptabilité générale, en évitant d'avoir recours comme par le passé à de lourdes opérations d'inventaire en fin d'exercice, qui généraient des risques et des coûts, et empêchaient de fournir une information financière enrichie tout au long de l'année.

A - Un suivi des engagements de l'Etat qui n'est pas encore assuré

Dans le référé adressé au Premier ministre le 19 février 2010, la Cour avait rappelé que la LOLF imposait la généralisation, à toutes les natures de dépenses de l'Etat, de la notion d'autorisation d'engagement[93], et souligné son utilité pour le pilotage de la dépense.

Dans sa réponse à la Cour le 28 mai 2010, le Premier ministre a fait valoir que « *la proportion de dépenses exécutées selon les circuits dérogatoires mise en exergue par la Cour s'explique par la nature des dépenses gérées dans l'outil Chorus à la date de l'audit, essentiellement des dépenses du ministère de l'Education nationale liées à des frais de déplacement* ». La situation ne s'est pas améliorée depuis cette date.

La qualité des engagements juridiques dans *Chorus* demeure insatisfaisante, pour plusieurs raisons :

- les anciennes applications de dépenses, notamment l'application de dépense locale, *NDL*, ne prévoyaient pas la possibilité d'enregistrer systématiquement les engagements au moment où l'Etat est juridiquement engagé, mais sous la forme d'une réservation de crédits sans rapport avec l'existence d'un véritable engagement juridique ; la bascule de ces « anciens engagements » dans *Chorus* s'effectue sans retraitement de l'information ;
- pour les nouveaux engagements enregistrés directement dans *Chorus*, de nombreux gestionnaires attendent la demande de paiement pour enregistrer l'engagement, ce qui est contraire

[93] Il s'agit de retracer dans les comptes toutes les obligations juridiques que l'Etat contracte vis-à-vis de tiers, et qui donneront lieu à des décaissements, soit dans l'année, soit au cours des exercices ultérieurs.

aux prescriptions de la LOLF. La Cour a pu constater que 50% des services faits des marchés à bon de commande concernant la période de janvier à octobre 2010 ont été enregistrés moins de 7 jours après l'engagement, et même 13% le même jour ; de plus, un tiers des utilisateurs de Chorus ont la possibilité de saisir des dépenses sans engagement préalable. Dans un grand nombre de cas, le gestionnaire attend la réception du service ou de la marchandise pour enregistrer l'engagement et la livraison au même moment, ce qui est contraire aux principes.

– les contrôles automatiques sont concentrés au moment du paiement, car les contrôles amont ne sont, le plus généralement, pas activés.

De ce fait, indépendamment des problèmes d'auditabilité dont la Cour appréciera les incidences sur la qualité des états financiers lorsqu'elle certifiera les comptes de l'Etat, la tenue de la comptabilité des engagements de l'Etat est déficiente, ce qui déresponsabilise les ministères gestionnaires. Cette difficulté provient en grande partie d'une insuffisante préparation des services gestionnaires à une transformation profonde de leur environnement informatique.

B - Une organisation de la chaîne de la dépense loin d'être efficace

Trois points doivent à cet égard être relevés.

En premier lieu, le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP)[94] n'a toujours pas été modifié. Ce texte fixe, pour l'essentiel, l'organisation comptable de l'Etat, des établissements publics et des collectivités territoriales, selon un schéma qui aurait dû être profondément modifié à la suite du vote de la LOLF, il y a près de dix ans.

La distinction des responsabilités entre l'ordonnateur, qui prescrit l'exécution de la dépense ou de la recette, et le comptable qui la vérifie, la comptabilise et assure le maniement des fonds et des valeurs, est un principe cardinal de l'organisation de la comptabilité publique en France. Dans la nouvelle organisation qui se met en place sans que le RGCP soit modifié, cette distinction se traduit par un éclatement de la fonction d'ordonnateur entre plusieurs entités, alors que le comptable public conserve, voire augmente, son champ d'intervention puisqu'il a

[94] Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

désormais une vision des engagements et que les services facturiers lui sont rattachés.

Un nombre important d'acteurs interviennent dans la « chaîne » de la dépense, parmi lesquels les services prescripteurs, les ordonnateurs, les gestionnaires et les comptables, mais aussi désormais les regroupements que constituent les centres de services partagés[95] et les services facturiers[96]. Pour un fonctionnement efficace de cette chaîne, le système d'information financière doit être partagé au maximum.

En second lieu, pour des raisons financières, il a été décidé de limiter le nombre de postes de travail ayant un accès instantané à *Chorus* à 25 000, sans qu'une analyse de fond ait été faite sur l'organisation de la gestion financière et comptable de l'Etat. Or, les services de l'ordonnateur, dont le rôle est situé en amont du paiement de la dépense, doivent pouvoir alimenter le système d'information. Pour ces acteurs, au nombre de 10 000, des « formulaires » ont été créés. Peu coûteux à développer, ceux-ci ne garantissent pas, en revanche, un accès de qualité au système d'information, puisque l'information saisie ne redescend pas aux gestionnaires qui ne sont pas rattachés à un centre de services partagés.

En octobre 2010, plus de 30 000 personnes ont d'ores et déjà accès à Chorus et/ou aux formulaires. Ils seront près de 50 000 d'ici 2012 sans que l'organisation ait été stabilisée.

Enfin, faute de réflexion interministérielle aboutie, le chantier des restitutions que *Chorus* doit fournir aux ordonnateurs et aux gestionnaires a été renvoyé à plus tard. Il exige de revoir complètement la programmation et le pilotage budgétaires au niveau le plus fin et suppose que des réorganisations administratives soient décidées. Si les besoins des utilisateurs ne sont pas satisfaits ou s'ils ne le sont que partiellement, le

[95] Un centre de services partagés (CSP) n'est pas un centre de responsabilité budgétaire mais un centre d'expertise métiers pour la traduction financière des décisions dans *Chorus*. Il intervient pour la mise à disposition des crédits, l'enregistrement des dépenses de titre 2 (hors rémunérations) et des dépenses afférentes aux achats et aux immobilisations, la tenue des écritures budgétaires et comptables (en dépense et en recette) et la production de restitutions à la demande.

[96] Les services facturiers sont appelés à réceptionner les factures, à liquider les dépenses et à les payer. Sept ministères (Agriculture, Affaires étrangères, ministères financiers, Justice, Santé, Travail et services du Premier ministre) s'en sont déjà dotés pour leur administration centrale. D'autres ministères (Défense, Culture, Education nationale et Ecologie) ont pris la décision de les imiter. En 2001, ce sera le tour des certains services déconcentrés de l'Etat (finances, santé, culture, jeunesse et sports) où ils seront intégrés dans les services « dépense » des directions régionales des finances publiques (DRFIP).

projet n'atteindra pas ses objectifs. Or, une restitution coûte 100 000 € à développer et il n'existe pas encore d'expression interministérielle des besoins en matière de restitutions.

La conséquence est une sous-utilisation des possibilités du progiciel, la gestion d'une partie importante de la dépense étant effectuée en dehors de *Chorus*. La qualité de l'information financière peut en être profondément altérée.

La théorie et la pratique dans Chorus

***En théorie**, Chorus est censé fluidifier le flux d'information lié à la dépense de l'Etat, de l'engagement au paiement :*

1. Les besoins des services dits « prescripteurs » sont saisis dans des formulaires informatiques de demande d'achat.

2. Ces demandes se déversent dans Chorus pour être analysées, regroupées, complétées et validées par les centres de services partagés (CSP) auxquels sont rattachés les services prescripteurs. Dès lors, les engagements de dépense de l'Etat naissent, après confirmation des commandes dans Chorus par les gestionnaires du CSP.

3. Dès réception des services ou des biens commandés par les services prescripteurs, des « services faits » enregistrés dans Chorus comptabilisent automatiquement les dettes correspondantes pour l'Etat.

4. Dès réception des factures au sein des services facturiers appropriés, les demandes de paiement sont saisies dans Chorus pour être finalement validées par les services comptables de l'Etat. Cette validation entraîne la comptabilisation de charges qui apurent automatiquement les dettes correspondantes, le paiement se faisant ensuite en dehors de Chorus après émission d'un ordre de paiement.

Cette approche reflète les principes de fonctionnement et de contrôle du progiciel Chorus. Néanmoins, elle ne procure des gains d'efficacité que si, à chaque niveau, les acteurs de cette chaîne ainsi que leur rôle et leur responsabilité sont correctement intégrés à ce processus.

***Dans la pratique**, de lourdes contraintes ralentissent la chaîne de la dépense et annihilent une partie des gains espérés.*

En premier lieu, certains services prescripteurs ont besoin d'un accès aux données budgétaires. Or, sans accès à Chorus ni restitutions, ils sont obligés de mettre en place des échanges d'information en dehors du nouveau système.

Ensuite, les « services faits » doivent être certifiés dans Chorus alors que les personnes chargées de constater la réception des biens et des services commandés, tout comme celles chargées d'en contrôler la validité, n'appartiennent pas au CSP qui, seul, dispose d'un accès à Chorus. Cette difficulté se traduit souvent par la duplication des contrôles, d'une part dans les services prescripteurs au sein d'outils spécifiques hors Chorus, et d'autre part dans le CSP. Cette duplication requiert un échange de pièces justificatives avec les services prescripteurs.

Enfin, la volumétrie et la dispersion des pièces justificatives de la dépense qui ne sont pas dématérialisées introduisent des délais conséquents pour la validation finale de la demande de paiement.

En définitive, la mise en place de la nouvelle organisation n'a pas été précédée d'une véritable rationalisation, malgré la création des centres de services partagés et des services facturiers. Elle conduit à reproduire des pratiques anciennes, et donc à se priver des gains attendus du déploiement d'un tel projet, ce qui fait peser une lourde incertitude sur sa performance finale.

C - Les aléas du développement de la comptabilité générale dans *Chorus*

Les administrations chargées de la maîtrise d'ouvrage (direction du budget, direction générale des finances publiques) ont considéré pendant longtemps que le développement de la comptabilité générale dans *Chorus* ne poserait aucun problème et qu'aucune réflexion approfondie sur les spécificités de la tenue de la comptabilité de l'Etat par les comptables n'était nécessaire.

La prise de conscience, que la tenue de la comptabilité dans Chorus posait de réels problèmes de conception et devait être reportée au 1er janvier 2012, a été tardive. Il a fallu attendre la création d'un Comité d'orientation stratégique *ad hoc* (COS comptable) au printemps 2010 pour que le travail de conception d'une trajectoire comptable commence vraiment. Le point d'aboutissement final n'est pas encore connu.

Or le choix d'un progiciel de gestion intégrée veut dire qu'on cherche à obtenir, à partir d'une seule saisie de données, un rapprochement automatique entre les comptabilités auxiliaires (fournisseurs, stocks, actifs, créances, etc.), qui servent aux ministères dans leur gestion courante, et la comptabilité générale en vue de produire non seulement les états financiers de fin d'année mais aussi des arrêtés infra-annuels.

Cette perspective aujourd'hui est hors d'atteinte. La saisie ne sera pas unique mais multiple.

La multiplicité et la complexité des règles auxquelles obéit la construction des états financiers de l'Etat (bilan, compte de résultat, annexe) n'expliquent pas à elles seules cet état de fait. Les difficultés de reprise, d'enrichissement et de fiabilisation des anciennes données ont été minimisées. Le plan de comptes n'est toujours pas finalisé. Les problèmes d'adaptation des applications émettrices appelées à déverser leurs données dans *Chorus* ont été identifiés trop tard.

Les recettes fiscales (251 Md€ de produits fiscaux nets), les dépenses fiscales sans ordonnancement (75 Md€ pour les seuls remboursements et dégrèvements) et les dépenses de personnel (87 Md€) demeureront gérées à l'extérieur de *Chorus*. Ce choix, qui a été fait dans d'autres organisations utilisant SAP, nécessite le développement d'interfaces ou de liens auditables entre *Chorus* et ces systèmes qui l'alimenteront. Or, la cohérence des données entre ces systèmes est aujourd'hui incertaine, notamment en l'absence d'un référentiel comptable unique.

III - Des carences stratégiques dans la conduite du projet et les choix d'organisation

L'acquisition d'un progiciel de gestion intégrée implique, pour toutes les organisations publiques ou privées qui ont eu recours à cette solution, une adaptation de l'organisation en place. Celle-ci se traduit par une forte réduction du nombre d'acteurs, des gains de temps considérables dans les procédures d'arrêté des comptes et un enrichissement de l'information financière[97].

A - Le choix initial de maintenir l'organisation comptable inchangée

Pour minimiser les risques liés au changement de système d'information financière, le ministère du budget a fait le choix de ne pas bouleverser son organisation comptable, et de privilégier dans *Chorus*

[97] Ainsi, en choisissant SAP, un grand groupe énergétique du secteur public a pu réduire les délais des arrêtés des comptes trimestriels et semestriels à moins de 30 jours, bénéficier d'informations financières enrichies (avec des possibilités d'analyse par métier, de reporting transverse, etc.) et améliorer la capacité de prévision et d'actualisation des prévisions.

l'organisation par comptable public, dont chacun établit un compte de gestion, plutôt que par ensemble de services ordonnateurs ou par missions/programmes/actions au sens de la LOLF. Ce choix, qui était orienté vers une sécurisation de la gestion de la dépense, comporte des risques au regard de la comptabilité de l'Etat, la gestion de la dépense et la tenue de la comptabilité devant répondre à des référentiels complémentaires mais différents. C'est d'ailleurs une des raisons qui explique le peu d'empressement de la direction générale des finances publiques à refondre le RGCP.

La « cristallisation » d'un système comptable comportant 155 comptes de gestion[98] dans *Chorus* entraîne, en effet, l'obligation d'établir les comptes agrégés de l'Etat après avoir neutralisé tous les jeux d'écritures internes entre comptables, qui sont en grand nombre et qui matérialisent des actes de gestion[99] sans impact sur les comptes eux-mêmes. Or, ce système, dont la Cour a critiqué les défauts dès l'acte de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006, empêche tout arrêté infra-annuel, rend très difficile la présentation des comptes pro-forma et ne peut être audité qu'avec des moyens considérables.

Le ministère du budget avait alors fait valoir que cette situation résulterait d'une exigence du juge des comptes.

La Cour estime que la rationalisation du nombre de comptes de gestion doit être engagée. Dans une première étape, une quarantaine de comptes de gestion[100] dont elle assurerait le jugement dans le cadre de son contrôle juridictionnel suffirait amplement, les autres comptables devenant des comptables secondaires qui ne seraient plus responsables sur leur compte de gestion, mais seulement, comme les receveurs des administrations financières, sur les opérations dont ils auraient endossé la responsabilité.

B - Des choix qui restent à effectuer

Certains choix stratégiques n'ont pas été faits ou ont été laissés en-dehors du périmètre de *Chorus*.

---

[98] Le décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 fixe l'organisation des futurs services déconcentrés de la DGFiP dont la mise en place doit se faire progressivement jusqu'à la fin de l'année 2012. Les services prévus par ce décret sont les directions régionales des finances publiques, les directions départementales des finances publiques, les directions spécialisées des finances publiques et les directions locales des finances publiques (ces dernières uniquement outre-mer).

[99] Aujourd'hui, ces écritures internes constituent les deux tiers des 35 millions d'écritures annuelles passées dans les comptes de l'Etat.

[100] Un par région sauf en Ile-de-France, plus les CBCM.

Outre la rationalisation du nombre de comptes de gestion que permettrait le progiciel de gestion intégrée, dans le double but de réaliser des économies d'emploi substantielles et d'éviter des écritures comptables internes génératrices de complications, trois autres sujets peuvent être évoqués.

D'une part, le périmètre actuel de *Chorus* prévoit le développement d'une comptabilité dite d'analyse des coûts, insuffisante pour être utile aux gestionnaires. Une véritable comptabilité analytique[101] issue de la comptabilité générale, doit permettre de connaître les coûts de revient, complets et/ou marginaux, les charges directes et indirectes, fixes et variables, et ainsi de piloter la gestion en partie par les coûts, ce qui ne sera pas possible en l'état actuel des fonctionnalités de *Chorus*. Il en va du développement du contrôle de gestion dans l'administration, que les caractéristiques mêmes du progiciel de gestion intégrée auraient dû rendre possible. La recherche de l'efficacité de la gestion des deniers publics aurait dû imposer cet objectif dans la conception de *Chorus*.

D'autre part, la future consolidation des comptes de l'Etat, c'est-à-dire de ceux de l'Etat lui-même et de ses opérateurs, a été repoussée à un horizon indéterminé et ne fait pas partie du périmètre de *Chorus*, bien que l'Etat contrôle une multitude d'entités (plus d'un millier) qui gèrent en son nom une partie de la dépense publique et contribuent à sa performance.

Enfin, un an après la bascule complète du parc immobilier de l'Etat dans *Chorus*, les données n'ont pu être intégrées qu'au prix d'une dégradation de leur niveau de contrôle et de leur fiabilité. *Chorus* porte pourtant le référentiel national du patrimoine immobilier. Au-delà du manque de fiabilité des données issues de la reprise des données qui figuraient dans les anciens systèmes, l'absence de contrôles de cohérence essentiels (mesurages, valeurs vénales, coefficients d'entretien, etc) et de restitutions fiables fait peser un risque sur la valorisation, le suivi et la gestion à long terme du parc immobilier.

C - Une gouvernance toujours en question

Les choix stratégiques relatifs à *Chorus* sont effectués au sein du comité d'orientation stratégique (COS), où tous les ministères sont

[101] L'analyse des coûts vise à mettre en évidence les éléments nécessaires à la mesure de la performance et à la justification des crédits. La comptabilité analytique ou comptabilité de gestion est un outil dérivé de la comptabilité générale qui consiste à classer les dépenses d'une entité selon des familles homogènes de destination et à analyser le total de ces dépenses selon différents axes.

représentés et qui se réunit dans différentes configurations administratives, y compris au niveau des secrétaires généraux quand il est saisi des questions relatives à la réorganisation des services.

Cependant, cette instance n'est pas décisionnaire en matière de réorganisation de l'Etat, la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui entraîne des modifications de l'organisation administrative et financière de l'Etat, étant pilotée à un autre niveau.

Aucun objectif chiffré d'économie d'emplois n'est explicitement associé au déploiement de *Chorus*.

Le COS n'a pas non plus de vision stratégique et politique sur les autres grands projets informatiques (*Copernic* et *ONP*), même si des passerelles techniques existent, qui permettent de comprendre les enjeux d'interfaces entres ces applications.

De ce fait, la gouvernance du projet *Chorus* reste technique, la vision stratégique du projet étant diluée entre plusieurs acteurs.

Cette dilution ne facilite pas le partage d'une vision commune, d'autant que seule la sécurité des systèmes d'information fait l'objet d'un pilotage interministériel, comme le montre la création récente[102] d'une agence nationale de la sécurité des systèmes d'information rattachée aux services du Premier ministre. L'Etat ne dispose toujours pas d'une direction interministérielle des systèmes d'information financière ni d'une instance de décision unique en la matière.

IV - Un manque de transparence et de maîtrise des coûts du projet

La maîtrise des coûts est, avec le respect du calendrier, l'objectif principal que s'est fixé l'Etat dans le pilotage de ce projet. Cet objectif n'est tenu qu'en apparence. Les écarts de coûts constatés révèlent un défaut de cadrage et de pilotage stratégiques des décisions d'investissement structurantes.

A - Un coût prévisionnel de *Chorus* estimé en 2006 à 1,1 Md€ sur dix ans

Le coût prévisionnel du projet *Chorus* était estimé en 2006 à 1,1 Md€ sur la période 2006 à 2015, dont 0,5 Md€ d'investissement, sur

[102] Par décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009.

le fondement d'une étude menée par l'Inspection générale des finances, actualisée en 2007.

Cette étude initiale prévoyait par ailleurs plusieurs scénarii de déploiement, qui devaient aboutir, selon le niveau de réorganisation de la fonction financière de l'Etat et les gains qui en étaient escomptés, à une valeur actuelle nette du projet (différence entre les gains attendus et les coûts) comprise entre – 0,7 Md€ selon le scénario le plus défavorable (absence complète de rationalisation des organisations) et + 1,1 Md€ selon le scénario le plus favorable (optimisation de l'ensemble des processus budgétaires et comptables, ce que l'on a appelé la « réingénierie des processus » [103]). Aucun élément ne permet pour l'instant de conclure sur le retour sur investissement du projet au regard de ces scénarii initiaux. Cependant, les économies prévues dans le scénario le plus favorable tardent à se dessiner sous la forme de gains de productivité.

Le chiffrage initial ne prenait pas en compte les dépenses effectuées pour le projet *Accord* et pour les applications dites du « *Palier LOLF* », qui ont précédé *Chorus* et qui visaient, comme lui, à une bonne application des dispositions budgétaires et comptables de la LOLF.

B - Un chiffrage qui repose sur des bases fragiles

Selon les données fournies à l'automne 2010 par l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), la prévision actualisée du coût de *Chorus* s'établirait à 1,01 Md€ (en euros courants) sur dix ans.

1 - Une mise à jour nécessaire

Par rapport à la prévision initiale, l'économie escomptée atteindrait ainsi 100 M€. Cette différence serait due, pour la plus grande part, à une réduction de 38 % des coûts prévisionnels de fonctionnement permanent de *Chorus* (691 M€ étaient prévus sur dix ans selon la dernière actualisation en 2007, 425 M€ sont actuellement prévus), c'est-à-dire essentiellement des dépenses de maintenance.

Selon l'AIFE, cette diminution s'explique essentiellement par une surestimation initiale de ces coûts, confirmée par les données réelles

[103] La réingénierie des processus consiste à adapter les organisations existantes à partir des processus de gestion (les processus étant par exemple le paiement des dépenses, la gestion du parc immobilier, la gestion des stocks, etc.) ; une étude dé réingénierie des processus de gestion de l'Etat avait été menée avant le lancement du projet *Chorus*.

disponibles sur la période 2006-2010 : 68 M€ ont été consommés sur ce poste, alors que 192 M€ étaient prévus. Cependant, la fenêtre initiale de prévision s'étalait sur la période 2006-2015 et se fondait sur un déploiement rapide de *Chorus*, en quatre ans. Or, deux années supplémentaires ont été nécessaires pour déployer complètement le projet. Les dépenses de maintenance ne peuvent être cernées avec précision, puisque le fonctionnement de *Chorus* n'a pas encore atteint son régime de croisière.

En outre, il est aujourd'hui établi que des aménagements ultérieurs seront nécessaires, notamment dans le cadre des projets afférents à la gestion du recouvrement fiscal forcé (*RSP*) et à celle des dépenses de personnel (*ONP*).

Enfin, les marchés publics passés par l'AIFE comportent des tranches conditionnelles importantes (près de 40 %, soit 62 M€) dont l'affermissement peut ou non intervenir, ce qui fragilise la prévision.

En revanche, les coûts relatifs à la partie « investissements » du projet sont mieux connus puisque les dépenses d'investissement initiales ont été effectuées[104]. Or, la consommation est supérieure à la prévision moyenne initiale (584 M€ dépensés contre 500 M€ prévus selon la moyenne des scénarii initiaux), alors que le périmètre fonctionnel du projet n'a pas été modifié de manière significative, même si on tient compte des projets qui ont été ajoutés en cours de route (dématérialisation, formulaires[105]).

Les autres éléments concourant au coût du projet sont les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'AIFE.

Au total, la connaissance précise de l'ensemble des coûts du projet est encore limitée.

[104] Les marchés d'intégration et de déploiement peuvent être regroupés en trois catégories : 1/ la conception, la construction et l'intégration de *Chorus*, pour 314 M€, dont l'essentiel (260 M€) concerne ce que l'on appelle les intégrateurs, c'est-à-dire les sociétés de conseil qui sont chargées d'adapter le progiciel de base (SAP) au mode de fonctionnement des administrations et sont responsables de la livraison du produit final ; 2/ le déploiement de *Chorus*, dont le coût est évalué à 164 M€ ; 3/ la maintenance du progiciel, évaluée sur dix ans à 354 M€.

[105] En écartant la solution de formulaires SAP et en développant à peu de frais en interne des formulaires, l'AIFE est d'ores et déjà confrontée à de gros problèmes de restitutions entre les centres de services partagés et les services gestionnaires.

2 - Des charges à ajouter au chiffrage

Si *Chorus* est l'élément central du système d'information financière de l'Etat, il n'en est pas l'unique application informatique ni l'unique déterminant.

Deux autres catégories de systèmes y contribuent :

- les applications développées par les ministères pour leurs propres besoins de gestion, et qui doivent être reliées à *Chorus* au motif qu'ils ont des besoins spécifiques non pris en compte par le progiciel ;
- l'environnement général de *Chorus*, avec les travaux menés pour le développement des différentes versions de l'application *Accord*, ainsi que les réorganisations de l'administration, qui engendrent des coûts.

a) Les systèmes ministériels

S'agissant des systèmes ministériels, les applications du ministère du budget représentent une part significative. A partir des données fournies par ce ministère à la Cour en 2008 à l'occasion du rapport destiné à la commission des finances de l'Assemblée nationale, il est possible d'estimer les évolutions apportées au « *Palier LOLF* » pour permettre le déploiement de *Chorus*, soit environ 50 M€.

De plus, l'étude initiale de 2006 évaluait le coût de fonctionnement du « *Palier LOLF* » à 170 M€ sur deux ans. Or, ces applications devront être maintenues deux années supplémentaires, ce qui entraînera des coûts additionnels.

Enfin, l'investissement porté par les ministères est évalué par l'AIFE à 55 M€ pour la participation des équipes projet au déploiement de *Chorus*, l'interfaçage des applications ministérielles et le temps de formation des agents à *Chorus*. Il est inclus dans l'enveloppe de 1,01 Md€, mais peut être supérieur.

Le total des coûts supplémentaires qui ne peut être affiné en l'absence de comptabilité analytique structurée majore l'enveloppe de 1,01 Md€ d'au moins **220 M€**.

b) L'environnement de Chorus

Le coût de la réingénierie des processus n'a pas été mesuré jusqu'ici, même si l'étude de 2006 prenait en compte, dans le calcul de la

valeur actuelle nette du projet, une absence de gains de productivité la première année d'application du nouveau système.

Aucune évaluation de ce coût n'a été effectuée à ce stade, le projet n'étant pas encore entièrement déployé. L'estimation effectuée en 2006 dans le calcul initial du retour sur investissement prévisible de *Chorus* était cependant de **120 M€**.

Il faut aussi tenir compte des coûts d'adaptation aux prescriptions de la LOLF des applications *Accord 1* et *Accord 1bis* qui ont été utiles à la conception de *Chorus*. La Cour les a évalués lors de ses précédentes enquêtes à 257 M€, dont **160 M€** peuvent être imputés à *Chorus*, mais ne sont pas pris en compte dans l'évaluation globale.

Aux 1,01 Md€ directement imputables à l'AIFE au titre de *Chorus*, s'ajoutent donc le coût de l'adaptation des systèmes ministériels qui peut être évalué à 220 M€ et celui de l'environnement de *Chorus* qui est estimé à 280 M€ (=120 M€ + 160 M€). Le coût total du projet sera supérieur à 1 Md€ et sera plus proche de 1,5 Md€, si l'on intègre les coûts indirects.

C - Une conséquence du défaut de cadrage et de pilotage stratégique

Faute de cadrage préalable suffisant des choix stratégiques, l'enveloppe budgétaire a été mal définie. En l'absence de responsable chargé de mettre à jour cette enveloppe, notamment en fonction des choix stratégiques ultérieurs, le maintien, comme seul indicateur de maîtrise des coûts, d'un suivi de l'écart par rapport à l'enveloppe n'est pas pertinent. Enfin les décisions de réorganisation administrative ont été prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques alors que les décisions d'investissement relevaient de la seule responsabilité du ministère du budget. Il a donc manqué une stratégie interministérielle cohérente.

***

Les conditions difficiles dans lesquelles le projet Chorus est déployé dans les administrations confirment les doutes de la Cour sur la capacité du nouveau système d'information à atteindre les ambitions de la LOLF.

En l'état, Chorus aboutit à une organisation administrative compliquée où les responsabilités respectives des ordonnateurs, des services gestionnaires et des comptables s'entremêlent confusément. Paradoxalement, les réorganisations en cours recouvrent souvent le maintien des procédures et des pratiques anciennes, notamment budgétaires et comptables, y compris dans les ministères financiers. La culture administrative et la gestion des ressources humaines n'évoluent pas suffisamment. La définition des compétences nécessaires à l'exercice de ces fonctions nouvelles devient impérative.

Les perspectives d'amélioration de la gestion publique résultant de Chorus tardent à se dessiner, la complexité des nouvelles procédures l'emportant encore largement sur les gains d'efficacité et d'efficience promis. Un risque élevé existe que l'objectif d'améliorer la gestion publique ne soit pas atteint lorsque Chorus sera entièrement déployé.

Des carences stratégiques notables dans la conduite du projet et dans les choix d'organisation qui doivent l'accompagner sont à l'origine des difficultés de déploiement du projet, mais peuvent être corrigées à condition de procéder vigoureusement et rapidement aux adaptations nécessaires. Les enjeux clés concernent l'organisation, mais aussi le pilotage global du système d'information financière de l'Etat, l'évolution du réseau comptable et la redéfinition des fonctions de l'ordonnateur. Dans ce cadre, la réforme complète du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962, qui fixe notamment le rôle des ordonnateurs et des comptables publics, s'impose comme un chantier interministériel prioritaire.

Le manque de transparence et de maîtrise des coûts relevé par la Cour est largement une conséquence de l'absence de cadrage préalable et de pilotage stratégique affectant les décisions d'investissement les plus décisives, celles qui conditionnent l'obtention d'une performance satisfaisante et garantiront l'amortissement de ce très lourd investissement.

La Cour formule en conséquence sept recommandations :

1. clarifier la gouvernance du projet et l'articuler davantage avec celle des autres grands projets structurants (Copernic, ONP, systèmes d'information logistiques) et favoriser l'émergence d'une stratégie interministérielle cohérente, appuyée par un soutien politique sur la durée ;

2. faire des restitutions aux ordonnateurs un chantier prioritaire, pour redéfinir les outils de pilotage et de contrôle;

3. refondre le règlement général sur la comptabilité publique, en identifiant clairement les filières hiérarchiques des nouvelles fonctions (centres de services partagés, services facturiers, unités opérationnelles,…) et les actes susceptibles de mettre en cause, dans la chaîne de la dépense et dans la chaîne de la recette et des dépenses fiscales, les responsabilités juridiques respectives des ordonnateurs et des comptables ;

4. ramener, dans une première étape, le nombre de comptes de gestion à une quarantaine ;

5. tenir une comptabilité des engagements qui soit auditable, le suivi des dettes de l'Etat vis-à-vis de ses fournisseurs étant en jeu ;

6. développer les comptabilités auxiliaires et fiabiliser les données « basculées » dans Chorus, dans le but d'exploiter au maximum les possibilités offertes par le progiciel de gestion intégrée et pour en optimiser le retour sur investissement ;

7. faire du développement d'une véritable comptabilité analytique à l'échelle de l'Etat une priorité de la révision générale des politiques publiques.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Ce projet d'insertion ne reçoit pas mon accord. Il comprend en effet de nombreuses remarques que je conteste et dont je souhaite vous faire part.

Je vous prie de trouver ci-après la réponse dont je souhaite la meilleure prise en compte possible ainsi que la publication.

Chorus assure quotidiennement 30.000 paiements en moyenne, qui ont permis en 2010 de payer 80 milliards d'euros (hors dépenses de personnel), soit 5% de plus que l'année précédente sur le même périmètre. La mise en œuvre de ce projet, compte tenu de son ampleur, connaît nécessairement des difficultés temporaires en phase de déploiement, à l'instar de tous les projets de ce type. J'estime pour autant tout à fait encourageants les premiers résultats de Chorus, qui est aujourd'hui un outil de gestion de la dépense opérationnel aux performances avérées.

La Cour considère que le succès de Chorus dépendra de la capacité de l'Etat à adapter ses méthodes de gestion financière et comptable et de son aptitude à préparer les agents concernés à ces changements. La nécessité de rompre avec les procédures et pratiques anciennes qui empêchent de tirer parti de toutes les possibilités de l'outil est effectivement une priorité que je fais mienne. Si ces pré-requis sont indispensables, il n'en demeure pas moins que son succès dépend également de la force de conviction des acteurs de premier plan, dont celle de la Cour des comptes, pour convaincre ses utilisateurs que le progiciel est opérationnel, qu'ils doivent se l'approprier, l'utiliser de manière vertueuse et ainsi rassurer les fournisseurs de l'Etat sur sa capacité à honorer ses engagements.

Ce travail d'explication et d'adaptation des pratiques doit s'inscrire dans le temps. Le bon fonctionnement de l'outil et, au-delà, la mise en œuvre pleine et entière de la LOLF, exigent une appropriation par les agents de l'Etat des nouvelles procédures et, dans certains cas, une modification profonde des circuits de la dépense. Leur mise en œuvre optimale, que je souhaite la plus rapide possible, ne pourra se faire que progressivement. Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat participe pleinement à cet effort d'accompagnement du changement, qui doit mobiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense.

Je tiens également à souligner que Chorus n'a pas vocation à devenir l'« ossature 11 des systèmes d'information financière de l'Etat sur laquelle se brancheraient les applications de gestion financière des

ministères car les Applications Ministérielles Financières qui gèrent des processus financiers budgétaires et comptables ont vocation à disparaître avec l'arrivée de Chorus.

Considéré comme difficile par la Cour, le déploiement des programmes de dépense s'achève avec la vague du]er janvier 2011, conformément aux engagements pris par mon prédécesseur. Si des retards de paiement de la dépense ont pu être constatés en 2010, mes services se sont efforcés dès le premier semestre de les résorber au plus tôt, avec une attention toute particulière à la situation des PME au moyen d'une cellule dédiée. Ces retards ont ainsi atteint un maximum de 4,3 milliards d'euros à fin juin (et non les 6 milliards d'euros évoqués dans le projet de rapport qui m'a été transmis), pour diminuer progressivement et être résorbés aujourd'hui. La Cour relève d'ailleurs elle-même les efforts importants mis en place par l'ensemble de l'administration, gestionnaires et comptables, pour traiter l'ensemble des paiements en 2010, et je lui en sais gré.

Ces retards sont cependant imputés à une préparation déficiente de l'opération de bascule, notamment en matière de formation, ce qui me paraît devoir être très fortement nuancé. Le déploiement de Chorus a en effet fait l'objet d'un effort de formation sans précédent, tant de la part de mes services que de ceux de l'ensemble des ministères concernés. C'est ainsi que 62% des dépenses de déploiement ont été consacrées à la formation à l'outil Chorus.

Au titre de la dernière vague de déploiement de 2010 (V4), ce sont près de 8.000 jours de formation qui ont été dispensés aux formateurs, pour 52.000 jours de formation aux utilisateurs. Ces chiffres ne comprennent pas les formations métier dispensées par les ministères et les maitrises d'ouvrage réglementaires.

Les efforts déployés en matière de formation ne peuvent donc être mis en cause pour expliquer les difficultés rencontrées. En revanche, les retours d'expérience relatifs à la mise en œuvre des progiciels de gestion intégrée démontrent, dans l'ensemble des entités publiques et privées, qu'une période d'appropriation de plusieurs mois est généralement nécessaire avant une utilisation courante de l'outil et un retour à une situation nominale. Le projet Chorus n'a pas échappé à cette règle lors du démarrage de ses différentes vagues de déploiement.

La Cour souligne que les moyens mis en place pour résorber les retards de paiement ont eu pour effet de dégrader la comptabilité des engagements en supprimant la saisie préalable des engagements juridiques. A cet égard, il convient de rappeler tout d'abord qu'une procédure a été définie pour encadrer ces paiements, et que s'ils se traduisent effectivement par des « demandes de paiement direct 11, ils donnent également lieu à une régularisation imposant la saisie, a posteriori, d'un

engagement juridique. La comptabilité des engagements n'a donc été que temporairement altérée.

La Cour évoque enfin une priorité donnée au paiement de la dépense, plutôt qu'au développement de la comptabilité patrimoniale. Il est fait observer à cet égard qu'en matière de dépense, le déploiement de Chorus ne s'est pas cantonné aux seuls paiements, mais a porté sur l'ensemble de la chaîne de la dépense, gestion des actifs et des crédits comprise.

Plusieurs raisons seraient à l'origine d'une qualité insatisfaisante des engagements juridiques dans Chorus. Il s'agirait tout d'abord des modalités de reprise des engagements comptables de NDL qui auraient été, sans retraitement préalable, basculés sous la forme d'engagements juridiques. Je voudrais souligner au contraire l'attention particulière apportée à cette opération complexe qui a intégré une étape de retraitement des données issues de l'application de suivi des crédits déconcentrés de l'Etat (NDL), de manière à pouvoir injecter de véritables engagements juridiques dans Chorus.

La Cour note également que les engagements juridiques sont souvent saisis par les gestionnaires au moment du traitement de la facture. Ce constat doit être pour partie nuancé. Ainsi que l'a noté la Cour dans son rapport d'audit sur certaines fonctionnalités des versions 4 et 5 de Chorus en 2010, il ne vaut de manière manifeste que pour environ 13% des services faits qui ont été enregistrés dans Chorus le même jour que la création du bon de commande (constat de la Cour à mi-septembre). La situation devra naturellement être améliorée en 2011 pour être plus conforme au processus de la dépense tel qu'il a été d fini, en liaison avec la Cour, à l'occasion des travaux de réingénierie des processus budgétaires et comptables. Elle semble très largement imputable au prolongement des pratiques anciennes des gestionnaires compréhensibles dans des structures de l'Etat dont une partie seulement de l'activité a été gérée dans Chorus en 2010- mais devrait évoluer avec l'appropriation progressive des nouveaux circuits de la dépense, sous l'effet notamment du renforcement du contrôle interne budgétaire et de l'action du réseau du contrôle budgétaire.

S'agissant d'éventuels contrôles qui n'auraient pas été activés en amont du paiement, il est précisé qu'aucun des contrôles prévus par le progiciel de gestion intégrée n'a été déverrouillé lors de sa mise en œuvre, non plus que dans ses différentes versions.

L'organisation de la chaîne de la dépense est considérée comme « loin d'être efficace » par la Cour. Elle regrette en premier lieu l'absence de modification du règlement général sur la comptabilité publique. La direction du budget et la direction générale des finances publiques ont cependant entrepris conjointement la révision complète de

ce règlement. Elle a pour objectif de prendre en compte les éléments de gestion budgétaire et comptable introduits pour 1'Etat par la loi organique relative aux lois de finances ainsi que les nouvelles procédures et organisations financières traduisant la rationalisation des fonctions supports des administrations. Ces travaux de révision menés au cours de 1'année 2010 ont conduit à clarifier le rôle des ordonnateurs et des comptables et à préciser les fonctions et les responsabilités des nouveaux acteurs (responsables de programme, de budget opérationnels de programme et d'unités opérationnelles, centres de services partagés, services facturiers, ...). Le nouveau texte permettra de donner une assise juridique aux nouvelles modalités d'exécution des dépenses et recettes, de redéfinir certaines phases de la dépense et de sécuriser les nouvelles modalités de maîtrise des procédures, notamment le contrôle interne budgétaire et comptable. Ce projet de texte relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a été transmis à la Cour des comptes en janvier 2011 et ses observations seront naturellement examinées avec le plus grand soin.

En second lieu, la Cour fait état de la limitation à 25.000 du nombre de postes de travail Chorus, en évoquant une absence d'analyse de fond sur l'organisation de la gestion financière et comptable de l'Etat. Je ne peux partager cette analyse, compte tenu des travaux de réingénierie sur les macro-processus financiers menés avec 1'ensemble des ministères et de ceux de 1'inspection générale des finances, dont la Cour a eu connaissance, qui ont conduit à la création des centres de services partagés (CSP) et ont, en cible, la généralisation des services facturiers.

Le recours aux formulaires est évoqué comme ne garantissant pas un accès de qualité au système d'information. Or, il convient de rappeler que les formulaires assurent un accès simplifié, en termes d'utilisation et de formation, à certaines fonctions de la dépense pour des utilisateurs nombreux, parfois occasionnels et souvent non experts des opérations budgétaires et comptables.

Chorus formulaires permet aux services prescripteurs d'être informés de l'état de traitement de leurs demandes par leur centre de services partagés. A titre d'exemple, le prescripteur se voit notifier le numéro du bon de commande créé à partir de sa demande d'achat, après validation par le centre de services partagés. fl peut alors facilement saisir la constatation du service-fait à partir de ce même numéro.

Le recours aux formulaires permet ainsi aux services prescripteurs de se recentrer sur leurs fonctions métier. Ils sont déchargés des opérations budgétaires ou comptables, telle que la certification du service fait, le centre de services partagés disposant des informations et de la compétence nécessaires pour réaliser les contrôles afférents avant de procéder à l'enregistrement dans l'outil.

Les formulaires participent par conséquent à la fluidification de la chaine de la dépense, tout en minimisant les coûts de déploiement et en limitant le développement d'éventuelles nouvelles applications ministérielles. La qualité de l'information financière ne peut être altérée de ce fait, elle peut même s'en trouver enrichie par la mise à disposition d'un outil adapté aux évolutions de l'organisation de la chaîne de la dépense.

En outre, le développement des nouvelles organisations financières (CSP, services facturiers) permet de professionnaliser la gestion de la dépense et 1'utilisation de Chorus, ce qui est de nature à améliorer la qualité de 1'information financière. L'extension des services facturiers en 2011 sera l'occasion de fluidifier la chaîne de la dépense et d'améliorer la qualité comptable au travers d'un recensement sécurisé des charges à payer. Des travaux sont entamés pour concevoir à partir des restitutions de Chorus les restitutions les plus adaptées, qui permettront notamment aux gestionnaires de disposer des informations de pilotage et de suivi dont ils ont besoin.

Le développement de la comptabilité générale constitue un sujet essentiel et depuis 2008 des comités de suivi de la trajectoire comptable de Chorus sont organisés. La Cour des comptes est associée très étroitement à ces travaux, dont 1'avancement lui est présenté mensuellement depuis 1'automne 2009. Le travail de préparation de la conception de la trajectoire comptable a ainsi été engagé avant la mise en place au printemps 2010 de l'instance dédiée du Comité d'orientation stratégique que la Cour mentionne. Je souligne également que 1'avis de la Cour est systématiquement sollicité avant chacune des réunions de ce comité. Le soin apporté à 1'approfondissement de la mise en œuvre de la comptabilité générale dans Chorus a d'ailleurs conduit à la repousser d'une année afin de prendre en compte l'ensemble des potentialités de l'outil et d'opérer des rationalisations dans la tenue des comptes. Ainsi, le plan comptable a été profondément remanié, avec notamment une réduction de près de la moitié du nombre de comptes utilisés.

Comme le relève toutefois la Cour, le progiciel Chorus n'intègrera pas dans son cœur le traitement de certaines des opérations financières de 1'État telles que les charges de personnel ou les recettes fiscales. En effet, la logique de «flux de travail !! de Chorus est inadaptée aux traitements complexes de ces opérations et aux volumétries associées, et cette hypothèse ne serait pas techniquement soutenable. il est à noter, d'ailleurs, qu'aucun des États similaires à la France ayant adopté une comptabilité en droits constatés, ne dispose d'un progiciel intégrant 1'ensemble de ses opérations financières.

Le choix de ne pas bouleverser 1'organisation comptable a été, comme l'a déjà noté la Cour, lié notamment à la volonté de sécuriser la mise en place du nouveau système d'information financière. De fait, l'appui du réseau comptable de la direction générale des finances publiques a été

déterminant pour la mise en œuvre opérationnelle de Chorus et son implication particulière dans la résorption des retards liés au déploiement de la V4 doit être soulignée. Il faut en outre rappeler que l'organisation comptable a été profondément revue, avec une réduction très sensible, au 1er janvier 2011, du nombre de comptables assignataires de la dépense, qui sont passés de 100 en 2010 à 58, une concentration des assignations et une spécialisation progressive pour certains ministères (défense en particulier). De nouvelles organisations ont été déployées comme les cellules régionales de supervision des tiers et les services facturiers placés auprès des comptables.

La Cour préconise, par ailleurs, de ramener le nombre de comptes de gestion à une quarantaine. Je ne partage pas cette proposition qui n'est ni pertinente, ni opportune. Elle n'aurait qu'une incidence limitée sur l'objectif que je partage avec la Cour de réduction des écritures internes que je compte mettre en œuvre par d'autres moyens au travers d'une réduction significative des écritures infra-départementales. La solution envisagée par la Cour pourrait augmenter par ailleurs le nombre d'écritures de centralisation. Elle contredirait surtout le choix structurant d'organisation de la direction générale des finances publiques au niveau du département. Les directeurs des finances publiques, qui sont des comptables, doivent être responsables de leurs opérations dans leur périmètre départemental et donc rendre chacun un compte de gestion. La préconisation de la Cour aurait pour conséquence d'instaurer une hiérarchie entre les directeurs de niveau régional et départemental, instaurant ainsi une gestion de ce réseau plus complexe, alors même que la fluidité des relations entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée est nécessaire. J'observe enfin que Chorus, bâti à partir du progiciel SAP, est conçu pour de grandes organisations et n'implique aucune limitation du nombre de services comptables. Ce point d'organisation administrative, lié aux choix de la circonscription départementale d'action de l'État, ne trouve en tout état de cause pas sa place dans un chapitre du rapport public concernant un système d'information financière.

Je relève enfin qu'au plan des paramètres structurants de Chorus le nombre de sociétés a été limité à moins d'une quarantaine (34), ce qui répond bien à un objectif de rationalisation dans l'outil du nombre de structures comptables.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'organisation comptable sera optimisée dans le cadre de la trajectoire comptable au niveau infra-départemental avec la perspective de réduction d'un tiers, par rapport à la situation actuellement constatée, des flux de transferts entre les comptables principaux d'une part et les postes non centralisateurs d'autre part. Cette perspective sur la tenue des comptes dans Chorus a été précédemment évoquée dans le cadre de la réponse du Premier ministre au

référé de la Cour. Elle contribuera à une rationalisation significative des processus comptables dès 2012. Bien entendu, les travaux seront poursuivis au-delà pour optimiser les processus comptables au travers notamment d'une production d'information comptable infra-annuelle enrichie, d'une automatisation croissante des écritures, et d'une réduction des délais de clôture. Le rôle du comptable dans 1'environnement de Chorus sera ainsi rénové au vu des potentialités de 1'outil.

La Cour fait également état de certains choix stratégiques qui n'auraient pas été faits ou laissés en dehors du périmètre de Chorus.

Ainsi, la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) est considérée par la Cour comme insuffisante pour être utile aux gestionnaires. Il est rappelé que, conformément à 1'article 27 de la LOLF, la CAC est «destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ii. Il ne s'agit donc pas d'une comptabilité analytique ayant vocation à répondre à tous les besoins des gestionnaires.

La Cour appelle de ses vœux la mise en place d'une comptabilité analytique issue de la comptabilité générale. Cet objectif, que je partage, ne fait pas partie du périmètre actuel de 1'outil, et son lancement supposera, au préalable, de définir les finalités et les règles de ce que devra être la comptabilité analytique de 1'Etat, le périmètre sur lequel elle pourra s'appliquer, et de déterminer de façon détaillée les éléments à analyser et les règles d'imputation et de déversement des coûts indirects. La mise en œuvre d'une comptabilité analytique dans un progiciel de gestion intégré constitue, comme le montre 1'expérience des grandes entreprises, un nouveau projet en soi.

S'agissant de la consolidation des comptes de 1'Etat, sa mise en œuvre dans Chorus représente également un projet qui supposera, au préalable, un travail de définition du périmètre et de la méthode de consolidation, et en tant que de besoin d'harmonisation et de stabilisation des référentiels comptables. Elle est par ailleurs liée au renforcement préalable de la qualité des comptes des opérateurs, sur laquelle mes services travaillent activement avec les acteurs concernés sur la base des nouvelles orientations que je viens de fixer personnellement à l'ensemble de leurs dirigeants.

Quant aux données du parc immobilier, et comme cela avait été prévu, après une reprise de celles-ci dans Chorus, elles ont donné lieu à une mise en qualité dans le cadre d'un processus toujours en vigueur. D'ores et déjà, un investissement important a permis de contrôler et fiabiliser les données intégrées et assurer une gestion comptable et financière de qualité. En outre, lors de la clôture des comptes 2010, une série de contrôles, destinée à sécuriser au maximum la cohérence des données et des traitements, sera mise en œuvre. Les traitements des opérations d'inventaire en 2010 seront améliorés pour prendre en compte

le retour d'expérience de la clôture précédente. L 'implémentation de contrôles automatiques dans Chorus sera bien évidemment poursuivie dans le cadre des modifications induites par la réingénierie du processus immobilier.

La Cour estime enfin que la gouvernance du projet est « toujours en question », restant purement technique.

Je ne peux partager cette affirmation. Certes, le Comité d'Orientation Stratégique du projet n'est pas décisionnaire en matière de réorganisation de l'Etat, mais il a su faire appel, chaque fois que nécessaire, dans le cadre de la RGPP citée par la Cour, à l'arbitrage du Premier Ministre. Ce fut le cas notamment pour la mise en place des centres de services partagés (CSP) ministériels ou interministériels ou la définition d'organisations-cibles reposant sur la généralisation des services facturiers. En 2010, des réunions interministérielles (RJM) ont également été organisées sur des sujets relatifs à l'organisation dans les collectivités ultra-marines ou dans les Directions Départementales Interministérielles. La continuité du soutien politique, indispensable à la conduite d'un projet de cette ampleur, n'a jamais fait défaut depuis son lancement. ll convient également de rappeler que celui-ci, dont la dimension interministérielle est essentielle, repose sur une vision stratégique partagée entre tous les acteurs ministériels qui convergent vers la même cible et agissent depuis quatre ans en ce sens, sans s'être jamais désengagés ou dispersés.

La gouvernance du projet a été renforcée cette année avec l'installation d'instances dédiées notamment en vue de la bascule de la comptabilité, et dans cette perspective, la direction générale des finances publiques joue d'ailleurs un rôle croissant, au for et à mesure du déploiement de Chorus.

Le coût prévisionnel du projet, estimé effectivement en 2006 à 1,1 Md€ sur dix ans, a été réactualisé dans le strict respect du périmètre initial du projet.

Les développements concernant notamment les applications du Palier LOLF et du projet Accord« qui ont précédé Chorus » et leur adaptation à la LOLF n'ont donc pas lieu d'être pris en compte. Je souligne que ces dépenses ont été engagées alors que les choix stratégiques du projet Chorus n'étaient pas encore validés. Ces évolutions n'avaient d'ailleurs pas pour vocation de permettre le déploiement de Chorus, mais d'adapter a minima les systèmes existants au format de la LOLF dans le délai très contraint du 1er janvier 2006.

De même, les dépenses susceptibles d'être induites par les aménagements futurs qui pourraient être rendus nécessaires par la conduite des projets RSP et ONP ne me semblent pas devoir être imputées au projet Chorus.

La prévision actualisée du coût de Chorus s'établit ainsi à 1,01 Md€ sur dix ans, chiffrage établi sur des bases solides, s'appuyant sur des consommations de crédits constatées. Les chiffres retenus reposent sur une actualisation des coûts réalisée début 2010. Ainsi, il ne peut être affirmé que le chiffrage repose sur des bases fragiles et qu'il existe un manque de visibilité sur l'ensemble des coûts : au regard de la maturité du projet et de la transparence des coûts, les chiffrages de Chorus traduisent la réalité des consommations et une évaluation rigoureuse des coûts à venir. J'estime donc que la Cour ne remet pas en cause les chiffrages proposés par l'AIFE sur le périmètre du projet Chorus, et que la majoration des coûts (de 1,01 Md€ à 1,5 Md€) qu'elle propose, résulte d'une nouvelle approche modifiant le périmètre d'analyse initial, et non pas d'un défaut de cadrage préalable des choix stratégiques.

En conclusion, je ne peux partager les doutes exprimés par la Cour sur la capacité de Chorus à atteindre les ambitions de la LOLF. Le fonctionnement de Chorus se révèle aujourd'hui prometteur. Le système est opérationnel, les organisations se mettent en place et Chorus a permis de gérer en 2010 une part significative du budget de l'Etat. Même si la mise en place des processus financiers est à parfaire, les améliorations de la gestion publique sont déjà dessinées. D'une manière générale, les difficultés rencontrées, inhérentes au déploiement d'un système d'information financière dont la Cour reconnaît l'ampleur sans précédent, sont systématiquement prises en compte et traitées par les différents acteurs concernés. Elles se résolvent progressivement et contribuent à préciser ou faire évoluer les procédures, les organisations et la formalisation des principes posés par la LOLF Les constats réalisés dans cette phase de montée en puissance ne peuvent dans ces conditions que refléter une situation temporaire et parfois partielle dans le cheminement vers la cible, parfaitement identifiée depuis l'origine.

La Cour formule sept recommandations qui ont recueilli toute mon attention. Quatre sont d'ores et déjà incluses dans mes priorités: la refonte du règlement général sur la comptabilité publique, la tenue d'une comptabilité des engagements auditable, le développement des comptabilités auxiliaires et la fiabilisation des données « basculées » sont déjà mis en œuvre pour partie. Le chantier des restitutions aux ordonnateurs est en cours de lancement. A moyen terme, à l'issue du déploiement de Chorus, le développement d'une comptabilité analytique pourra être initié dans le cadre d'un projet dédié. Je renvoie au développement qui précède s'agissant de la recommandation sur le nombre de comptes de gestion. La rationalisation des processus comptables sera par ailleurs poursuivie dans le cadre de la trajectoire comptable.

Je reste bien entendu vigilant et attentif aux modalités de déploiement de Chorus. Je rappelle qu'il s'agit d'un projet de très grande

ampleur, sans précédent au sein des systèmes informatiques de 1'Etat. La préparation de la bascule comptable dans Chorus constitue pour 2011 une priorité de mes services, afin qu'elle puisse répondre de manière optimale aux attentes de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public national, chargé de plusieurs missions liées à l'emploi et à la formation des agents des collectivités territoriales. Organisme paritaire présent sur tout le territoire, le CNFPT qui emploie plus de 2 200 personnes dispose d'un budget annuel d'environ 350 M€ alimenté, pour l'essentiel, par une cotisation versée par les collectivités locales, assise sur les traitements d'environ 1,7 million d'agents territoriaux.

A l'issue d'un contrôle des comptes et de la gestion de cet établissement pour les exercices 1993 à 2000, la Cour avait, en 2002, communiqué un rapport, qui a été ensuite publié, à la commission chargée des finances du Sénat, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Il mettait en évidence de nombreuses défaillances et, dans certains cas, des irrégularités dans la gestion de l'établissement, qu'il s'agisse de la gestion des personnels, de l'immobilier ou des véhicules.

Le CNFPT a alors arrêté un « plan de redressement » dont la Cour a examiné la mise en œuvre lors d'un contrôle portant sur les exercices 2001 à 2005. Dans le bilan qu'elle en a tiré, publié dans son rapport public annuel en février 2007, la Cour relevait que le président avait engagé le Centre sur la voie du redressement, mais elle observait, toutefois, la persistance de nombreuses insuffisances, qu'elle jugeait préoccupantes, et une application insuffisamment rigoureuse des nouvelles directives. La Cour appelait alors à mener à leur terme les réformes entreprises, en soulignant notamment la nécessité d'accroître l'efficacité de l'organisme afin de répondre aux besoins nouveaux des collectivités et de se préparer aux évolutions législatives en débat à l'époque.

Les observations qui suivent résultent d'un nouveau contrôle des exercices 2004 à 2008, intégrant quelques données plus récentes de 2009 et 2010, a porté sur les services du siège parisien, cinq délégations de métropole et trois écoles. La Cour s'est particulièrement attachée à

examiner les suites réservées à ses précédentes recommandations et à la mise en œuvre de la réforme issue de la loi du 19 février 2007.

La Cour a constaté la persistance de graves anomalies de gestion.

I - Une adaptation tardive des activités aux missions nouvelles malgré une grande aisance financière

A - Un nouveau cadre législatif

Les missions du CNFPT avant la loi du 19 février 2007 :

- la formation initiale d'application des fonctionnaires territoriaux, leur formation continue, la préparation aux concours et aux examens professionnels ;

- l'organisation des concours et examens des agents de catégorie A des filières administrative, technique, culturelle, sportive et de police municipale ;

- diverses autres missions relatives à l'emploi territorial, notamment la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE), au nombre de162 à fin 2008.

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, en introduisant le droit individuel à la formation professionnelle et la validation des acquis de l'expérience professionnelle, a renouvelé les missions du CNFPT.

Le CNFPT, chargé de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, a conservé la responsabilité de la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences ainsi que de la tenue du répertoire national des emplois de direction. Il reste désormais chargé, pour les seuls agents de catégorie A+, de la bourse nationale des emplois et de la gestion des FMPE. Enfin, et surtout, aux formations initiales sont substituées des formations d'intégration et des formations de professionnalisation de plus courte durée, et à compter du 1er janvier 2010, les concours des agents de catégorie A (hormis ceux de catégorie A+) sont gérés par les centres départementaux de gestion[106] auxquels les

[106] Ces centres sont des établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par les employeurs territoriaux. Ils participent à la gestion des personnels des collectivités. Celles de moins de 350 agents y sont obligatoirement affiliées ; les autres collectivités peuvent bénéficier de leurs prestations si elles le souhaitent.

moyens budgétaires correspondants ont été transférés mais pas les agents qui s'en occupaient, à quelques exceptions près,. Une centaine d'agents sont donc demeuré en surnombre au CNFPT, leur reconversion étant difficile.

La loi de février 2007 était l'occasion, pour l'établissement, de lancer des réformes profondes de son organisation, de son fonctionnement et des services rendus qui ne donnaient satisfaction ni aux agents territoriaux ni aux élus locaux. Alors que ni les moyens financiers, ni les moyens humains ne lui faisaient défaut, le CNFPT est resté peu réactif jusqu'en 2009. Ce n'est qu'en 2010 qu'il a adopté, après une concertation approfondie, un « projet national de développement » qui vise à satisfaire les demandes nouvelles et remédier aux insuffisances de la gestion.

Trois axes de réforme apparaissent, à la Cour, mériter une attention particulière.

a) Développer des relations avec ses partenaires

La redéfinition légale des missions du CNFPT l'oblige à développer des relations plus actives avec les centres départementaux de gestion, les réseaux de formation propres à certains milieux professionnels et les universités, avec lesquelles les relations restent à établir pour la mise en œuvre de formations communes.

Une collaboration plus étroite doit également être recherchée avec les collectivités territoriales avec lesquelles le CNFPT a noué, de longue date, des relations, qui se sont notamment traduites par des contrats d'objectifs territorialisés (COT) et des plans régionaux de développement (PRD).

L'établissement, confronté à une demande de retour sur cotisation de la part des grandes collectivités, qu'il a décidé de satisfaire, de manière informelle, à hauteur de 20%, doit être plus réactif dans la réponse aux besoins.

b) Renouveler l'ingénierie de formation

Sous le double effet de la loi de février 2007 et des nouvelles technologies, une offre de formation sous forme d'un catalogue de prestations standardisées, modifiées à la marge chaque année, n'est plus adaptée à ce qui devient une logique non plus d'offre mais de demande, territorialisée et individualisée.

Le CNFPT, qui a infléchi ses pratiques au cours des dernières années, doit rénover plus profondément son ingénierie et donner plus de cohérence à l'organisation de ses travaux sur la formation à distance. Cette rénovation est, au demeurant, la seule façon d'accompagner dans des conditions économiquement acceptables la généralisation des parcours individuels de formation.

c) Définir une stratégie pour les écoles

Le CNFPT n'étant plus chargé que de la formation initiale des cadres de catégorie A+, assurée par l'institut national des études territoriales (INET), se pose la question de l'emploi des personnels, des bâtiments, et des missions des écoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT) qui dispensaient auparavant la formation initiale des agents de catégorie A.

Les effets de la réforme ont d'ailleurs été plus brutaux que prévus dans les budgets et la programmation : de 2007 à 2008, les activités des écoles ont chuté de 42 % en journées de formation et de 63 % en journées formation stagiaire. L'ENACT de Dunkerque, dont le volume d'activité était moins important que celui des autres écoles avant la réforme, a vu son plan de charge se dégrader davantage après. En 2009, le nombre de journées stagiaire y était inférieur (7 355) à celui de l'ENACT de Nancy (12 683) ; en 2007, l'activité cumulée de ces deux écoles (20 018 jours) était inférieure à la moitié de l'activité d'une seule des deux autres écoles, Angers (42 404) ou Montpellier (55 077).

A partir de 2008, les écoles se sont cependant attachées à diversifier leurs prestations. En fonction des projets, se sont esquissées leur spécialisation en « pôles de compétence », leur mise en réseau et une mutualisation de leurs moyens avec ceux des délégations régionales. Un accroissement des actions de formation continue a permis de limiter la baisse de l'activité tandis que l'offre a été orientée dans un sens plus qualitatif et moins répétitif

Mais il a fallu attendre 2010 pour qu'avec son « projet national de développement », le CNFPT décide de transformer les ENACT en instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) chargés, sous l'égide de l'INET, d'une mission de formation des cadres et de pilotage de réseaux des « pôles de compétence » dispersés sur le territoire.

Ces instituts sont chargés de trois catégories de missions afin « *d'atténuer autant que possible la disparition des formations initiales des catégories A* » :

- une offre de formation statutaire en direction des catégories A, des actions d'intégration et de professionnalisation ;
- une animation de réseaux de pôles de compétence au service de l'ensemble du CNFPT dans un champ de spécialisation déterminé pour chaque nouvel institut ;
- l'organisation de formations nationales ou interrégionales conçues en liaison avec l'INET dans leur champ de spécialisation afin d'élargir l'offre de formation des cadres A+, les champs de spécialisation ayant été définis afin d'équilibrer les attributions nouvelles et maintenir le réseau existant.

La Cour considère que cette stratégie visant principalement, dans une situation de crise, à sauvegarder le réseau des écoles reste trop floue, s'agissant en particulier de la nécessaire adéquation des moyens en place au champ, désormais réduit, des missions.

B - L'abondance de la ressource et ses effets

1 - Une aisance financière certaine

Les recettes, composées à 87 % de cotisations obligatoires prélevées au taux de 1 % sur la masse des rémunérations versées aux agents territoriaux, ont progressé de 35,3 % entre 2004 et 2009. De 2004 à 2008, le nombre des agents en équivalent temps plein est passé de 1 425 000 à 1 666 600, soit une hausse de 17 %[107].

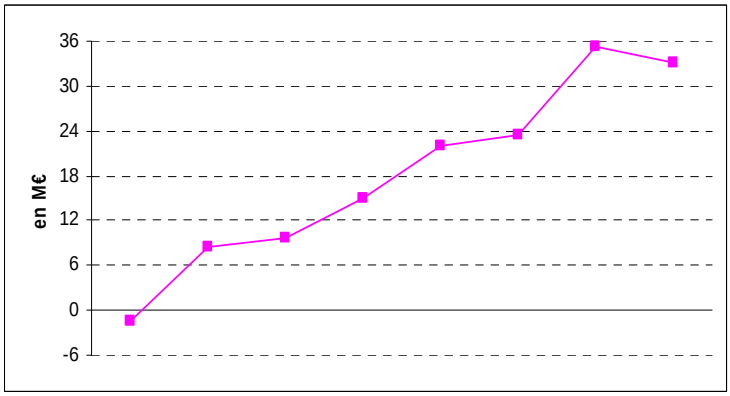
Les dépenses ont crû de 27,7 % au cours de la même période. Les deux principales charges courantes non financières du Centre sont les traitements et salaires (pour 38 à 40 %) et les achats et charges externes (pour 41 à 46 %, dont les contrats de prestations de services de formation et hors formation).

[107] Et de 1 030 450 à 1 268 900 pour les seules collectivités territoriales, soit + 23 % (source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique – faites et chiffres 2009-2010 - DGAFP)

Evolution des dépenses et des recettes

Le résultat, positif à compter de 2003, s'est continûment accru jusqu'en 2008. Il a été multiplié par quatre en sept ans. L'exercice 2008 est excédentaire de plus de 35 M€ en raison d'une poursuite de l'augmentation des recettes, en particulier des cotisations, conjuguée à une réduction des dépenses résultant d'une baisse de l'activité. Une certaine reprise de l'activité en 2009 a produit un léger recul du résultat (33,2 M€), sans pour autant inverser les évolutions passées.

Progression du résultat annuel



Les bilans confirment la particulière aisance financière du CNFPT : accroissement des fonds propres, disponibilités abondantes, endettement réduit. En 2009 les fonds propres atteignaient 326,7 M€. En cinq ans le solde du compte au Trésor public a été multiplié par quatre, passant de 27,9 à 108,7 M€.

2 - Un développement de l'activité inférieur à la hausse de la ressource

a) Les données d'ensemble

De 2004 à 2007, l'activité du CNFPT a augmenté moins que ses recettes. Alors que le produit des cotisations encaissées par le CNFPT augmentait de 40 %, le nombre des journées de formation stagiaire ne s'est accru que de 24 %. L'année 2008 a été marquée par une baisse de 7,8 % du nombre de journées formation stagiaire, le Centre n'ayant pas réussi à compenser l'importante réduction des formations initiales, pourtant annoncée, par une augmentation des formations continues. Un certain redressement est intervenu en 2009 (+11,2 %).

En progression limitée, l'activité de formation a continué de présenter trois faiblesses: la persistance du refus de stage, le maintien d'un taux d'absentéisme élevé de la part des stagiaires et la quasi-absence d'évaluation ex-post des formations.

b) Les refus de stage et l'absentéisme

Le refus de stage témoigne de l'incapacité du CNFPT à satisfaire la totalité des demandes d'inscription qui lui sont présentées. L'objectif de diminution du taux de refus, assigné aux directions régionales les plus concernées, a été en partie atteint, puisque le taux a baissé globalement d'un tiers de 2004 à 2008. Il est cependant encore de 10%, ce qui témoigne d'une inadéquation persistante de l'offre aux besoins :

- inadéquation quantitative qui appelle davantage de flexibilité dans l'organisation et en particulier plus de dédoublement de stages ;
- inadéquation qualitative qui requiert une évaluation des formations pour mieux répondre aux besoins des collectivités.

Par ailleurs, quelle que soit la formation, l'absentéisme est élevé et a nettement progressé. Il avoisine 19 %, c'est-à-dire que, sur cinq stagiaires inscrits, un, en moyenne, ne se présente pas à la formation prévue. Ce phénomène a des causes multiples, à l'analyse desquelles le CNFPT est attentif. Pour en réduire certaines, un dialogue avec les collectivités est nécessaire.

c) Les formations payantes

Le CNFPT diversifie ses interventions avec des formations payantes. Elles ont augmenté moins rapidement que les formations non

payantes et toujours moins que ce qui était prévu. Les recettes inscrites aux budgets n'ont jamais été atteintes.

La grille de tarification, arrêtée par une délibération du conseil d'administration du 11 février 2004, inclut des frais de gestion calculés au taux de 22 %, récemment porté à 25 %, sur le total des « dépenses pédagogiques ». Toutefois, l'absence de comptabilité analytique ne permet pas d'appréhender l'ensemble des coûts. La justification des tarifs appliqués est, par conséquent, mal comprise des collectivités clientes.

Dans ces conditions la recommandation déjà formulée par la Cour garde toute sa portée. La formation est une activité de production de services marchands ouverte à la concurrence. Le CNFPT, chargé d'une mission de service public pour laquelle il bénéficie de droits spéciaux, doit se mettre en conformité avec la directive européenne et se soumettre à l'obligation de tenir des comptes séparés[108].

3 - L'importance croissante des investissements immobiliers

De 2004 à 2008, la surface totale des locaux occupés par le Centre a augmenté de 8 %, alors que le nombre de sites a baissé. Le référentiel d'organisation des locaux, conçu par le Centre, n'est pas appliqué ; les aménagements réalisés résultent davantage de négociations entre le siège et les délégations régionales, que d'une évaluation objective des besoins.

Les surfaces des immeubles en pleine propriété ont augmenté de 22 % en 5 ans, ce qui permet au CNFPT d'être propriétaire de 69 % des surfaces qu'il occupait fin 2008. Le choix d'acquérir ou de construire des locaux plutôt que les louer remonte au début des années 1990, les excédents accumulés par le CNFPT lui ayant permis de réaliser cette politique sans contrainte financière particulière.

Depuis 2010, la programmation immobilière est devenue plus ambitieuse et constitue un axe majeur de la stratégie de l'établissement, qui vise à réorganiser son parc en fonction de ses objectifs de territorialisation et de développement durable et à tenir compte des évolutions rétrospective et prévisionnelle de l'activité.

Cette politique est facilitée par l'abondance de ses réserves financières. Le budget prévisionnel 2008 prévoyait 80,3 M€ d'investissements immobiliers de 2007 à 2011. Celui de 2009 en prévoyait 78,9 M€ de 2008 à 2012. Le plan d'investissement immobilier,

[108] en application de l'ordonnance n°2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membre et les entreprises publiques et du décret n°2004-1243 du 23 novembre 2004 pris pour son application

approuvé par le conseil d'administration en février 2010, est encore plus ambitieux : les dépenses sur la période 2009-2013 y sont évaluées à plus de 150 M€, soit plus de 30 M€ par an, tant pour des constructions neuves que des rénovations. L'application de ce plan conduirait à plus que doubler les dépenses immobilières du Centre.

Le regroupement sur un seul site des trois implantations du siège, pour lequel l'acquisition d'un immeuble dans Paris intra-muros est programmée, illustre cette ambition. A lui seul cet immeuble d'environ 10 000 m², pour des bureaux et des salles de cours, coûterait 67 M€. Cette acquisition serait très partiellement financée par la cession d'un des trois immeubles parisiens (pour un prix escompté de 10 à 11 M€), le CNFPT étant locataire des deux autres.

Enfin, en raison de cet accroissement massif de son parc immobilier, l'établissement devra supporter des dépenses de maintenance. Or, organisée différemment selon les sites, cette maintenance n'apparaît ni pilotée, ni programmée. Les réflexions annoncées sur ce sujet sont d'autant plus nécessaires que croissent les obligations nouvelles des propriétaires en matière de mises aux normes environnementales, d'accessibilité et de sécurité. Le CNFPT devra tenir compte de la croissance de ce type de dépenses de fonctionnement.

4 - Une gestion peu rigoureuse

L'abondance des ressources n'est sans doute pas étrangère au laxisme de la gestion, en particulier de la gestion du personnel, des achats de formation et de logistique (cf. *infra*) ou à certains archaïsmes. Les demandes d'inscription des stagiaires sont ainsi faites sur des formulaires papier, alors que leur dématérialisation permettrait de réduire significativement les coûts, notamment en personnel.

Dans un établissement où la responsabilité a été peu reconnue et peu sanctionnée, le CNFPT a tenté d'assurer la qualité de la gestion par la mise en place, depuis le siège, d'instruments et de procédures qui se sont voulus contraignants, mais sans outils d'information délivrant rapidement et systématiquement des indications simples.

Les interventions du siège dans la gestion sont perçues comme excessivement pesantes ; le « projet national de développement », qui comprend des projets de direction et la création d'indicateurs de suivi et d'évaluation des structures, devrait contribuer à un pilotage plus efficace, alliant responsabilité et sanction.

La mutualisation des fonctions logistiques et administratives entre délégations régionales de petite taille, que le CNFPT se refuse à envisager, pourrait conforter cette recherche d'efficience.

Enfin, un établissement de la taille du CNFPT devrait disposer d'un service d'audit interne à même de vérifier la bonne application des directives du siège, d'apprécier la pertinence des indicateurs, de formuler des recommandations, d'en suivre l'application. Venant en renfort d'un dispositif de pilotage, il permettrait de contrôler les pratiques des structures, contrôle dont une administration aujourd'hui centralisée à l'excès ne donne que l'illusion.

Dès lors que l'abondance de la ressource a favorisé une gestion peu rigoureuse et que le niveau de la ressource a, en tout état de cause, largement excédé le développement correspondant des activités de formation, la Cour estime qu'il y a lieu de reconsidérer l'intangibilité, de fait, du taux de la cotisation perçue par le CNFPT. En application de la loi de juillet 1987, « *le conseil d'administration vote le taux de la cotisation qui ne peut excéder 1 %* ». Le conseil l'ayant toujours maintenu au taux plafond, il pourrait être envisagé de fixer le taux, en fonction de l'activité prévisionnelle de formation du Centre et des besoins qui en résultent. Au vu des résultats de ces dernières années et des réserves accumulées, le législateur pourrait réduire le taux plafond, fût-ce à titre temporaire, à 0,9 % par exemple. Dans cette hypothèse, le résultat du CNFPT eût été, en 2009, encore légèrement excédentaire.

II - La persistance de graves anomalies de gestion

A - Les achats de formation

1 - Présentation générale

Le CNFPT a fait le choix de ne pas avoir un corps interne d'enseignants, mais de recourir à des prestataires extérieurs qui sont soit des intervenants individuels, soit des associations ou des entreprises spécialisées avec lesquels il conclut des marchés de formation. L'établissement a donc une activité d'ingénierie de formation, confiée à des cadres pédagogiques, qui conçoivent et organisent les programmes de formation.

En 2008, sur 127 M€ de dépenses directes de formation, 44 M€, soit 35 %, correspondaient au coût des intervenants individuels, 43,5M€, soit 34 %, au coût des marchés de formation, le solde se répartissant entre les frais de stagiaires (21 %), la logistique (5 %) et la rémunération des élèves de l'INET. Depuis 2006, le recours aux intervenants individuels, moins coûteux, a augmenté par rapport aux marchés.

Les dépenses globales se répartissent entre : formation continue (61 %), formation initiale (24 %) et préparation aux concours (9 %). Le coût moyen de la journée de formation a été maîtrisé entre 2006 et 2008, passant de 652 € à 627 €, mais les coûts sont fortement disparates selon les types et les domaines de formation, ainsi qu'entre les structures qui les assurent.

Au-delà du respect des procédures définies par le siège pour normaliser formellement les règles de la commande publique, les structures méconnaissent souvent la nécessité de définir rigoureusement les besoins, d'élargir le vivier des intervenants au-delà du cercle des « habitués » du CNFPT, de maîtriser les coûts pédagogiques et logistiques et enfin d'évaluer les formations dispensées.

L'établissement vient d'engager un audit de ses marchés de formation. Cet examen est d'autant plus nécessaire que les nouvelles orientations comportent un risque de renchérissement des coûts, avec le raccourcissement des sessions de formation, la professionnalisation, la territorialisation, l'individualisation et la diminution des effectifs par session.

2 - Les formations confiées à des entreprises ou des associations

a) Le non respect des règles de la commande publique

Les règles de la commande publique sont loin d'avoir été respectées dans toutes les délégations régionales au cours des années 2006 et 2008. .

Tel est notamment le cas à la délégation du Limousin qui ne s'est conformée à ces règles qu'en 2009 : des conventions y sont apparues à partir de 2006, mais, jusqu'en 2008, il n'y avait ni analyse des offres, en dehors de fiches de notation souvent incohérentes et raturées, ni commission d'appel d'offres, ni marché en bonne et due forme, la superposition de lettres de commande successives étant la pratique dominante.

Parmi d'autres irrégularités, la Cour a relevé, à l'INET, une convention de formation s'élevant à 169 600 € qui, en raison de son montant, aurait dû être signée par le directeur général du CNFPT. Avant signature, elle a commencé à être exécutée en application d'une simple « lettre de commande ». Dans une note interne du 13 décembre 2007, la responsable de l'administration générale admettait d'ailleurs, un mois après l'appel d'offres : « *le service des marchés n'a pas eu le temps d'instruire le dossier ; il vous propose donc de passer la première session sur lettre de commande en attendant l'attribution du marché* ». Dans le même établissement, la Cour a relevé une irrégularité semblable en 2009, pour un montant de 20 502 € au profit d'un intervenant important de l'école.

b) La reconduction des mêmes titulaires

Le renouvellement des titulaires de commandes demeure insuffisant. Plusieurs entreprises conservent des situations dominantes, à l'instar de ces prestataires qui concentrent depuis de nombreuses années le plus grand nombre d'heures d'intervention à l'INET. Trois d'entre eux emploient des formateurs dont les actions sont souvent coordonnées ou permutables ; l'ensemble formé par ces trois cabinets bénéficie continument d'un montant annuel d'honoraires compris entre 150 000 et 250 000 €.

Chaque délégation régionale, ou chaque école, paraît de la sorte souvent s'en tenir à des prestataires qu'elle connaît bien de longue date, l'appréciation positive portée sur un prestataire donné étant la plupart du temps limitée à une seule région.

Les appels d'offres, auxquels il n'y a qu'une seule réponse, ne sont pas rares. La délégation de Languedoc-Roussillon reconduit ainsi, depuis plusieurs années, les prestations d'une association spécialiste de l'alimentation collective en restauration « biologique » ou d'une autre association spécialiste de la gestion des espaces multimédia.

La trop longue proximité avec certains prestataires conduit parfois à ne pas respecter les principes fondamentaux de la commande publique : ainsi, jusqu'en 2007, le responsable d'un pôle pédagogique a écarté systématiquement les candidats concurrents au profit de deux prestataires, confiant même à ces derniers la réécriture des référentiels de formation et des cahiers des charges ; les bénéficiaires de ces pratiques ont perçu du CNFPT entre 2004 et 2008 des montants annuels variant de 41 710 € à 61 850 € pour l'un et de 45 540 € à 41 425 € pour l'autre.

3 - Le recours à des intervenants individuels

Le CNFPT, au niveau central, a cherché à approfondir sa connaissance des intervenants individuels et à mieux identifier les pratiques les concernant. Les risques et les coûts de l'insuffisant renouvellement des intervenants n'ont cependant pas disparu.

La Cour a constaté la mise en œuvre de plusieurs dispositifs bloquants au regard notamment du respect du plafond de nombres d'heures annuel et de l'autorisation de l'employeur pour les agents publics. Elle relève cependant à nouveau de nombreuses lacunes dans la gestion de ces intervenants.

a) Des quasi salariés à mi-temps

Parmi les 200 intervenants les plus actifs chaque année, tous, ou presque, ont effectué sur la période un nombre élevé de prestations et perçu des rémunérations importantes. De 2001 à 2009, l'intervenant le plus sollicité a totalisé 6 315 heures, essentiellement en Grande couronne et en Alsace-Moselle, et perçu 762 733€ ; l'intervenant classé 200ème a encore totalisé 3 094 heures pour 218 704 €.

La Cour avait précédemment mis en garde le CNFPT contre le risque d'une requalification en salarié permanent des intervenants réalisant plus de 720 heures par an. Le CNFPT s'est certes mis en état de contrôler que ce seuil de 720 heures n'est pas dépassé. Cependant, en 2009, pour s'en tenir aux 50 intervenants les plus rémunérés, soit entre 32 249 et 48 178 €, le nombre d'heures réalisées varie entre 698 et 719,70 heures. En 2004 la situation était identique, avec des totaux variant pour ces 50 intervenants entre 635 et 719 heures. Compte tenu du très faible taux de renouvellement des intervenants, nombreux sont ceux à se trouver, de fait, dans la situation durable de salariés à mi-temps du CNFPT.

b) Les intervenants issus de la fonction publique

Afin de faciliter le recrutement d'intervenants ayant la qualité d'agents des fonctions publiques de l'Etat ou territoriale, fonctionnaires ou non, le CNFPT a supprimé en 2009 le plafond annuel de 300 heures.

On ne peut que s'interroger sur la manière dont certains de ces fonctionnaires, territoriaux pour la plupart, s'acquittent de leurs obligations de service vis-à-vis de leur employeur principal. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, quinze d'entre eux sont intervenus en 2009

plus de 300 heures, un agent d'une commune de Vaucluse ayant même dispensé 719 heures de formation.

c) Des exemples de dérive

La Cour a relevé les conditions dans lesquelles des agents publics, qui assuraient des formations à titre individuel, en Ile-de-France, ont obtenu du CNFPT de poursuivre leurs activités sous couvert d'une société commerciale constituée à cet effet. A ainsi été conclu avec cette société, à la fin 2007, un marché pour un montant maximal de 37 800 €, au terme d'une consultation où une seule offre avait été déposée pour une intervention des plus banales, alors même que le CNFPT estime plus économique le recours à des prestations effectuées à titre individuel.

Dans une délégation du sud de la France, de graves malversations, favorisées par des défaillances administratives, longtemps dissimulées, ont causé au CNFPT un préjudice estimé à 138 221 €, ce qui l'a conduit à déposer plainte. L'établissement a ainsi rémunéré de 2005 à 2009, pour un total de 106 197 €, une personne toujours non identifiée, pour des prestations fictives. Une seconde personne, celle-là identifiée, a perçu 27 015 € pour de nombreuses « interventions » et frais de déplacement, sans avoir jamais travaillé au profit du CNFPT. Enfin, le Centre a versé en 2008 13 602 € à titre de prestations et frais de déplacement à une association qui n'était pas l'attributaire désigné au terme de la procédure de mise en concurrence.

B - La logistique

1 - L'exploitation en régie de prestations de restauration et d'hébergement

L'exploitation directe par l'établissement de prestations de restauration et d'hébergement est étrangère au « cœur de métier » du CNFPT. Comme il en tient la comptabilité, il ne peut ignorer que l'exploitation en régie est, sauf exception, plus coûteuse que le recours à la sous-traitance. Le Centre met en avant la difficulté de reconvertir ses agents pour justifier le maintien de ce mode d'exploitation qui s'avère dans bien des cas déficitaire.

Au titre de ses missions de formation, le CNFPT doit, en effet, nourrir et loger les stagiaires à ses frais. Ainsi, pour la restauration, il donne gratuitement des tickets aux stagiaires. L'essentiel des recettes de la restauration et de l'hôtellerie n'est donc pas encaissée.

En tenant compte de l'ensemble de ses recettes, encaissées ou non, le Centre de restauration de La Garde est déficitaire chaque année (13 724 € en 2008). Le prix de revient d'un repas y est d'environ 9 €.

Au centre de restauration de l'ENACT d'Angers, le prix de revient d'un repas est de 11,55 €. En 2008, en raison de la baisse d'activité, la prestation de restauration de l'école, naguère excédentaire, a subi une perte limitée à 2 969 €, en s'ouvrant aux agents de la délégation voisine des Pays-de-la-Loire, également implantée à Angers. Le taux d'occupation de l'hébergement a chuté de 61 %. L'activité d'hébergement est néanmoins restée excédentaire, mais en apparence seulement du fait de l'omission de toute dotation aux amortissements.

A Montpellier, les mauvais résultats de la restauration du centre *Euromédecine* rendent difficilement justifiable le maintien de la situation : ainsi en 2007, le déficit était de 48 727 € pour des dépenses totales de 551 119 € ; le nombre de repas servis est stable mais les dépenses se sont accrues de 20 % en quatre ans ; le prix de revient d'un repas est passé sur la même période de 11,8 € à 13,8 €. Le CNFPT a reporté toute décision sur l'avenir de cette activité jusqu'au regroupement prochain de ses implantations immobilières à proximité de l'actuelle ENACT.

A titre de comparaison, à Pantin, à la délégation de la Première couronne, le coût moyen d'un repas était en 2008 de 6,12 €, avec une prestation sous-traitée.

2 - Les frais de déplacement

De 2004 à 2009, les frais de déplacements ont augmenté de 15 %, pour atteindre presque 16 M€. Le CNFPT s'assigne de réduire ce poste de dépenses, au regard des impératifs de développement durable, mais aussi des conséquences économiques d'une territorialisation accrue de ses actions de formation.

La Cour estimait, lors de ses précédentes interventions, que la maîtrise de ces charges s'imposait d'autant plus qu'elles étaient en forte augmentation et gérées de manière laxiste. Le CNFPT s'était engagé à ne défrayer à l'avenir les chargés de cours que sur le trajet le plus direct.

L'attention portée à la gestion de ces dépenses reste insuffisante, comme en témoignent, entre autres, les exemples relevés à l'occasion de la gestion des intervenants extérieurs. Les ordres de mission, souvent incomplets, autorisent, en effet, de manière quasi systématique, l'usage du véhicule personnel, y compris lorsqu'il y a des liaisons ferroviaires plus rapides et moins coûteuses. Le CNFPT n'apporte en outre pas une

attention suffisante à l'intérêt d'un recours à des intervenants locaux, dont les frais de déplacements sont en principe moindres.

A la délégation de la première couronne, en Ile–de-France, des intervenants aux origines les plus excentrées ont été recrutés en méconnaissance des coûts logistiques : en octobre 2009, l'interrogatrice en langues vivantes d'un concours venait de Corse ; un correcteur de copies a été défrayé de 464 km parcourus en véhicule personnel pour un « échange de copies ». Une intervenante résidant au Pays basque a réalisé entre 2001 et 2009 6 015 heures de formation, dont 5 915 en Ile-de France, et seulement 100 en Aquitaine pour un coût, frais de déplacements non compris, de 737 337 €.

Pour la délégation de Provence-Alpes-Côte d'Azur, les frais de déplacement qui s'élevaient à 203 304 € en 2004 sont passés à 332 900 € en 2009 après quatre années de hausse continue. Sur les vingt intervenants réalisant plus de 600 heures auxquels la délégation a recours, dix viennent d'une autre région. L'utilisation exclusive du véhicule personnel a pour effet que même des intervenants locaux reçoivent des remboursements substantiels : deux intervenants résidant dans les Bouches-du-Rhône ont reçu en 2009 respectivement 5 071 € et 2 838 € tandis que deux autres, résidant dans le Var, ont reçu 1 831€ et 3 688 €.

Dans cette région, des intervenants ont ainsi été défrayés de manière particulièrement favorable. L'un, résidant en région parisienne, s'est vu délivrer un ordre de mission en véhicule personnel pour se rendre de Paris en Avignon, en novembre 2009, en raison d'« *une économie ou d'un gain de temps* ». Deux autres, officiers de la police nationale, ont bénéficié en 2009 de remboursements correspondant, pour l'un à 3 540 km pour deux sessions de cinq jours, à l'usage de son véhicule personnel, et pour l'autre à 1 940 km effectués dans les mêmes conditions pour une session de cinq jours. Des défraiements semblables leur avaient déjà été versés depuis le début de l'année, respectivement pour 1 200 km et 4 174 km.

La délégation du Limousin fait appel, de très longue date, à une intervenante, qui a accompli entre 2001 et 2009 pour le CNFPT 5 506 heures de formation pour un coût de 553 647 €. Or un rapport de l'inspection générale du CNFPT attirait dès 2006 l'attention sur le cas de cette personne qui faisait prendre en charge, outre son transport depuis Paris, des déplacements complémentaires entre Limoges et sa résidence secondaire corrézienne : s'il a été remédié à ce dernier abus, cette personne a continué d'être défrayée de ses déplacements entre Paris et Limoges sur la base d'ordres de mission autorisant, pour « *économie ou gain de temps* », l'usage du véhicule personnel, un engin tout terrain de

puissance fiscale élevée, ce qui a conduit, à titre d'exemple, en 2009, à un remboursement de 2 702 € pour 5 837 km, déclarés avoir été parcourus.

Les exemples cités, qui ne sont pas exceptionnels, constituent des gaspillages, souvent avec des irrégularités à la clé. Il doit être mis fin à ce mode de remboursement abusivement généreux qui, de surcroît, expose le Centre à des pratiques frauduleuses qui seraient celles d'intervenants, qui après avoir produit la photocopie d'une carte grise, utiliseraient en réalité des véhicules moins puissants que ceux déclarés ou des véhicules de service de leur administration, voire des moyens de transport en commun, plus économiques.

Enfin le conseil d'administration du 28 février 2007 a décidé, entre autres dispositions relatives aux frais de déplacement des élèves administrateurs de l'INET, que ceux appelés à se déplacer pour effectuer un stage pratique ou un projet collectif bénéficieraient d'une indemnité forfaitaire de déplacement calculée sur la base du tarif kilométrique SNCF de première classe. Cette disposition substitue au remboursement de frais de mission réellement supportés et dûment justifiés le versement d'une prime. Elle contrevient aux règles relatives aux remboursements des frais de déplacement et institue un régime indemnitaire nouveau dépourvu de tout fondement réglementaire, auquel il conviendrait de mettre un terme.

C - Le personnel

1 - Les effectifs

Le nombre total des emplois permanents, y compris ceux vacants (80 en 2008), s'est continûment accru au cours des dix dernières années. De 2004 à 2008, il est passé de 2 043 à 2 204 (+ 8 %). Une partie de ces postes est occupée par des agents contractuels, au nombre de 122 à fin 2004 et de 130 à fin 2008 (+ 6,5 %).

a) Le nombre élevé d'agents contractuels, lié à la faiblesse de la formation interne

Le CNFPT ne manque pas de personnel, mais il ne se met pas en situation de les former, de les faire changer d'affectation, de leur assurer un parcours de carrière. Il s'estime dès lors contraint de recruter des contractuels, y compris dans des domaines non techniques et pour lesquels les agents statutaires ne manquent pas. Si la situation en matière de formation interne s'est améliorée au cours de la décennie, par rapport au constat fait par la Cour en 2002, elle n'est pas encore, pour les agents

de l'établissement public, à la mesure de sa vocation même. Ce n'est qu'en 2009 qu'ont été décidés un schéma pluriannuel de formation, un plan de formation et un centre de formation interne. Ce centre, chargé de définir la politique de formation et de veiller à son application, est délocalisé à Angers.

b) Les agents des centres départementaux de gestion

La Cour avait déjà critiqué le recours important et irrégulier[109] à l'embauche, par le CNFPT (?) d'agents des centres départementaux de gestion. Ce mode de recrutement s'est fortement accru, la charge correspondante passant de 1,74 M€ en 2005 à 3,01 M€ en 2008 et à 4,84 M€ en 2009. Il a abouti à la création d'un renfort d'environ 110 agents, affectés au siège et dans les structures.

Les postes occupés par ces agents ne figuraient pas dans le tableau des emplois voté par le conseil d'administration. Une première clarification a été engagée en 2009 avec l'intégration, au budget 2010, de 59 de ces agents.

c) La structure par grade

De 2004 à 2008, la part traditionnellement forte des agents de catégorie A s'est encore accrue, passant de 35 % à 40 % de l'effectif. Le CNFPT est assimilé, en application des textes règlementaires qui lui sont applicables, à un département de plus de 900 000 habitants. Il emploie, dans sa filière administrative, 22 administrateurs hors classe, 23 administrateurs, 157 directeurs territoriaux et, dans sa filière technique, 29 ingénieurs en chef dont 17 de classe exceptionnelle. Il disposait en 2009 de 37 emplois fonctionnels, auxquels sont associés des niveaux de rémunérations principales et accessoires importants.

La Cour avait déjà relevé que cet effectif, rapporté à l'importance des diverses structures auxquels ces emplois sont rattachés, était excessif. Comme cette situation persiste, la Cour renouvèle sa critique antérieure sur le nombre d'emplois fonctionnels ainsi que sur l'inadéquation entre le nombre de postes d'encadrement, voire d'encadrement supérieur, et le niveau des responsabilités réellement exercées.

d) Le siège

Par ailleurs, avec 387 agents, le siège parisien regroupe plus de 15% de l'ensemble des agents, soit le quart de l'effectif des 29

[109] Cf. rapport public annuel de février 2007, page 140.

délégations et une fois et demie celui des cinq écoles. Un tel effectif, qui résulte en partie de l'histoire, n'est pas sans lien avec le mode de gouvernance.

La nécessaire réduction des effectifs du siège ne saurait être différée en invoquant l'installation dans les nouveaux locaux plus spacieux.

2 - Les rémunérations et avantages divers

Entre 2004 et 2008 les dépenses de personnel se sont accrues de 22,3 %, passant de 88,7 M€ à 108, 7 M€.

a) Les régimes indemnitaires

Les régimes indemnitaires sont divers, plutôt généreux et dépourvus de modulation.

Au cours des six dernières années, pour les personnels titulaires, les primes ont augmenté beaucoup plus vite que la rémunération de base, respectivement + 40 %, et + 16,5 %. Aux traitements indiciaires s'ajoutent ainsi des primes qui représentent en moyenne entre 21 % et 37 % des rémunérations brutes, selon les catégories. La caractéristique des régimes indemnitaires, établis en application des textes relatifs à la fonction publique territoriale et des délibérations du conseil d'administration, est la fixation des indemnités au plafond prévu, donc sans aucune modulation en fonction de la manière de servir et des résultats obtenus. Tel est, en particulier, le cas des trente-sept agents occupant des emplois fonctionnels, directeurs régionaux et membres de la direction générale dont le montant annuel des indemnités, dès lors qu'ils sont administrateurs, varie entre 37 000 € et 46 000 €.

Le CNFPT n'a tiré aucune conséquence du passage de la notation à l'évaluation, celle-ci visant à apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés à l'agent. L'absence totale de modulation du régime indemnitaire n'y incite sans doute guère. Le nouveau directeur de l'INET a été le premier cadre à avoir reçu, en 2010, lors de sa nomination, une lettre de mission, lui confiant la réorganisation du réseau des instituts. Cette pratique jusqu'alors inconnue devrait être généralisée.

Par ailleurs, le président du conseil d'administration, ainsi que les délégués régionaux et interdépartementaux, perçoivent des indemnités dont le total annuel est passé, au fil des revalorisations, de 392 271 € en 2004 à 509 468 € en 2009, soit + 30 %. En outre, l'ensemble des frais de déplacement et de séjour liés à ces différentes fonctions donne droit à un remboursement sur la base des frais réels. La « dotation » du président du

conseil d'administration, pour ses frais de représentation, était de 101 000 € en 2004 ; elle a été progressivement réduite depuis ; elle s'élève à 72 000 € en 2009.

b) Les logements

En application des lois du 28 novembre 1990 et du 12 juillet 1999 et de trois délibérations du conseil d'administration du CNFPT, des logements pour nécessité absolue de service ou pour utilité de service sont attribués à certains directeurs régionaux et membres de la direction générale. La charge totale pour le CNFPT, au titre des loyers et des charges, une fois acquittée par les occupants la part leur incombant, était de 115 692 € en 2007, 110 395 € en 2008 et 90 504 € en 2009. Cette charge varie entre 5 000 et 10 000 € pour les directeurs régionaux qui occupent des logements allant de deux à six pièces. Elle est particulièrement conséquente dans le cas de trois membres de la direction générale, pour lesquels elle a atteint 24 998 € pour un trois pièces, 17 968 € pour un six pièces et 19 143 € pour un trois pièces.

La Cour estime, comme elle l'avait déjà relevé, qu'aucune des fonctions exercées au sein du CNFPT ne justifie l'octroi d'un logement pour nécessité absolue de service, qui ne doit être attribué que « *lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions* ». Quant aux concessions de logement pour utilité de service, au nombre de 16 à fin 2009, elles ne répondent pas toutes clairement à « *un intérêt certain pour la bonne marche du service* ».

3 - Les relations sociales

a) Les moyens alloués aux organisations syndicales internes

Les informations communiquées à la Cour sur les moyens affectés à l'exercice de la fonction syndicale interne sont inversement proportionnelles à l'importance présumée de ces relations, dans un établissement public au fonctionnement paritaire. En particulier, le CNFPT n'a pas produit à la Cour le protocole conclu avec les organisations syndicales qu'il indique, cependant, avoir cherché à renégocier. Ce protocole ayant disparu des archives du CNFPT, il en résulte que les pratiques observées ne peuvent être aujourd'hui fondées que sur des traditions, us et coutumes.

Le siège ne centralise pas les données relatives aux facilités accordées en application de la loi et de ce mystérieux protocole. Les structures, dont relèvent les membres d'organisations syndicales, gèrent

ainsi les frais de déplacement des personnels du Centre, exerçant une fonction syndicale et les impute sur leur budget de fonctionnement. Selon les éléments recueillis par la Cour, les montants en cause sont significatifs : ainsi, en 2009, dans une direction régionale, le montant global des frais de déplacement pour réunions syndicales s'est élevé, tous syndicats confondus, à 26 174 €.

b) Le comité des œuvres sociales

Par ailleurs le CNFPT contribue, à hauteur de 1,3 M€, au fonctionnement d'un comité des œuvres sociales. Cette subvention est en partie utilisée pour financer, en franchise des prélèvements fiscaux et sociaux, des prestations incombant à l'employeur :

- une cotisation à un contrat de prévoyance pour le maintien du traitement ;
- des indemnités professionnelles, comme une prime à la mobilité et une prime de départ à la retraite, que ne prévoit pas le régime statutaire des fonctionnaires territoriaux.

c) Les moyens alloués aux représentants syndicaux dans les instances du CNFPT

Les concours du CNFPT aux organisations syndicales représentées à son conseil d'administration et dans les comités régionaux d'orientation prennent la forme de :

- mise à disposition de 7,5 agents qui, conformément à la loi, fait l'objet d'un remboursement de la part de l'Etat, à hauteur de 442 402 € en 2009 ;
- subventions destinées à contribuer à la formation des cadres de ces organisations.

Au lieu d'évoluer au même rythme que les cotisations perçues par l'établissement public, qui ont augmenté de 33,6 % en six ans, ces subventions se sont accrues de 82,9 % sur la période, grâce à des majorations complémentaires de 16 % en 2004 et de 20 % en 2009, atteignant cette dernière année 149 200 €.

***

Le caractère captif des recettes que constitue la cotisation assise sur les traitements des fonctionnaires territoriaux a garanti au CNFPT une grande abondance de moyens matériels et humains. Il a accumulé de substantielles réserves financières, car la progression des ses recettes a excédé celles de ses activités de formation. Il en a été d'autant moins incité à contenir ses coûts.

La Cour constate la poursuite de certains redressements de la gestion qu'elle avait relevés en 2007, mais elle observe que perdurent de trop nombreuses insuffisances.

La formalisation des procédures de la commande publique est, ainsi, en grande partie, inopérante, en l'absence de politique d'achat, tandis que la politique des ressources humaines fait défaut. Ces défaillances sont favorisées par le mode de gouvernance de l'établissement public qui est centralisé, mais comporte une importante composante paritaire et une multitude de structures sur tout le territoire. Le pilotage de ces structures par le siège doit être rendu plus efficace grâce à la responsabilisation des agents, leur contrôle et plus encore la sanction de leurs fautes.

La Cour prend acte de nouveau de l'intention de l'établissement public de remédier à ses insuffisances de gestion en faisant procéder, dans un premier temps, à de nombreux audits, mais elle considère que l'obtention de résultats ne peut plus attendre.

Dans ces conditions, le « projet national de développement » adopté en 2010, qui répond au besoin de recadrage stratégique, ne saurait se limiter à un pari sur le renouveau de l'organisme. Comme opérateur de référence de la formation des agents territoriaux, le CNFPT est de plus en plus confronté à la nécessité de satisfaire de façon plus pertinente la demande de formation. La pérennité des missions qui lui sont confiées ne peut, en effet, être tenue pour définitivement acquise, s'il ne justifie pas le bien-fondé du prélèvement d'importants moyens à son profit, en étant plus efficient et plus efficace pour la formation des agents territoriaux

La Cour formule les six recommandations suivantes :

S'agissant de l'activité :

1. *Mieux adapter la production en :*

- *renforçant la collaboration avec les collectivités territoriales dans l'élaboration des plans de formation, l'accompagnement des projets et le suivi des stagiaires ;*
- *poursuivant les efforts en vue de réduire les refus de stage ;*

- *engageant une analyse et des actions pour diminuer significativement l'absentéisme des stagiaires ;*
- *évaluant systématiquement ex post les actions de formation.*

2. *Rénover l'offre de formation en :*

- *développant les actions de coopération avec les centres départementaux de gestion, les universités et les réseaux professionnels ;*
- *organisant de façon plus efficace la mise en place de la formation à distance ;*

S'agissant de la gestion :

3. *Perfectionner les outils de gestion en :*

- *mettant en place un service d'audit interne.*
- *améliorant la gestion comptable, en disposant notamment de comptes séparés pour satisfaire aux conditions d'exercice et de facturation d'une activité concurrentielle ;*
- *développant l'usage des nouvelles techniques afin de gagner en efficience et de rendre pratiquement et économiquement soutenables les objectifs stratégiques de l'établissement ;*

4. *mettre en œuvre une politique des ressources humaines en approfondissant la connaissance des emplois et des fonctions afin d'adapter les organisations internes et la répartition des moyens entre les implantations (services centraux, instituts, délégations et antennes) ;*
5. *Maîtriser les dépenses en :*

- *développant une politique d'achat dans le domaine de la formation ;*
- *maîtrisant les frais de transport et de déplacement au regard d'exigences tant économiques qu'environnementales ;*
- *justifiant chaque investissement immobilier par une étude d'impact et d'opportunité préalable ;*

S'agissant du financement :

6. *Réduire, fût-ce à titre temporaire, le plafond du taux de la cotisation versée par les collectivités locales au CNFPT.*

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes sur « Le Centre national de la fonction publique territoriale » appelle de ma part les observations suivantes.

Il doit être rappelé au préalable que le CNFPT n'est pas un établissement public de l'Etat, mais « un établissement public (…) qui regroupe les collectivités [et les établissements publics locaux]. Il est dirigé par un conseil d'administration paritairement composé de représentants des collectivités territoriales et de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux » (article 12 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). Il ne relève donc pas d'une tutelle ministérielle.

S'agissant de la gestion interne du CNFPT, le rapport décrit des cas concrets préoccupants qui relèvent d'un manque de rigueur, voire, pour certains d'entre eux, de pratiques irrégulières notamment en ce qui concerne l'attribution des marchés de formation, le choix des intervenants individuels, le règlement des frais de déplacement.

Il appartient aux autorités du CNFPT d'y porter remède et plus spécialement de donner la suite appropriée à ceux des faits constatés qui sont incompatibles avec les lois et règlements en vigueur.

S'agissant de la formation, la Cour a constaté que le CNFPT s'était tardivement adapté à ses nouvelles missions issues de la loi du 19 février 2007 et n'avait pas anticipé les profonds changements qu'elles impliquaient.

Cette loi relative à la fonction publique territoriale a modifié les missions du CNFPT en le recentrant sur la formation. Elle a opéré un rééquilibrage en faveur d'une formation obligatoire intervenant désormais tout au long de la carrière, en fonction des besoins liés à cette dernière et à l'occasion, en particulier, de la prise de postes à responsabilité. Cette formation touche désormais l'ensemble des personnels territoriaux, en particulier ceux de catégorie C qui en étaient jusqu'alors exclus. L'étalement de cette formation obligatoire tout au long de la vie professionnelle justifie que la durée de la formation d'intégration soit réduite. Cette réforme appelle, plus encore que dans le passé, une adéquation entre les besoins des collectivités et les offres du CNFPT.

Or, la Cour estime que le CNFPT n'a pas fait preuve de toute la réactivité nécessaire pour faire face à ces nouvelles dispositions.

Sans contester cette appréciation, il convient d'indiquer aussi que la réforme est encore jeune et que son ampleur justifiait sans doute, dans une certaine mesure, un temps d'adaptation. Comme le note la Cour, le récent projet national de développement du CNFPT semble aller dans le bon sens. De même, les premiers bilans, tel celui de la mise en œuvre du droit individuel à la formation, permettront, le cas échéant de réorienter les choix de l'établissement.

S'agissant du financement, le CNFPT dispose pour assurer sa mission de formation d'une cotisation assise sur la masse salariale et versée par l'ensemble des collectivités territoriales, dont le taux a été fixé à 1 % par le conseil d'administration de l'établissement.

Constatant les excédents financiers répétés du CNFPT, qui représentent 10 % des recettes annuelles, et le niveau de la trésorerie, la Cour propose, à titre temporaire, de réduire le taux de la cotisation le ramenant de 1 à 0,90 %.

L'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que le conseil d'administration du CNFPT vote le taux de la cotisation dans la limite de 1 %. La loi n'impose pas un taux obligatoire mais fixe un plafond à ne pas dépasser. Le CNFPT a ainsi une marge de manœuvre pour opérer lui-même un ajustement du produit de la cotisation à ses besoins de financement en adoptant le taux le plus pertinent possible. En tout état de cause, toute modification de la valeur maximale du taux relève de la loi.

Le CNFPT a vu ses ressources augmenter du fait de l'accroissement de la masse salariale des collectivités (+ 2,1 % entre 1999 et 2008) tant du fait des transferts de la loi « libertés et responsabilités locales de 2004 (+ 117 000 agents) que de la politique de recrutement des collectivités (+ 350 000 agents). L'activité du CNFPT n'a pas crû à due proportion.

Si l'écart devait être considéré comme durable, la question d'un ajustement des ressources à l'activité serait légitime. Toutefois, il conviendra de considérer aussi l'impact des récents transferts de missions opérés du CNFPT vers les centres de gestion et de la nécessaire montée en charge des nouvelles missions de l'établissement ainsi que les effets espérés du tout récent projet national de développement.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Vous avez bien voulu me transmettre le projet d'insertion sur «Le Centre national de la fonction publique territoriale » (CNFPT) destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État étant absent des instances de décision du CNFPT et n'exerçant pas de contrôle financier sur cet établissement, il ne dispose pas de réels leviers pour améliorer sa gestion financière.

S'agissant de l'activité du CNFPT, je souscris aux recommandations de la Cour visant à rendre plus efficace et efficiente la gestion des dépenses. Ces recommandations devraient permettre au Centre de poursuivre la mise en œuvre du redressement et de l'amélioration de ses procédures de gestion, notamment en ce qui concerne la maîtrise des coûts de ses offres de formation, des frais de déplacement des intervenants et la rationalisation de la politique immobilière de l'établissement.

S'agissant des ressources du CNFPT, il me paraît souhaitable que le conseil d'administration de l'organisme envisage la mise en œuvre de la proposition de la Cour visant à diminuer les ressources du CNFPT par la baisse du taux de la cotisation obligatoire, assise sur les rémunérations des agents territoriaux et versée par les collectivités territoriales. La diminution proposée par la Cour, et permise par la loi, de cette ressource partiellement inutilisée par le CNFPT et, ce, dans le contexte de la réforme de ses missions décidée par la loi du 19 février 2007, pourrait permettre de réduire les charges des collectivités territoriales sans porter atteinte à l'équilibre financier du CNFPT.

REPONSE DU PRESIDENT DU CNFPT

1. Le nouveau cadre d'intervention du CNFPT

La Cour souligne avec raison que le CNFPT a dû s'adapter à un nouveau cadre d''intervention découlant des dispositions de la loi du 19 février 2007. La loi a un double impact sur l'activité de l'établissement ; elle met un terme, en premier lieu, à la plupart de ses missions de gestion statutaire (organisation des concours et prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi de catégorie A) ; elle redéfinit, en second lieu, ses

missions de formation, notamment par la réforme des formations statutaires réparties de manière différente entre les cadres d'emplois et tout au long de la carrière. Ces dispositions modifient en profondeur les missions de l'établissement telles qu'elles résultaient des lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 dont la mise en œuvre avait conduit, dans un contexte de fort développement de l'emploi territorial, à créer une organisation administrative adaptée : sept centres interrégionaux de concours, quatre écoles nationales d'application, des services de formation initiale dans les délégations régionales.

Les dispositions de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 invitaient donc l'établissement à un effort sans précédent de restructuration. Dans le même temps, la loi lui faisait obligation de maintenir 1'opérationnalité de l'organisation ancienne jusqu'à la fin de ces missions ou jusqu'à leur transfert aux centres départementaux de gestion. Elles prévoyaient notamment que les concours de catégorie A ne seraient organisés par les centres de gestion qu'à compter du 1er janvier 2010 et qu'une phase transitoire serait ménagée à l'initiative des collectivités territoriales pour passer de l'ancien régime des formations initiales aux nouvelles dispositions statutaires.

La Cour souligne à juste titre les conséquences de ce dispositif pour le transfert de compétences aux centres de gestion et notamment le maintien dans l'établissement d'une centaine d'emplois correspondant aux anciennes missions. En effet, le refus du législateur, puis des centres départementaux de gestion, de reprendre les centres interrégionaux de concours du CNFPT s'est traduit par une situation paradoxale dans laquelle le CNFPT apporte aux centres de gestion une compensation financière pour des emplois dont il conserve la charge. On notera enfin, qu'après expertise d'un magistrat de la Cour des comptes, la compensation financière a été fixée par arrêté du 30 décembre 2009 a 18,95 M€. Ce texte précise que ce montant correspond à 6,541 % de la cotisation versée au CNFPT. La loi du 19 février 2007 a ainsi implicitement ramené la cotisation formation versée au CNFPT à 0,935 %en raison notamment d'une compensation sans transfert effectif des personnels.

La mise en œuvre des nouvelles obligations de formation des fonctionnaires territoriaux devait être étalée dans le temps. Le décret d'application de la loi n° 2008-512 du 29 mai 2008 fixait une date butoir de mise en œuvre au 1er juillet 2008. La circonstance que de nombreuses collectivités territoriales aient anticipé ces dispositions ne pouvait dispenser le CNFPT de prévoir l'organisation et les moyens nécessaires à la gestion, à titre transitoire, de deux dispositifs de formation parallèles.

Ces circonstances conjuguées au renouvellement des instances dirigeantes de l'établissement en mars 2009 expliquent largement le délai

de latence entre la publication de la loi du 19 février 2007 et le processus de réorganisation qui trouve sa concrétisation dans le projet national de développement adopté par le Conseil d'administration le 15 septembre 2010.

Ce projet apporte les réponses souhaitées par la Cour sur les trois axes de réforme qui lui semblent mériter une attention particulière : le développement des relations avec les partenaires, le renouvellement de l'ingénierie de formation et la redéfinition d'une stratégie pour les écoles.

Les observations de la Cour appellent toutefois les précisions suivantes.

Il n'en reste pas moins que le financement de l'établissement par une cotisation obligatoire impose aux délégations régionales une attention particulière aux besoins des collectivités contributrices. II appartient aux conseils régionaux d'orientation placés auprès des délégations régionales de préciser en conséquence les modalités d'intervention locale de l'établissement.

L'établissement s'est doté de la capacité de suivre et de piloter ses projets en matière de formation à distance grâce au recrutement, en juillet 2010, d'un directeur de projet place sous l'autorité du directeur général.

La pertinence du réseau des écoles développé dans les années 1990 pour appliquer le cadre réglementaire de la formation des fonctionnaires de catégorie A ne peut être jugée sur la base de 1'activité découlant de la loi du 19 février 2007 qui remet en cause ces prescriptions. Le CNFPT se trouve donc confronté à la nécessaire restructuration de ce réseau dont l'acuité s'est d'autant plus fait ressentir que la demande de formation s'est réduite plus rapidement que ne le laissaient prévoir les textes. Les orientations du projet national de développement visent à remédier à cette situation par la formalisation d'un réseau des instituts, incluant l'INET, et la redéfinition de leurs missions auteur de fonctions de formation statutaire, de formation continue à vocation nationale ou interrégionale et d'expertise. On ne saurait préjuger, au moment où ce dispositif devient opérationnel, ni de la pertinence des choix opérationnels, ni de 1'adéquation des moyens retenus à cet effet.

2. Les ressources financières de l'établissement

La situation financière de l'établissement peut être appréhendée de plusieurs manières.

II convient en premier lieu de rappeler que 1'« aisance financière » relevée par la Cour correspond à un résultat cumulé sur plusieurs exercices qui s'établit au 31 décembre 2009 – dernier compte

financier approuvé - à 113,4 M€ (et 105,0 M€. en tenant compte du financement des reports d'investissement) soit le tiers du produit de la cotisation recouvré en 2009.

Cette ressource s'est constituée au fil des ans de la manière suivante :

Bilan 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2009
10,88M.€.	4,27 M.€.	9,91 M.€.	12,26 M.€.	18,34M.€.	10,84 M.€.	20,35M.€.	26,57M.€.	113,42M.€.
(1)	1,9%	4,2%	5,0%	6,9%	3,9%	6,8%	8,4 %	5,5 %
(2)	+6,5%	+5,6%	+3,3%	+9,5%	+4,3%	+7,7	+5,3%	+6,0%

(1) part de l'excédent annuel dans le produit de la cotisation

(2) Evolution annuelle du produit de la cotisation

Il convient de préciser que, fin 2010, l'excédent aura été divisé par deux, du fait de la décision d'acquisition du nouveau siège du CNFPT.

La contribution annuelle à l'excédent s'établit à 5,5 % en moyenne du produit de la cotisation sur la période considérée dans un contexte où ce produit augmentait de 6,0 % l'an. Cette évolution doit être rapprochée de l'augmentation du produit de la cotisation en 2010, soit 2,5%.

Les ressources cumulées du CNFPT doivent être appréciées sur une longue période. Elles résultent d'une progression très sensible de la masse salariale des collectivités territoriales au cours de la décennie 2000 liée à l'évolution de leurs missions et de leur organisation, aux politiques salariales nationales et aux transferts de personnel résultant des lois de décentralisation. Ainsi le produit annuel supplémentaire perçu par le CNFPT au titre des personnels transférés peut être évalué à 20,5 M€ et représente sur la période 10 points d'augmentation du produit de la cotisation (sur 50 points au total).

Les perspectives d'évolution annuelle de la masse salariale des collectivités territoriales, et donc de la cotisation, n'excéderont vraisemblablement pas 1,5 % au cours des prochaines années. Les marges de manœuvre constituées au cours de la décennie 2000 seront donc précieuses pour permettre au CNFPT de répondre aux besoins de formation des collectivités territoriales tels qu'ils résulteront de la mise en œuvre complète de la loi du 19 février 2007, du renouvellement des cadres et du développement de la formation des personnels transférés.

En résumé la situation financière du CNFPT ne saurait être appréciée de manière statique; elle doit s'interpréter à l'aune de l'évolution de la fonction publique territoriale et des contraintes financières auxquelles les collectivités sont aujourd'hui exposées. L'établissement joue ainsi pleinement son rôle mutualisateur, entre les collectivités d'une part, et dans le temps, d'autre part.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les années 2000 aient été marquées par une déconnexion entre l'activité et les ressources. C'est le produit d'un effet de ciseaux, de l'évolution des effectifs territoriaux, d'une part, et de révolution des besoins de formation découlant des réformes, d'autre part. La décennie 2010 risque de connaître un effet de ciseaux inverse avec un faible dynamisme de l'emploi territorial et donc des ressources, d'une part, et des besoins de formation en forte évolution, d'autre part. Le fait que le CNFPT n'ait pas cherché à dépenser coûte que coûte ses ressources offre des marges de manœuvre permettant de mieux affronter les défis des prochaines années.

Les observations de la Cour sur le pilotage de l'activité de formation appellent les précisions suivantes.

La persistance d'un absentéisme de l'ordre de 10 % dans les stages organisés par le CNFPT ne saurait être interprétée de manière univoque comme un manque de flexibilité de l'organisation et une inadéquation qualitative de l'offre de formation. Les études mises à disposition de la Cour montrent que l'absentéisme est d'abord le reflet du taux d'absentéisme au travail des agents des collectivités territoriales ; il doit également prendre en compte les impératifs de gestion des collectivités qui peuvent amener certains agents à annuler leur participation à un stage au dernier moment en raison de leur emploi du temps. Plusieurs délégations régionales ont engagé un dialogue avec les collectivités territoriales afin d'assurer une meilleure prise en compte de l'impératif de formation dans la gestion des agents. Ce n'est qu'en alliant la recherche permanente de l'adéquation des formations aux besoins des collectivités et des agents, d'une part, et la mobilisation des employeurs territoriaux, d'autre part, que le taux d'absentéisme pourra être ramené à des proportions comparables à celui d'autres institutions de formation. Il convient enfin de rappeler que les prescriptions applicables à la commande de formation dans un établissement public comme le CNFPT laissent moins de souplesse que pour certaines institutions privées.

Le développement des formations payantes répond à des prescriptions légales et réglementaires, d'une part, et à la demande des collectivités d'autre part. Si les prévisions de recettes n'ont pas toujours été atteintes au cours de la période, le taux moyen de réalisation s'établit, sur les années 2003 à 2009, à 93,1 %. Ce chiffre n'est pas de nature à remettre en cause la qualité de la prévision. La grille tarifaire

arrêtée par le Conseil d'administration en 2004 et dont l'application doit être déclinée dans les délégations par les conseils régionaux d'orientation vise à la fois à prendre en compte le coût de réalisation des formations et à simplifier l'émission et le recouvrement des titres de recettes. Elle s'appuie sur une démarche analytique fondée sur le suivi exhaustif des dépenses directes et la prise en compte des dépenses indirectes de gestion et de personnel. L'incompréhension que cette démarche a pu susciter de la part de certaines collectivités territoriales montre qu'elle n'a pas été suffisamment expliquée aux partenaires du CNFPT. L'établissement prend acte de la demande de la Cour de retracer son activité de formation payante dans un compte séparé. Il engagera cette réforme en 2011 en s'appuyant sur ses outils de comptabilité analytique.

Comme le souligne la Cour, la stratégie immobilière du CNFPT a été arrêtée au cours des années 1990 à une époque où « l'aisance financière » de l'établissement ne pouvait être invoquée. La situation financière des années 2000 a toutefois permis d'améliorer la structure de financement des opérations immobilières en substituant l'autofinancement à l'emprunt. Cette stratégie permet de limiter les charges financières du CNFPT au moment où ses ressources deviennent moins abondantes.

La politique immobilière est fondée sur trois orientations : se doter autant que possible de locaux en propriété pour les sièges des délégations régionales, privilégier les solutions locatives pour les antennes locales afin de mieux s'adapter au maillage territorial découlant de l'évolution des missions, développer une gestion immobilière active en cédant les biens devenus inutiles à l'activité de l'établissement. Le recours à des solutions locatives pour les implantations locales est pondéré par l'analyse du marché immobilier qui peut toutefois rendre plus avantageuses des solutions d'acquisition.

La Cour souligne à juste titre que la politique immobilière du CNFPT est soumise à des contraintes croissantes liées aux normes environnementales, à l'accessibilité aux personnes handicapées et aux règles de sécurité. Ces impératifs pèsent fortement, s'agissant de lieux accueillant du public, à la fois sur l'adaptation du patrimoine immobilier et sur le coût des opérations.

Les années 1990 et 2000 ont été marquées par une nécessaire mise à niveau du patrimoine, tant en volume qu'en fonctionnalité. Le CNFPT est conscient, pour l'avenir, de la nécessité de mieux réguler sa politique patrimoniale en imposant plus fortement ses normes de surface et d'organisation et en développant une politique active de maintenance. Il va s'y employer au cours des prochaines années.

Le regroupement du siège obéit d'abord au souci d'améliorer la performance des services centraux du CNFPT qui pâtit de l'éclatement

de ses implantations parisiennes. Il vise également à dégager des marges de manœuvre pour les budgets à venir en mettant un terme à des locations dont la charge s'élevait, en 2009, à 2,8 M€ dans un quartier où le renouvellement des baux expose l'établissement à des risques certains de hausses des loyers.

S'agissant de la gestion de l'établissement, le CNFPT partage le point de vue de la Cour sur le nécessaire renforcement du contrôle de l'application des directives nationales. Les mesures prises ces dernières années constituent le fondement sur lequel pourra s'appuyer cette stratégie : création d'une inspection générale des services, développement d'outils d'analyse des dépenses, mise au point d'un corpus de règles applicables à l'ensemble des structures. Le projet national de développement prévoit à cet effet la création de deux services nouveaux : une direction du suivi des objectifs et d'appui à l'organisation, chargée notamment de contribuer au pilotage stratégique de l'établissement, et une direction de l'évaluation chargée d'apprécier la qualité des prestations de formation du CNFPT.

Pour les raisons expliquées plus haut, le CNFPT ne partage pas la position de la Cour selon laquelle le taux de la cotisation devrait être réduit, à titre temporaire. Les perspectives d'évolution de la masse salariale des collectivités territoriales ne sont pas compatibles avec l'ajustement souhaité surtout au moment où les obligations de formation découlant de la loi du 19 février 2007 débouchent sur un accroissement sensible de l'activité (172.000 journées formation en 2009, 213.000 prévues en 2011). Les ressources accumulées depuis 2002 ne sauraient, non plus, justifier une telle stratégie. Elles correspondent à des produits exceptionnels tirés d'évolutions de la fonction publique territoriale (renforcement de l'organisation des collectivités et transfert de personnels liés aux lois de décentralisation). Ces produits, affectés pour partie à la mise à niveau d'un patrimoine confronté à l'évolution de l'activité et des normes d'accueil du public, constituent un atout stratégique dans l'adaptation de l'établissement à ses nouvelles missions.

3. Les achats de formation

La Cour donne acte au CNFPT de ses efforts visant à augmenter le recours aux intervenants individuels, moins coûteux que les marchés de formation, de la maîtrise du cout moyen de la journée de formation et de la mise en œuvre de règles normalisées de commande publique. Elle demande au CNFPT d'accentuer ses efforts afin de définir rigoureusement ses besoins, d'élargir le vivier de ses intervenants, de maîtriser les coûts pédagogiques et logistiques et d'évaluer les formations dispensées.

Sur le premier point, l'audit en cours des marchés de formation vise à définir une stratégie pour mieux faire passer dans les faits la

politique nationale d'achat de formation. Cette expertise, conjuguée avec l'audit de la gestion des ressources humaines, permettra de préciser les conditions de recours à des intervenants individuels et les modalités d'élargissement du vivier. La maîtrise des coûts pédagogiques et logistiques est largement assurée, comme le souligne la Cour qui précise que le coût moyen de la journée de formation est passé de 652 à 627 € entre 2006 et 2008. On peut certes déplorer la disparité des coûts entre les types de formation et les structures ; cette observation doit être nuancée : les disparités par types de formation résultent de la diversité des interventions en fonction des thématiques et des publics ; les disparités par structure s'expliquent par la plus ou moins grande facilité à recourir à des intervenants individuels ou par le degré de concurrence entre organismes de formation sur un territoire donné. Le CNFPT est enfin conscient de la nécessité d'évaluer ses prestations : ce sera la mission de la direction de l'évaluation récemment créée.

Les cas individuels rapportés par la Cour ont fait l'objet d'explications circonstanciées du CNFPT dans sa réponse aux observations provisoires. Il convient de rapprocher ces situations des 2 353 marchés de formation actifs en 2009 et des 17 926 intervenants mobilisés cette année là.

Les difficultés de la délégation Limousin à mettre en œuvre des règles de la commande publique sont liées à des problèmes de recrutement et d'organisation qui n'ont été résolus qu'en 2009. Il convient également de relativiser cette situation au regard de l'activité de cette structure dont l'essentiel de la commande publique se situe en dessous du seuil des marchés formalisés. Certains écarts à la règle sont le fruit de l'urgence à mettre en œuvre des actions de formation programmées de longue date comme ce fut le cas à l'INET.

La situation dominante de certains prestataires retient toute l'attention du CNFPT. Elle tient à la fois à la faiblesse du nombre d'offres pertinentes reçues et à des habitudes de travail de longue date. L'audit en cours de l'achat de formation doit déboucher sur des règles d'action appropriées.

Les risques liés au recours aux intervenants individuels sont connus. Le CNFPT ne peut toutefois se dispenser de leur concours comme le remarque justement la Cour en rappelant que ce type d'intervention s'est notablement accru depuis 2006. Parmi les risques connus figurent celui d'une éventuelle requalification d'intervenants en salariés permanents. La surveillance exercée par les services a permis d'éviter toute requalification depuis 2002. Cette surveillance porte notamment sur le contrôle du seuil de 720 heures même s'il y a lieu de déplorer qu'un nombre encore trop élevé d'intervenants délivrent des prestations entre 700 et 720 heures. La recherche active d'une diversification du vivier des intervenants devrait réduire ces situations. Il

convient toutefois de noter que, si cette situation résulte des prescriptions des cadres de l'établissement, elle repose également sur l'appréciation des stagiaires qui plébiscitent certains intervenants dans leurs fiches d'évaluation.

S'agissant des intervenants des fonctions publiques, la suppression du seuil de 300 heures en 2009 résulte de l'évolution de la législation et notamment de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique concernant le cumul d'activité des agents publics. Sur le quantum d'intervention, le CNFPT partage le point de vue de la Cour sur la nécessaire combinaison, dans un cadre raisonnable, des interventions pour le compte de l'établissement et de l'activité au service de la collectivité employeuse. Il ne lui appartient pas de se substituer aux employeurs pour assurer cette conciliation. Toutefois plusieurs contrats d'objectifs passés avec des collectivités territoriales définissent le cadre d'intervention de leurs agents pour le compte du CNFPT. C'est un dispositif que l'établissement entend généraliser progressivement avec la signature de contrats avec ses principaux partenaires.

Les dérives signalées par la Cour ont donné lieu à une procédure interne de contrôle, puis au dépôt d'une plainte pour ce qui concerne une délégation du Sud de la France. Dans l'autre cas, le CNFPT ne dispose d'aucune base juridique pour éliminer l'offre d'un prestataire de service.

4. La logistique

Concernant les prestations de restauration et d'hébergement, la réglementation en vigueur fait obligation au CNFPT de nourrir et loger les stagiaires à ses frais. A cet effet, il dispose de trois modes d'intervention : la mise en œuvre directe de prestations, la sous-traitance auprès de prestataires spécialisés ou l'indemnisation des stagiaires. L'organisation directe des prestations est aujourd'hui résiduelle ; elle ne concerne que 4 des 45 principaux sites d'activité de l'établissement : trois délégations régionales (Midi-Pyrénées à Toulouse, Languedoc-Roussillon à Montpellier, Provence à La Garde) et une école (Angers).

La Cour souligne à juste titre que les résultats financiers de ces services sont liés à la fois aux dépenses et à l'activité. Ainsi l'exploitation du site d'Angers apparaît viable sous réserve que l'activité de l'école soit cohérente avec les équipements. S'agissant du calcul des coûts et notamment de la prise en compte de l'amortissement, le raisonnement de la Cour devrait être étendu à des prestations sous-traitées pour lesquelles le CNFPT met des locaux et des équipements à disposition. Cette dimension sera intégrée dans les analyses à venir afin d'objectiver le cadre d'analyse des différents types de prestations.

La gestion des frais de déplacement est une question complexe qui doit concilier les règles approuvées par le Conseil d'administration, la recherche d'intervenants pertinents et l'organisation matérielle des déplacements que le recours systématique aux transports collectifs n'est pas toujours en mesure de régler. Il appartient donc aux délégations régionales et aux écoles, dans un établissement déconcentré, de faire une correcte application des règles en vigueur. Il convient également de souligner l'importance du travail administratif nécessaire à l'autorisation préalable des déplacements, au contrôle des justificatifs et au règlement des indemnités. Cette charge de travail peut expliquer le défaut de vigilance de certaines structures. Le coût de certains errements soulignés par la Cour doit être mis en rapport avec les sommes affectées à la prise en charge des frais de déplacement (16 M€) et la rémunération des personnels chargés de leur gestion. Cette observation rejoint certains constats de l'inspection générale.

Soucieux des impératifs de développement durable, le CNFPT souhaite approfondir cette question dans les prochaines années en mettant en place, dans le cadre de son bilan carbone, un contrôle de gestion des frais de déplacement qui, dépassant la simple application des règles, intègre les dépenses prises en charge, leur coût de gestion et l'émission de gaz à effet de serre en résultant.

Le régime d'indemnisation des frais de déplacement des élèves de l'INET a été forfaitisé afin de minimiser les coûts de gestion et de régler le problème des avances tout en conservant un équilibre économique proche de l'indemnisation au réel sur justificatif. Ces dispositions résultent d'une délibération du Conseil d'administration du CNFPT en date du 28 février 2007 qui n'a fait l'objet d'aucune contestation du contrôle de légalité.

Avant de remettre en cause ce dispositif, l'établissement souhaite procéder à une analyse du coût et des avantages de la solution forfaitaire en vigueur au regard d'un remboursement sur justificatifs.

5. Le personnel

La Cour souligne les efforts déployés par le CNFPT pour renforcer sa politique de formation interne. Ces efforts vont s'intensifier dans les prochaines années comme l'attestent les dispositions prises en 2009. On ne saurait toutefois imputer le recours aux agents contractuels à l'insuffisance de la formation interne. Ce recours n'intervient que lorsque les procédures de recrutement interne, d'une part, et de mobilité d'agents titulaires, d'autre part, n'ont pas été couronnées de succès. Si la formation interne et la gestion des carrières sont susceptibles de remédier pour une part à cette situation, elles n'expliquent pas le recours aux contractuels ; celui-ci doit être recherché dans les caractéristiques des métiers de la formation dont l'équivalent dans les collectivités territoriales

est limité, dans la faiblesse des mobilités géographiques et dans le niveau de rémunération de certains emplois qui, pour des métiers étrangers à la formation, n'incitent pas les agents territoriaux à engager une mutation au CNFPT.

Le recours aux personnels mis à disposition par les centres de gestion ne constitue en aucune manière une embauche par le CNFPT. II s'agit d'une prestation de service, ce qui explique que ces emplois ne figurent pas au tableau des effectifs de l'établissement. Ces prestations sont mises en œuvre sur la base des articles 3 et 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Le renfort de 110 agents souligne par la Cour doit être relativisé : il ne représente que 5 % des effectifs du CNFPT dans un contexte où l'éclatement de l'activité sur l'ensemble du territoire national ne permet pas toujours de mutualiser certaines tâches. II convient enfin de souligner que l'article 21 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique autorise le recours des collectivités territoriales aux entreprises d'intérim sous réserve des missions exercées par les centres de gestion. Quoiqu'il en soit, le CNFPT ayant constaté que ces dispositions temporaires avaient tendance à se pérenniser, a engagé en 2009 une politique de résorption qui s'est traduite par la création de 59 emplois au budget primitif 2010 afin de faire face aux missions remplies de manière pérenne par des agents temporaires.

Les observations sur la structure par grade des emplois font appel à deux considérations différentes. La structure des emplois fonctionnels est définie par les dispositions du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 qui prévoit que le CNFPT est doté de ce type d'emplois à la fois pour ses services centraux par assimilation à un département de plus de 900 000 habitants et pour chacune de ses délégations régionales.

L'inadéquation de la structure des autres emplois tient à la fois à une donnée objective, la mission de l'établissement, et à une donnée historique, les conditions de constitution des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. Sur le premier point l'activité de formation du CNFPT nécessite pour certains métiers le recours à des agents ayant des qualifications spécifiques ; la structure des emplois du CNFPT ne peut donc être utilement comparée à celle d'une collectivité territoriale. Le recours à des agents de catégorie A de niveau supérieur ne pourrait d'ailleurs que s'intensifier dans le cadre d'une résorption, souhaitée par la Cour, des emplois contractuels. Sur le second point, le CNFPT a recruté des agents contractuels de haut niveau avant la constitution des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Ceux-ci ont été intégrés dans les nouveaux cadres d'emplois lorsqu'ils en remplissaient les conditions. Ils ont ensuite poursuivi leur carrière dans l'établissement. L'évolution de la pyramide des âges de l'établissement

ouvre, sur les prochaines années, des perspectives de restructuration de ces emplois.

Les effectifs du siège sont, comme le souligne la Cour, cohérents avec la gouvernance de l'établissement. Le siège est en effet chargé de missions de régulation, au titre notamment de ses instances politiques, de conception et d'appui aux délégations. Cette fonction, complexe dans un organisme paritaire et déconcentré, mobilise des effectifs plus importants que dans un établissement de droit commun. On ne saurait toutefois en tirer des conclusions hâtives sur le format du siège qui peut nécessiter des renforcements comme la création d'un service d'audit préconisé par la Cour. Des ajustements d'effectifs peuvent être par ailleurs envisagés notamment dans le cadre de l'installation des services dans un lieu unique ou du fait de l'évolution de la pyramide des âges des personnels. Le CNFPT ne manquera pas d'y être attentif au cours des prochaines années.

Le régime indemnitaire comme le souligne la Cour est conforme aux textes applicables à la fonction publique territoriale et aux délibérations du Conseil d'administration. Il en va de même de la rémunération du président et des délégués régionaux et de la prise en charge des frais de déplacement des membres des instances.

La Cour relève que des logements de fonction sont accordés en application de dispositions législatives. L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 modifiée par la loi du 12 juillet 1999 dispose que « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois ». La condition d'octroi citée par la Cour (un logement pour nécessité absolue de service ne doit être attribué que « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions ») provient de l'article R98 du code du domaine de l'Etat. Cette disposition réglementaire ne peut être invoquée en raison des termes de l'article 21 de la loi du 28 novembre1990 susmentionnée. Les emplois fonctionnels d'un établissement public national de la taille et du niveau de complexité du CNFPT imposent des contraintes qui justifient la reconnaissance d'un droit prévu par les textes et mis en œuvre de manière raisonnable. Notamment, les directeurs régionaux disposent de logements pour utilité de service, formule qui impose de leur part une participation substantielle au coût de la location dudit logement.

Le CNFPT a mis à disposition de la Cour un projet de protocole négocié en 1990 avec les organisations syndicales. Il est vrai que le CNFPT a cherché à actualiser ce protocole en 2000 sans recueillir

l'assentiment des organisations syndicales représentatives. Les moyens mis à disposition de ces organisations relèvent donc en conséquence de deux ordres : les moyens spécifiques dévolus à chaque organisation syndicale (locaux, autorisations d'absences...) et les moyens de fonctionnement courants tels que les frais de déplacement pris en charge dans les budgets de fonctionnement des structures. L'établissement sollicitera à nouveau les organisations syndicales en vue de l'actualisation du protocole de 1990 et mettra en œuvre parallèlement une comptabilité permettant de retracer le coût financier des facilités données aux représentants syndicaux.

Le comité des œuvres sociales du CNFPT est une institution constituée sous forme associative qui organise et gère librement ses activités. Ses ressources s'élèvent en 2009 à 2,2 M€ dont 1 ,3 M€ financés par le CNFPT. Les prestations servies par le comité et leurs modalités de financement résultent des décisions de cette institution. Elles sont le fruit d'une époque où l'action sociale des collectivités territoriales résultait, pour l'essentiel, d'initiatives locales.

Les pouvoirs publics sont intervenus depuis pour clarifier les interventions sociales des collectivités territoriales et les modalités de leur prise en charge. Ce cadre est défini par l'article 70 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 et l'article 38-1 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009. Ce dernier texte prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat en fixe les conditions d'application. Ce décret est en cours d'examen. Cette situation conduit le CNFPT, conscient de la fragilité juridique de certains dispositifs, à attendre la publication de ce texte pour engager les discussions avec les représentants du personnel afin de clarifier ses interventions sociales, préciser leurs modalités de gestion et de financement et assurer leur stabilité juridique. Ces discussions seront menées en 2011.

Les moyens mis à disposition des représentants des organisations syndicales de la fonction publique territoriale sont, pour ce qui concerne la mise à disposition de personnels, conformes à la régie de droit et donnent lieu aux remboursements prévus par les textes. La contribution apportée aux organisations syndicales, en fonction de leur représentativité dans les instances du CNFPT, est destinée à contribuer à formation de leurs cadres. Elle est cohérente avec des interventions similaires de l'Etat en faveur des organisations syndicales du secteur privé ou de la fonction publique. Sa prise en charge par le CNFPT repose sur son statut d'établissement public territorial national, d'une part, et sa mission de formation, d'autre part. Le montant alloué – 149 200 €– même s'il a évolué plus fortement que le produit de la cotisation reste limité. Il représente en 2009 0,045 % du produit de la cotisation.

En conclusion, le CNFPT fait siennes cinq des six recommandations de la Cour des comptes. Elles rejoignent ses

préoccupations et sont cohérentes avec la démarche engagée dans le cadre de son projet national de développement. Il ne peut en revanche souscrire à la recommandation de réduire, fut-ce à titre temporaire, le taux de la cotisation versée par les collectivités territoriales. Cette démarche n'est pas opportune au moment où la très faible augmentation, voire la stabilisation, de la masse salariale des collectivités va se traduire par d'importantes contraintes financières alors que les interventions attendues de l'établissement sont appelées à s'accroître sensiblement. Par ailleurs la réduction du taux de la cotisation déboucherait sur une inégalité des agents territoriaux devant le droit à la formation au regard des règles de droit commun applicables à la formation professionnelle.

Le Grand port maritime de Marseille : blocage social et déclin

Dans son rapport public thématique de juillet 2006, la Cour avait souligné l'urgence de mener à bien les réformes nécessaires, pour permettre aux ports français de faire face aux mutations du transport maritime et de lutter à armes égales avec leurs concurrents européens.

La réforme portuaire de 2008 est allée dans le sens des préconisations de la Cour, ainsi qu'elle l'a montré dans son rapport public annuel de 2010.

Poursuivant ses investigations sur la situation des ports français et leur évolution, la Cour s'est ensuite attachée à examiner la mise en œuvre de la réforme, ce qui l'a amenée à porter une attention particulière au grand port maritime de Marseille (GPMM), tant en raison de son importance que des inquiétudes qu'il suscite.

Force est de constater que, dans ce cas, les recommandations de la Cour n'ont, en revanche, guère été suivies d'effets.

Premier port français, premier port méditerranéen et troisième port mondial pour le pétrole : ces classements paraissent flatteurs. Pourtant, le port de Marseille fait face à de difficultés graves et récurrentes. Si ses résultats financiers, assurés par le trafic des hydrocarbures, demeurent convenables, il ne cesse, dans un contexte de plus en plus concurrentiel, de perdre des parts de marché dans presque tous les secteurs d'activité.

Les conflits sociaux, qui minent le port, dégradent sa fiabilité, indicateur essentiel pour les armateurs. La réforme de 1992 du secteur de la manutention n'y a été que très partiellement appliquée. La gestion des ressources humaines y est, dans un contexte social tendu, largement défaillante, avec un accroissement des dépenses de personnel, des conflits sociaux émaillés de violence, un niveau élevé d'absentéisme.

Bien que la réforme portuaire de 2008 apparaisse, pour le port de Marseille, comme la réforme de la « dernière chance », le volontarisme du directoire de l'établissement public ne suffit toujours pas à rompre avec la spirale du déclin.

I - Un recul inquiétant dans la compétition internationale

A - De réels avantages comparatifs

Le grand port maritime de Marseille (GPMM) est, dans la pratique, composé de deux ports distants de plus de 50 km : à l'est, les bassins de Marseille, localisés dans la ville et s'étendant sur 400 hectares ; à l'ouest, le port de Fos, fer de lance d'une zone industrialo-portuaire, s'étendant sur près de 10 000 hectares. L'activité de ces deux ports n'est pas comparable : en 2008, Fos a traité un trafic onze fois plus important que Marseille et près de trois fois plus important hors hydrocarbures. Il a réalisé, la même année, un chiffre d'affaires trois fois supérieur à celui de Marseille et légèrement supérieur hors hydrocarbures. En revanche, le port de Marseille est très actif dans le secteur « passagers », avec un trafic de plus de 2 millions de voyageurs en 2008.

Le GPMM ne manque pas d'avantages comparatifs face à ses principaux concurrents européens :

1/ Il est plutôt bien situé sur la route maritime reliant l'Asie à l'Europe par le canal de Suez. Son projet stratégique ne manque d'ailleurs pas de souligner qu'en y faisant escale plutôt qu'à Rotterdam, un navire gagne cinq jours.

2/ Le coût du passage d'un navire n'y est pas particulièrement élevé, par comparaison avec ses principaux concurrents. En 2007, Marseille se situait, par exemple, à la neuvième place (sur un classement de douze ports européens, par ordre décroissant de coûts[110]) pour le coût du passage portuaire d'un porte-conteneur de 8500 EVP (« équivalent vingt pieds ») : celui-ci s'élevait à 272 000 € à Fos contre 504 000 € à Hambourg et 332 000 € à Barcelone. Seuls, la Spezia, Gênes (246 000 €) et Zeebrugge étaient plus attractifs. Le passage portuaire coûtait entre 1,5 et 2 fois plus cher dans les ports allemands de Brême et de Hambourg, un quart de plus au Havre et à Anvers, environ un cinquième de plus à Rotterdam et Barcelone. En Méditerranée, le GPMM se situait entre les ports espagnols, plus coûteux, et les ports italiens, dont le tarif était environ 10 % moins élevé.

[110] « Comparaison des coûts de passage portuaire en Europe en 2007 », Cabinet CTS

3/ Le GPMM est l'un des ports les plus faciles, sinon le plus facile, d'accès en Europe. La part du coût du chenalage et du pilotage dans le coût global du passage portuaire d'un porte-conteneurs s'élève à 8,1 % dans le GPMM, contre 33,5 % à Anvers, par exemple.

4/ Il est desservi, à Fos et à Lavera, par un réseau d'oléoducs à vocation européenne, qui lui confère une place privilégiée dans le secteur des hydrocarbures.

5/ Enfin, il n'est pas « coincé » entre la mer et la montagne, comme peuvent l'être les ports de Gênes ou de Trieste, car il dispose de vastes réserves foncières à Fos. Cet atout doit, certes, être relativisé, compte tenu des contraintes environnementales croissantes pesant sur cet espace, dont un tiers a été classé en « espaces naturels et agricoles » et dont le reste est soumis à des normes de plus en plus restrictives pour son aménagement.

B - Un trafic inférieur à celui de ses concurrents européens

Malgré ces atouts, l'activité du GPMM reste inférieure à celle des autres ports européens.

En 2008, avant la crise, le trafic du GPMM était, avec 96 millions de tonnes, plus de quatre fois inférieur à celui de Rotterdam, deux fois moindre que celui d'Anvers et près d'une fois et demie moindre que celui de Hambourg. Il était, certes, bien plus élevé que ceux de Valence, Barcelone, Gênes, mais ces ports le dépassaient de loin dans le secteur des conteneurs.

En 2009, dans un contexte de crise économique et de reprise des conflits sociaux, le trafic du port de Marseille a reculé de 13 % pour s'établir à 83 Mt.

Trafic des principaux ports européens

	2008		2009		2010 - semestre 1	
	Trafic total (1)	Trafic conteneurs (2)	Total	Conteneurs	Total	Conteneurs
Marseille	*96*	*0,851*	*83*	*1*	*44*	*0,510*
Rotterdam	*421*	*10,8*	*387*	*10*	*213*	*5,4*
Anvers	*189*	*8,7*	*158*	*7*	*87*	*4,2*
Hambourg	*140*	*9,7*	*110*	*7*	*59*	*3,7*
Le Havre	*81*	*2,5*	*74*	*2*	*36*	*1,2*
Valence	*59*	*3,6*	*58*	*4*	*30*	*2,0*
Barcelone	*51*	*2,6*	*42*	*2*	*20*	*0,9*
Gênes	*54*	*1,8*	*47*	*2*	*25*	*0,9*
La Spezia	*19*	*1,2*	*14*	*1*	*9*	*0,6*

1) Trafic total en millions de tonnes
2) Trafic conteneurs en millions Evp – Equivalents vingt pieds

C - Un recul des parts de marché dans la plupart des secteurs

Le port de Marseille se veut un port polyvalent, présent dans tous les secteurs du marché. Dans les faits, son activité est fortement dépendante du trafic des hydrocarbures et cette dépendance s'est encore accrue dans la période récente.

1/ Les hydrocarbures représentaient, en effet, 69 % de son trafic global en 2009, contre 64 % en 2004. L'ensemble dit *Vracs liquides*, dont les hydrocarbures constituent la majeure partie, contribuait, en 2008, à près de la moitié (46 %) du chiffre d'affaires du GPMM. Les profits qu'il générait (36M€) faisaient plus que compenser les pertes subies dans les autres secteurs, et permettaient au GPMM d'afficher, au total, un résultat positif (12,5 M€). Pourtant, même dans ce créneau où il jouit d'une rente de situation, le GPMM perd des parts de marché face à ses concurrents européens : sa part s'établit en 2008 à 14 %, contre 17 % en 1996. Dans le même temps, le port de Rotterdam, son principal concurrent, voyait sa part de marché s'accroitre de 36 % à 41 %.

2/ Dans le secteur des conteneurs, particulièrement dynamique au cours de la période 1996-2008, la croissance du port de Marseille est restée très en deçà de celle de ses concurrents. Sur dix ports européens, dont celui de Marseille, il apparait que, de 1996 à 2008, le trafic global de l'ensemble a été multiplié par 2,7, tandis que celui du port phocéen ne l'a été que par 1,5. Par comparaison, le trafic de conteneurs a été multiplié

par 5 à Valence, par 4 à Zeebrugge, par plus de 3 à Barcelone, Anvers et Hambourg. Au total, la part de marché du GPMM, déjà modeste, recule d'un point pour s'établir à 2 % en 2008 et le port doit se contenter de la 27ème place européenne. Valence, avec 8 % des parts de marché, et Barcelone, avec 6 %, le devancent largement en Méditerranée ; quant à Rotterdam, Anvers et Hambourg, ils dominent sans appel ce secteur, avec des parts de marché comprises entre 20 et 25 %.

3/ S'agissant du trafic passagers, les lignes vers le Maghreb et la Corse n'ont cessé de perdre des clients, face à la concurrence de la voie aérienne pour l'Afrique du Nord et celle des sociétés maritimes desservant l'île de beauté depuis Toulon, Nice et l'Italie. La part de marché du GPMM sur la ligne Corse est passée de 29 % en 1996 à 22 % en 2008 et, sur les lignes internationales, elle a diminué de 6 points entre 2005 (60 %) et 2008 (54 %).

4/ Le port de Marseille a réussi à maintenir ses positions dans le secteur des « vracs solides » (14 Mt en 2008), où il conserve la première place en Méditerranée avec une part de marché en légère croissance (de 5 % en 1996 à 6 % en 2008) ; il maintient également sa part de marché à 7 %, avec un doublement du trafic entre 1996 et 2008, dans le secteur du trafic roulier, mais il n'occupe, là encore, que la 27ème place en Europe.

5/ Enfin, le port phocéen a connu une réelle croissance dans le domaine de la croisière : quoique nouvel arrivant sur ce marché, il est parvenu à s'y faire une place : 639.000 croisiéristes s'y sont arrêtés en 2009, soit dix fois plus qu'en 1996. Sa part de marché a crû de 5 % à 6 %, ce qui est une performance fort convenable, l'arrière-pays n'étant pas aussi porteur d'un point de vue touristique qu'à Civitavecchia (Rome), Naples ou Venise, voire Barcelone.

Au total, le bilan du GPMM est très médiocre : le port a échoué à s'inscrire, contrairement à ses concurrents, dans l'exceptionnel dynamisme du marché des conteneurs. Il a accru encore sa dépendance à l'égard de la rente pétrolière, tout en cédant également des positions dans ce créneau. Dans quatre secteurs sur les sept pris en compte dans son projet stratégique d'avril 2009, sa part de marché est en recul (vracs liquides, conteneurs, passagers des lignes internationales, passagers vers la Corse) ; dans l'un (le roulier) elle reste stable ; elle ne progresse légèrement que dans deux domaines (vracs solides et croisières). Dans le contexte actuel de crise économique, le GPMM ne semble pas en mesure de reprendre l'avantage sur ses concurrents.

II - Les principaux handicaps

La politique d'investissements, longtemps léthargique, n'a repris du dynamisme qu'à la fin du siècle passé, avec le souci de rattraper le retard accumulé et de développer le port, notamment pour le trafic des conteneurs. Le projet stratégique de 2009 confirme cette approche volontariste.

Par ailleurs, le GPMM n'est pas suffisamment intégré avec son arrière-pays, et ce dernier manque lui-même, au plan économique, de la vitalité nécessaire. Or, l'une des grandes forces des principaux concurrents de Marseille, en particulier des ports nord-européens, de Barcelone ou encore de Gênes, est de disposer de connexions étroites et multiples (commerciales, ferroviaires, routières, fluviales, etc.) avec un arrière-pays économiquement puissant et dynamique. Pour les grands ports européens, la bataille économique se livre désormais entre des « systèmes intégrés » et elle se gagne autant à terre que sur mer.

Par delà ces handicaps, celui de l'insuffisante fiabilité du port, au regard des armateurs, apparaît déterminant.

A - Une fiabilité compromise par des conflits sociaux incessants

Le paysage social est dominé par un syndicat qui tire sa force de l'histoire. Sa position s'est trouvée encore renforcée, du moins sur le plan juridique, par la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale, puisqu'il peut désormais bloquer tout accord collectif signé par les autres organisations syndicales et qu'il n'approuverait pas.

Dans les années récentes, plusieurs crises sociales majeures ont émaillé la vie du port. Elles touchent à une question, vitale pour l'évolution du port : qui conduit l'outillage des terminaux, portiques et grues ? Autrement dit, qui opère la « manutention verticale » : les personnels du port ou ceux des entreprises privées, qui assument déjà la responsabilité, depuis la réforme de 1992, de la « manutention horizontale » effectuée par les dockers ?

1/ Entre le 27 septembre et le 10 octobre 2005, dans la continuité du conflit à la SNCM, le port est bloqué pendant une quinzaine de jours. Le conflit est violent, et particulièrement destructeur pour l'équilibre des relations internes, notamment entre l'encadrement et le reste du personnel ;

2/ En mars 2007, un conflit d'une semaine, autour du fonctionnement du futur terminal GdF 2, entraîne à nouveau le blocage des activités portuaires. Ce « conflit de trop » conduit à la réforme portuaire inscrite dans la loi du 4 juillet 2008 : les entreprises de manutention sont désignées comme les opérateurs sur les terminaux ; les engins de levage avec leurs personnels de conduite et de maintenance devront leur être transférés.

3/ L'année 2008 connaît des mouvements d'opposition à la réforme : 5,7 jours de grève sont décomptés en moyenne par salarié. En fin d'année, un conflit bref, mais vif, a lieu sur les terminaux pétroliers de Lavera et Fos, où les personnels refusent la privatisation. Il se conclut par un accord, aux termes duquel sera créée une filiale pétrolière, appelée *Vracs liquides*, et dirigée par le GPMM, qui en détiendra 51 % du capital.

4/ En 2009, la situation s'apaise à Fos, mais reste très tendue sur les quais marseillais, notamment sur le terminal de Mourepiane dédié aux conteneurs. Le secteur de la réparation navale industrielle sombre, quant à lui, après la cessation d'activité de la société dépendant du groupe espagnol Boluda, dans un conflit permanent. Des actions violentes accompagnent ces mouvements. Un protocole d'accord finit par être signé le 13 août pour régler le conflit sur le terminal. Au total, l'activité sur les quais marseillais subit les conséquences de cette situation : des escales sont annulées, des navires sont dirigés vers Fos ou d'autres ports. On ne peut exclure qu'une partie de ces pertes soit irréversible.

5/ Enfin, le conflit d'octobre 2010, en partie lié à la contestation nationale de la réforme du système de retraites, concerne également la réforme de 2008 et plus spécialement la création de la filiale *Vracs liquides*. Il est animé par la fraction dure du syndicat dominant, qui domine sur les quais marseillais et les terminaux d'hydrocarbures.

La Cour souligne que, dans ce contexte difficile, les pouvoirs publics n'ont pas toujours fait preuve du volontarisme nécessaire :

- la création en 1999 d'un « observatoire de la fiabilité » traduisait le souci de mieux prendre en compte la question sociale, mais ses travaux ont été peu utilisés, et il est tombé en sommeil ;
- au cours du conflit de 2005, au moment où la situation devenait très tendue, le gouvernement a cessé de soutenir le directeur général, alors qu'il l'avait précédemment encouragé à conduire à bien les réformes ;

– malgré de timides et récentes évolutions en la matière, les violences liées aux crises sociales n'ont pas connu de suites judiciaires.

Les relations sociales connaissent aujourd'hui, entre Marseille et Fos, une évolution quelque peu différenciée : la situation sociale, particulièrement bloquée et marquée par une forte hostilité à la réforme, qui domine à Marseille et dans les bassins pétroliers, contraste avec le début de dialogue et l'ouverture plus grande à la réforme qui se fait jour à Fos. Il n'en reste pas moins que l'image sociale renvoyée par le GPMM à ses clients est très négative et pèse lourdement sur son avenir commercial.

B - La réforme inachevée de la manutention

Selon la comparaison internationale précitée, le GPMM se situe, pour les coûts de manutention, dans la moyenne de ses concurrents. En revanche, la productivité de la manutention, mesurée par le nombre de mouvements de conteneurs par heure d'escale de navires de 8500 à 11 000 evp, y est inférieure à celle des autres ports européens : 66 pour le GPMM, entre 70 et 78 pour Barcelone, et une centaine pour Hambourg et Anvers. Seuls La Spezia et Gênes, les deux ports italiens, connaissent une « productivité quai » inférieure.

La productivité connaît, de plus, une évolution contrastée : entre 1995 et 2007, la productivité des ouvriers dockers s'est améliorée à Marseille. Toutefois, l'explication ne tient pas à la réorganisation des méthodes de travail, mais à une relative stabilisation de l'effectif, dans un contexte d'augmentation des trafics. A partir de 2007, la productivité décline (-1,43 % en 2007 et -4,37% en 2008), sous l'effet de l'augmentation des effectifs à Fos et du recul du trafic. La productivité de Fos reste cependant près de deux fois supérieure à celle des quais marseillais.

1/. Surtout, la réforme de la manutention, issue de la loi du 9 juin 1992, est mise en œuvre à Marseille dans des conditions singulières.

a) Dix-huit ans après la réforme, les deux bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO) de Marseille et de Fos demeurent actifs, tandis que, dans les autres ports, ces structures ont quasiment toutes cessé leur activité. Les BCMO géraient encore, fin 2009, 175 dockers titulaires de la carte G (131 pour le premier, 44 pour le second, qui est le plus proche de l'extinction).

b) Plutôt que de recruter directement les dockers (pour la « manutention horizontale ») et de les mensualiser, les entreprises de manutention préfèrent recourir à des groupements d'employeurs,

GEMFOS et GEMEST, gérés dans un tête-à-tête avec le syndicat dominant. Corrélativement, le nombre de dockers mensualisés dans les sociétés de manutention ne cesse de décliner (244 dockers recensés à ce jour), après avoir atteint un sommet en 1995 (815). A contrario, les groupements d'employeurs gèrent désormais 542 dockers en CDI, soit 14 fois plus qu'en 1999.

Le rapport thématique de la Cour consacré en 2006 aux ports français notait, de façon critique, que ces groupements géraient 46 % des ouvriers mensualisés en 2004 : ils en gèrent désormais 69 % (542 sur 786). Cette modalité de fonctionnement peut, certes, répondre aux besoins variables de main d'œuvre des entreprises et semble reposer sur une gestion un peu plus rigoureuse des ressources humaines que celle des BCMO. Néanmoins, l'organisation du travail n'a pas connu, à travers ces groupements, les améliorations souhaitables. De surcroît, alors même que l'activité du port baissait en 2008 et 2009, leurs effectifs n'ont cessé de croître.

2/ Le personnel de la « manutention verticale », portiqueurs et grutiers, demeure employé par le port, tant que la réforme de 2008 n'est pas effective. Son régime de travail, fruit des crises et accords avec le syndicat dominant, connaît quelques différences entre les quais de Fos et ceux de Marseille. Partout, les conducteurs d'engins travaillent par équipe de deux sur un portique mais, sur les premiers, la durée du poste, dite « shift » dans le langage portuaire, est de 7 h 54 minutes et sur les seconds, elle est de 6 h 50 minutes. Une fois décompté le temps de vestiaire et de mise en route et d'arrêt du portique, le temps de conduite effective de l'engin s'établit à 7 h et 6 h respectivement. Pendant qu'un portiqueur travaille, l'autre demeure à proximité de l'engin, en accomplissant des tâches annexes (éventuelles opérations de servitude ou de dépannage), ou en restant en salle de repos.

En résumé, le temps de conduite effectif d'un portiqueur est de 3 h 30 par jour à Fos et de 3 h à Marseille. La durée hebdomadaire, compte tenu des absences et de la règle dite du « fini-parti »[111], s'établit à 14 h et 12 h, respectivement à Fos et Marseille.

Cette organisation du travail s'écarte de celle des autres grands ports européens, où les équipes sont de trois pour deux engins, voire quatre pour trois. Le nombre moyen de mouvements par portique y est, par ailleurs, de 70 000 à 80 000 par an, alors qu'au GPMM, le taux d'utilisation est moitié moindre.

[111] Règle selon laquelle, quand le travail sur un navire est fini lors d'un « shift », le portiqueur s'en va.

Enfin, la Cour souligne les irrégularités de la rémunération : alors que les conducteurs d'engins appartiennent au personnel du port et sont payés par lui, ils perçoivent, par ailleurs, des rémunérations additionnelles des entreprises de manutention, pour adapter leur travail aux besoins de celles-ci. Les manutentionnaires parlent de « gratifications », « primes de rendement » ou « de productivité » ; dans le langage des quais, ce sont, plus trivialement, des « bakchichs ».

En effet, quoique versées par l'intermédiaire de la Caisse de compensation des congés payés, qui les déclare à l'URSSAF et aux services fiscaux, ces « gratifications » sont illégales, ainsi que la Cour l'a déjà relevé. Elles existaient dans d'autres ports, mais y ont été progressivement supprimées. Elles pourraient s'élever jusqu'à 1300 € par mois, de sorte qu'un portiqueur est susceptible de gagner mensuellement entre 3500 € et 4500 € nets.

La réforme portuaire en cours, avec le transfert des personnels de conduite à des opérateurs privés des terminaux, devra mettre fin aux irrégularités constatées et se pencher sérieusement sur l'organisation du travail de la manutention, afin de redonner au GPMM toutes ses chances dans la compétition internationale.

C - Une gestion des ressources humaines mal maîtrisée

Les dépenses de personnel pèsent de façon croissante sur les résultats du port. En 2008, la masse salariale (94 M€) représentait près de 47 % des charges d'exploitation, contre 43 % en 2005 ; les frais de personnel atteignaient 63,2 % de la valeur ajoutée contre 59,6 % en 2005. Les objectifs du plan d'entreprise 2005-2009 n'ont pas été atteints, que l'on considère la maîtrise des effectifs ou celle de la masse salariale.

1/ Le plan prévoyait une baisse des effectifs de 10 personnes par an, soit de 50 personnes au cours de la période. Or, nonobstant les différences des données entre les rapports d'activité et les bilans sociaux, la tendance est claire : les effectifs augmentent dans la période 2004-2008, pour se situer autour de 1 500 agents. La vigilance constante des représentants syndicaux a empêché toute adaptation de l'effectif. Contrairement aux autres ports, celui de Marseille n'a pas saisi l'opportunité du coûteux plan « amiante » - qui, il est vrai, n'avait pas cet objectif, comme la Cour a eu l'occasion de le souligner - pour adapter ses effectifs : les 484 agents partis dans ce cadre entre 2003 et 2008 ont quasiment tous été remplacés. Quant au plan relatif à la cessation d'activité, il a été jugé insuffisamment attractif et a échoué : sur les 92 salariés potentiellement concernés, 2 salariés seulement en ont demandé le bénéfice.

2/ Selon le plan d'entreprise, la masse salariale devait progresser de 12 % entre 2004 et 2008 (+ 9,6 M€) : elle a augmenté, selon les comptes financiers, de près de 18,5 % (+ 14,7 M€). La signature, en 2006, des accords de sortie de la dure grève de 2005 s'est soldée par la création de nouvelles primes et par la forte revalorisation de celles existantes, avec à la clé une augmentation de 6,2 % de la masse salariale et de 7,9 % des rémunérations (sans les charges sociales).

3/ La rémunération moyenne du personnel en place a enregistré des hausses significatives, supérieures à celles de la fonction publique, et systématiquement supérieures à 3 % par an depuis 2005 : +3,28 % en 2005, +5,77 % en 2006, +3,71 % en 2007, +3,79 % en 2008. Le salaire annuel moyen brut a augmenté de plus de 21 % en quatre ans (32 579 € en 2004, 39 465 € en 2008). Le salaire mensuel moyen brut s'établit à 3 289 € en 2008, le salaire net à 2 717 €. Pour le personnel ouvrier, le salaire mensuel moyen est de 2 700 €.

4/ Lors du précédent contrôle en 2005, la Cour avait critiqué le « maquis des primes et indemnités », en indiquant que le port en avait fourni une liste de 120. Désormais, cette liste est plus longue encore, avec 132 primes, indemnités et allocations diverses, qui représentent 41 % des rémunérations. Concrètement, il s'ensuit qu'un agent du GPMM perçoit, en moyenne, en plus de son salaire de base, 70 % du montant de celui-ci en primes et indemnités diverses.

Aucune véritable remise à plat de ce système de rémunérations n'a jamais eu lieu. Le directoire du GPMM se déclare conscient du fait que les efforts – modestes - engagés depuis quelques années doivent être amplifiés.

Tout en prenant en compte la sensibilité du sujet, dans le délicat contexte social de la réforme portuaire, la Cour ne peut que réitérer sa recommandation : une plus grande rigueur et une meilleure transparence sont nécessaires dans le suivi de ces primes et de leur réel coût pour l'entreprise**,** premier pas vers une gestion mieux encadrée.

5/ Pour la première fois en 2008, le directeur général a fait inscrire dans les « charges à payer » du compte de résultat le solde des heures de récupération dues aux agents. Ces sommes n'ont pas été versées pour l'instant.

Au total, 898 agents comptabilisent près de 133 000 heures de récupération, pour un montant de 1,9 M€ (hors cotisations sociales). Les sommes à payer s'élèvent, selon les agents, de 5,10 € à 71.616 € (équivalents à plus de 2.682 heures de récupération). A trente agents est due une somme supérieure à 10.000 €. Manifestement, le dispositif des heures de récupération n'a pas été géré : il est particulièrement étonnant

que ces heures aient ainsi pu s'accumuler, sans mécanisme permettant « d'arrêter le compteur », sans système organisant le contrôle de leur réalité et de leur comptabilisation, enfin sans dispositif assurant leur récupération effective dans un délai raisonnable. L'évolution de l'activité du port de Marseille dans la période récente aurait pourtant pu permettre les récupérations nécessaires.

La Cour recommande à la direction générale du port d'apurer définitivement le passé et d'établir un système assurant une véritable gestion, avec les contrôles adéquats.

6/ L'examen des heures supplémentaires réserve également quelques surprises. Entre 2006 et 2008, alors que l'effectif moyen demeure quasi constant, le nombre d'heures travaillées diminue de plus de 4 %. En revanche, celui des heures supplémentaires s'accroit de plus de 21 %. Dans cette période, le trafic a pourtant sensiblement baissé et de nombreux mouvements sociaux sont intervenus. Manifestement, la gestion des heures supplémentaires appelle plus de rigueur.

7/ Le GPMM fait preuve d'un particulier laxisme dans la gestion des dépenses d'action sociale, d'autant plus qu'à la faveur d'une réforme conduite en 2007, la part salariale affectée au financement de l'action sociale (environ 400 000 €) est désormais intégralement prise en charge sur le budget du port. Fin 2009, l'action sociale mobilisait une somme d'environ 1,5 M€, à laquelle s'ajoutait la dépense, exagérément élevée (2,9 M€ en brut, 2,7 M€ en net), des prestations de restauration réalisées par le port au bénéfice de ses agents. L'action sociale affichait ainsi un ratio de 2 841 € par agent, soit 20 fois plus qu'à Rouen, Nantes ou au Havre.

8/ L'absentéisme, déjà important, a encore augmenté. Les statistiques présentées à la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP), qui ne prennent en compte qu'une partie des absences pour maladie et celles pour accidents du travail et de trajet, indiquent 12,93 jours d'absence par salarié en 2008, et un taux d'absentéisme de 7,27 %. L'absentéisme a augmenté de 19,4 % sur la période 2004-2009. Si l'on considère, dans le bilan social, la totalité des journées d'absence, quel qu'en soit le motif, l'augmentation s'élève même à 44 % entre 2004 et 2008 (avec, il est vrai, un mode de comptabilisation changé pour les journées d'absence non rémunérées), l'absence moyenne par salarié atteignant 26,53 jours par an en 2008.

La Cour recommande qu'un plan soit arrêté pour faire reculer l'absentéisme, qui s'est encore aggravé fortement et atteint un niveau très anormalement élevé.

9/ Enfin, le nombre d'accidents du travail et de trajet diminue de 8 % entre 2004 et 2008 (142 accidents en 2004 et 132 en 2008), mais celui des journées perdues de leur fait augmente de 30 % (2961 en 2004, 3845 en 2008). S'agissant des accidents du trajet seuls, à la fois leur nombre (20 contre 9) et les journées perdues qu'ils entraînent (636 contre 241) s'accroissent sensiblement.

Par-delà les efforts déjà accomplis, les actions de sensibilisation et de formation, dans le cadre de la prévention des comportements dangereux, doivent être développées. Les mesures de contrôle souhaitables sur le plan médical devraient compléter ce dispositif.

III - La très difficile mise en œuvre de la réforme portuaire

Dans le contexte de la réforme portuaire, la masse salariale et les effectifs connaissent une légère inflexion en 2009 : cette année-là, la masse salariale a baissé de 0,5 %, et le nombre d'agents du port a décru d'une vingtaine de personnes, pour se situer à 1480 agents. 440 agents devraient, de surcroît, être transférés aux opérateurs de terminaux, ce qui devrait ramener l'effectif à un peu plus de mille personnes.

Par ailleurs, dans le cadre des négociations locales en cours, et non abouties, pour mettre en œuvre l'accord cadre national du 30 octobre 2008, un congé de fin de carrière pourrait concerner plus de 310 agents, dont 205 non transférés. Le taux de remplacement de ceux-ci conditionnera l'effectif futur du GPMM.

La direction générale du GPMM s'est engagée de façon volontaire dans l'application de la réforme portuaire, mais celle-ci est loin d'être achevée. La nouvelle gouvernance - avec un directoire, un conseil de surveillance et un conseil de développement - est opérationnelle depuis le début de l'année 2009 et marque un progrès par rapport à la situation antérieure. En revanche, le transfert des quatre terminaux n'en était, en septembre 2010, qu'à une petite moitié du chemin pour le transfert des outillages : les actes de cession et les conventions de terminal avec les opérateurs avaient été signés dans les délais légaux pour deux terminaux de Fos (le minéralier et le céréalier), mais les discussions étaient loin d'avoir abouti pour les deux terminaux de conteneurs, Graveleau à Fos et Mourepiane à Marseille.

Le transfert des personnels de conduite et de maintenance des outillages était, également en septembre 2010, bloqué au plan national, dans l'attente de l'aboutissement des négociations relatives à la nouvelle

convention collective unifiée « ports et manutention », qui achoppaient – et achoppent toujours - sur la question de la pénibilité. Si cet obstacle est surmonté, des accords locaux devront encore être adoptés, dans un contexte marqué par un syndicalisme très contestataire dans les bassins marseillais et sur les quais pétroliers de Fos-Lavera. La récente crise d'octobre 2010, qui s'est notamment cristallisée autour des exigences syndicales vis-à-vis de la création de la filiale *Vracs liquides*, en témoigne.

***

Les avantages comparatifs du Grand Port maritime de Marseille sont indéniables. Pour autant, excepté dans le secteur de la croisière, il ne cesse de perdre des parts de marché face à ses concurrents.

L'un des facteurs essentiels, sinon le principal, de ce déclin tient à la fiabilité insuffisante du port, due à un climat social dégradé, avec une alternance de périodes de calme et de crises, souvent violentes, dans un contexte où un syndicat domine tous les autres.

Même dans les moments où le port est actif, les « fondamentaux » issus de précédents accords, explicites ou tacites, ne sont jamais réexaminés, ce qui freine le mouvement de réforme et d'adaptation à la concurrence.

Portée par la direction du port et encouragée, voire stimulée, en temps normal, par les tutelles ministérielles, la volonté de réforme se délite trop souvent, notamment faute d'une détermination suffisante des autorités de l'Etat face à la crise sociale et l'extrême tension qui l'accompagne.

Il manque au port de Marseille que s'y applique l'état de droit normal, où chacun tient son rôle dans le dialogue économique et social, mais où les limites du débat démocratique ne sont pas franchies. Il appartient à chaque acteur de l'appliquer ou de le faire appliquer, en veillant au respect de la loi et à la mise en œuvre des sanctions nécessaires, en particulier lorsque des actes de violence sont commis.

La Cour réitère ses principales recommandations antérieures aux autorités du Port :

- établir des indicateurs de la fiabilité, et organiser le débat autour d'eux, en y associant les divers acteurs, internes et externes, du Port ;

- conduire à bien, sur les terminaux concernés, les transferts, prévus par la réforme portuaire, des outillages et de ceux qui les servent ;

- encourager, dans le cadre de cette réforme, l'effort des opérateurs de terminaux pour conduire l'adaptation de la manutention aux standards internationaux ;

- mieux maîtriser la gestion des ressources humaines, en mettant notamment en œuvre les recommandations de la Cour accompagnant les analyses présentées ci-dessus ;

- engager le Port dans une véritable démarche de performance, par des plans évolutifs, adaptés régulièrement.

La Cour insiste, auprès des dirigeants du GPMM, mais aussi des tutelles ministérielles et des représentants locaux de l'Etat, pour qu'ils sanctionnent, ou fassent sanctionner, les dérives accompagnées de violences, notamment en portant plainte systématiquement. De façon générale, l'autorité de l'Etat doit s'exercer pleinement et avec constance, à tous les niveaux, notamment pour que les réformes voulues par le législateur soient effectivement mises en œuvre, au GPPM comme ailleurs.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Tout d'abord, le constat d'un recul continu des parts de marché du grand port maritime de Marseille, à l'exception du secteur de la croisière qui continue à croître chaque année, dans des proportions non négligeables constitue un motif de préoccupation constant pour les autorités de tutelle. C'est précisément ce constat, étroitement lié, d'une part, au manque de fiabilité, d'autre part, à l'insuffisante compétitivité des grands port français confrontés à la concurrence des autres grands ports européens mentionnés par la Cour, qui a conduit à l'engagement de la réforme portuaire en 2008.

Vous soulignez à raison, pour le secteur des conteneurs, une évolution moindre pour Marseille que pour les autres ports européens, alors même que ce secteur est en plein essor au plan mondial. Antérieurement à la réforme portuaire, cette situation, loin de concerner le seul port de Marseille, s'appliquait quasiment à tous les principaux ports français, futurs grands ports maritimes, insuffisamment préparés à la conteneurisation accrue du transport de marchandises.

Je partage aussi, pour l'essentiel, votre analyse des principaux handicaps du grand port maritime de Marseille (GPMM), au premier rang desquels une fiabilité insuffisante, dont l'historique remonte à une période très largement antérieure au lancement de la réforme portuaire initiée depuis 2008. Cette situation trouve elle-même son origine dans une conflictualité élevée qui a dominé l'histoire du port au cours des dernières années.

Il est également vrai que la bataille économique, dans le domaine portuaire, se gagne autant à terre que sur mer, grâce à l'intégration du port à son arrière-pays, laquelle repose sur un réseau de communication adapté, tant par la qualité des infrastructures que par la diversité des modes d'acheminement des marchandises. Cet objectif est clairement pris en compte par le GPMM dont le projet stratégique adopté en avril 2009 – où sont inscrits 600 M€ d'investissements pour la période 2009-2013 - prévoit un rééquilibrage des parts modales des pré et post-acheminements de conteneurs au profit du mode fluvial et du mode ferroviaire qui devraient représenter à eux deux, d'ici quelques années, environ 40% de la part modale, contre moins de 20% aujourd'hui.

Par ailleurs, dans le cadre des actions programmées au titre du contrat de projets Etat – Région 2007-

2013 et de l'engagement national en faveur du fret ferroviaire décidé en septembre 2009 par le Gouvernement, le GPMM porte des projets de modernisation, d'adaptation et d'extension de son réseau ferré

portuaire. Son effort vise également l'amélioration de l'accès aux bassins Est – notamment la réouverture du raccordement de Mourepiane et la mise au gabarit de l'itinéraire Avignon– Port de Marseille/Fos qui doit permettre de raccorder le port à l'autoroute ferroviaire Perpignan– Bettembourg – et l'augmentation de capacité de la ligne Fos-Graveleau. D'autres projets sont à l'étude pour la réalisation de terminaux mufti-modaux et de transport combiné.

La part de l'Etat affectée à ce programme de financement sur la durée du projet stratégique du port représente un effort particulièrement conséquent. Sur la période 2009-2013, elle devrait atteindre 92,5M€, intégrant les crédits du plan de relance de l'économie {7,5 M€) ainsi que ceux du plan de relance portuaire (50 M€) dont le GPMM est l'un des principaux bénéficiaires, venant abonder les crédits du contrat de projets Etat-Région PACA (35 M€). Corrélativement, les services de tutelle veilleront à ce que les investissements prévus s'accompagnent d'un examen approfondi de la rentabilité financière et économique de chaque projet et à leur cohérence d'ensemble.

En ce qui concerne la gestion des personnels et la maîtrise de la masse salariale au GPMM, les administrations de tutelle ont apporté leur plein soutien au président du directoire dans sa politique de clarification et d'encadrement de la masse salariale, visant à préserver la capacité financière du port, déterminante au moment même où le port est engagé dans un programme d'investissement de grande envergure.

De façon plus générale, les observations de la Cour sur la situation sociale au GPMM- qu'il s'agisse de l'organisation de la manutention ou de la gestion des ressources humaines – ne peuvent que conforter le Gouvernement dans sa détermination à mener à bien la réforme portuaire à laquelle la Cour consacre la dernière partie de son rapport. Au-delà de la modernisation achevée de la gouvernance des grands ports maritimes, qui sont par ailleurs incités à se concentrer sur leurs missions d'autorités publiques, l'un des principaux enjeux de la réforme est de simplifier et de rationaliser l'organisation de la manutention portuaire : d'un côté, les grands ports maritimes cesseront de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention pour se concentrer sur leur rôle d'aménageur ; de l'autre, les outillages transférés aux opérateurs privés intégrés de terminaux seront servis par des personnels venant des GPM et transférés chez les manutentionnaires, désormais responsables de l'ensemble des opérations de manutention et qui exerceront sur cette activité une autorité réelle et permanente. A cet égard, l'adhésion des entreprises à ces évolutions est déterminante pour réussir, c'est pourquoi le Gouvernement s'est toujours montré attentif à les associer aux orientations retenues.

La Cour peut être assurée de la ferme volonté du Gouvernement de mettre en œuvre, dans le dialogue et la concertation, la dernière étape d'une réforme vitale pour l'avenir de nos grands ports maritimes, dans le

contexte d'une concurrence de plus en plus sévère entre les grands ports européens qui cherchent à tirer profit d'un trafic maritime en croissance exponentielle au cours des dernières décennies. Outre la restauration de la stabilité sociale et de la fiabilité économique et commerciale et le renforcement indispensable de sa productivité, le GPMM, sans négliger ses marchés traditionnels, doit chercher à diversifier ses prestations et ses clients afin de réduire sa dépendance, relevée par la Cour, à ses segments de marché historiquement dominants, en particulier les produits pétroliers.

La réforme portuaire décidée par la loi du 4 juillet 2008 doit offrir au GPMM les moyens de valoriser à la fois ses atouts naturels et ses avantages comparatifs et d'occuper enfin la place à laquelle il peut légitimement prétendre dans la hiérarchie des grands ports maritimes européens.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Je partage votre analyse de la détérioration de la part de marché du port qui apparaît préoccupante. La réforme portuaire, en fournissant les outils pour une meilleure fiabilité sociale et en prévoyant d'importants investissements, a précisément pour objectif, en remédiant à des faiblesses structurelles, de redonner aux grands ports maritimes, dont Marseille, une position de premier rang.

La Cour souligne à juste titre l'importance à accorder au suivi de la gestion de la masse salariale et de l'action sociale. J'appuie pleinement la recommandation de la Cour invitant le directoire à continuer à se mobiliser afin de faire preuve de la plus grande rigueur sur la maîtrise de ces postes qui constituent un enjeu majeur de gestion et de compétitivité.

La Cour exprime logiquement sa préoccupation sur l'application effective de la réforme portuaire. A cet égard, je tiens à vous assurer que l'Etat actionnaire en soutient fermement la pleine mise en œuvre. L'Etat actionnaire a également invité le directoire à apprécier la préservation de l'intérêt social du port dans le cadre de ses discussions avec les organisations syndicales et les manutentionnaires sur le volet social de la réforme.

Je ne doute pas que la réforme portuaire aura, à terme, un effet positif sur la compétitivité et la fiabilité du port de Marseille. Je constate que, malgré les obstacles, le directoire se mobilise pleinement dans la démarche.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je partage l'essentiel des conclusions du projet d'insertion. La Cour souligne à juste titre la nécessité de rétablir un climat social propice à l'achèvement de la réforme portuaire et à l'attractivité du port ainsi que la nécessité d'une plus grande rigueur dans la gestion de 1'établissement.

S'agissant des dépenses salariales, je souscris pleinement à l'objectif d'une meilleure maîtrise des effectifs et de la masse salariale. Même s'il n'est pas un opérateur de l'État, le grand port maritime de Marseille doit s'inscrire dans le cadre des orientations de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de 1'État, notamment en matière de maîtrise des dépenses de personnels.

Dans ce cadre et conformément à la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, j'appelle de mes vœux, dès que possible, la signature d'un contrat entre l'État et le grand port maritime de Marseille qui assignera au port des objectifs précis. La mise en place d'indicateurs associés à ces objectifs permettra d'évaluer régulièrement les résultats obtenus notamment en termes d'efficacité, d'efficience, de respect des normes juridiques ou environnementales, de qualité de service ou de maîtrise des dépenses.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'État reste aujourd'hui un partenaire financier privilégié du port au travers par exemple des crédits inscrits au titre du plan de relance de l'économie (7,5M€) et du plan de relance portuaire (5OM€), qui viennent s'ajouter à la contractualisation déjà inscrite dans les contrats de projet État-régions 2007-2013.

REPONSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE DU GRAND PORT MARITIME DE MARSEILLE

Le § sur les investissements, remarquablement bref, ne mentionne pas l'avantage dont bénéficie le port de Marseille-Fos sur ses concurrents sud-européens en termes de connexions avec l'hinterland.

Sur le non respect du plan d'entreprise:

La baisse prévue de 10 personnes par an n'a pu être réalisée, du fait des effectifs supplémentaires accordés suite aux différents conflits sociaux, ainsi qu'à la mise en œuvre du projet Fos 2XL.

Sur le remplacement des agents ayant bénéficié du plan « amiante» :

Les départs intervenus dans le cadre du dispositif amiante ont concerné très majoritairement des personnels affectes à l'exploitation, avec des sujétions particulières de cycle de travail (2x8, 3x8, astreintes…). Leur remplacement était indispensable à la continuité de l'activité, dès lors que l'organisation du travail n'était pas modifiée, compte tenu de la pression syndicale.

Sur l'accumulation des heures de récupération :

- le suivi des heures de récupération par Direction et par secteur d'activité a été mis en place depuis l'été 2010, démarche facilitée par l'implantation de la nouvelle version du logiciel HR Access ;

- la résorption du stock existant sera étalée sur 5 ans, en ne laissant plus aux seuls agents le choix du moment de leur récupération ;

Sur la gestion des heures supplémentaires :

- il sera rappelé, et contrôlé, que les heures supplémentaires ne doivent s'effectuer que sur demande expresse et préalable de la hiérarchie.

Sur l'absentéisme :

Il est symptomatique de constater que la croissance de l'absentéisme paraît directement liée aux périodes de fortes tensions sociales qu'a connu le PAM depuis 2003.

La réorganisation des terminaux marchandises de Fos, les conflits de 2005, 2007 et 2008 sont autant d'occasions pour les agents de se réfugier dans les absences pour maladie plutôt que de se déclarer grévistes et d'en subir les conséquences financières… ou de s'afficher non grévistes, face à la pression du syndicat dominant.

Les contrôles médicaux ne paraissent pas fournir à ce jour une parade efficace à ces dérives.

Sur I'application de l'état de droit :

La Direction du GPMM continuera de porter plainte systématiquement, chaque fois que les faits relevés et les circonstances le permettront. Elle espère parvenir ainsi à déclencher une réponse judiciaire appropriée qui sera un moyen pédagogique efficace pour infléchir, enfin, certains comportements inadmissibles, mais trop longtemps admis.

- Par ailleurs, le déclenchement d'actions disciplinaires internes doit intervenir lorsque les comportements des agents le justifient : en effet à force de ne jamais utiliser ce type de procédures, leur mise en œuvre est ressentie comme agressive par un corps social qui a fini par oublier jusqu'à leur existence.

Chapitre II

Des changements nécessaires

- Les agences comptables des lycées et collèges publics
- L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)
- La participation de la France aux corps militaires européens permanents

Les agences comptables des lycées et collèges publics

Dans le rapport public annuel de 2008, les juridictions financières avaient souligné les défaillances de la gestion comptable des 2600 lycées et des 5200 collèges publics, devenus depuis 1986 des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), autrement dit des collèges et lycées publics., dotés de l'autonomie financière. Les comptabilités des EPLE - gérées par 2750 agences comptables - retracent des opérations d'un montant limité[112] : elles ne comprennent en effet ni les rémunérations des enseignants, payées par l'Etat, ni les charges de fonctionnement et d'investissement prises en charge par les régions pour les lycées ou par les départements pour les collèges. L'enjeu global de ces comptabilités est toutefois significatif, puisqu'il s'élève sur l'ensemble du territoire à près de 7 Md€.

La Cour avait constaté une mauvaise tenue des comptabilités des EPLE en raison des insuffisances de l'organisation comptable. Ainsi, en contradiction avec le principe général en comptabilité publique de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, les agents comptables des EPLE cumulent leurs fonctions avec celles de gestionnaire des établissements supports des agences comptables, ce qui les place dans une position de subordination hiérarchique par rapport au chef d'établissement. En outre, certains agents comptables traitent dans la cadre des budgets des EPLE des opérations pour le compte de l'Etat, par exemple en ce qui concerne certains contrats aidés relatifs à des personnels non-titulaires.

La Cour avait également relevé que les périmètres des agences comptables étaient très inégaux : à la rentrée 2006, 403 agences ne comptaient qu'un établissement, et environ 2000 ne réunissaient que deux à quatre EPLE. La Cour observait en outre que les équipes des agences n'atteignaient pas toujours un effectif garantissant une bonne maîtrise des techniques comptables. Elle notait que les agents comptables étaient souvent recrutés à la sortie des instituts régionaux d'administration (IRA) sans formation approfondie, ni même parfois de vocation comptable. Enfin, l'appui technique des services rectoraux apparaissait souvent tardif ou insuffisant, et les contrôles administratifs restaient très limités. Au total, la Cour estimait que l'organisation d'ensemble de la fonction comptable des EPLE devait être rebâtie.

---

[112] En 2005, le budget moyen des EPLE de l'Ile-de-France s'élevait par exemple à 892 000 €.

La Cour avait par ailleurs observé que la réglementation comptable était obsolète : elle reposait sur un décret du 30 août 1985 antérieur à la décentralisation, ainsi que sur une circulaire de 1988 valant instruction comptable. Dans ce cadre, la comptabilité des EPLE ne prenait pas en compte les principes du plan comptable général, et ne produisait pas des données permettant la mise en place d'indicateurs de performance.

L'examen des suites données aux recommandations de la Cour a permis de constater la mise en œuvre d'une grande partie d'entre elles.

I - L'organisation comptable des EPLE a été revue

La Cour recommandait d'instituer désormais une véritable séparation fonctionnelle entre les ordonnateurs et les comptables des EPLE. Elle souhaitait la création d'agences comptables desservant un nombre plus important d'établissements, qu'elle évaluait à une vingtaine en moyenne. Elle demandait enfin que les comptables soient mieux formés et entourés par des équipes plus professionnelles.

Par une lettre du 26 juin 2008, le ministre de l'éducation nationale a invité les recteurs d'académie à entreprendre une révision d'ensemble de l'organisation des agences comptables des EPLE. Chaque académie a été chargée de définir une carte comptable cible, tout en prenant en compte les caractéristiques locales et en associant les personnels concernés (chefs d'établissement, agents comptables, gestionnaires), ainsi que les collectivités territoriales.

L'orientation générale retenue est celle d'un regroupement des agences permettant de faire passer progressivement l'effectif moyen des établissements rattachés, à l'horizon 2012, de trois établissements à environ six établissements, ce qui aboutirait à une division par deux du nombre actuel d'agences comptables. Cette évolution serait toutefois différenciée en tenant compte d'une stabilité des agents comptables dans leur poste qui varie selon leur affectation géographique : les moyennes cibles ont ainsi été fixées à 3,2 établissements par agence comptable dans l'académie de Versailles et à 7,2 établissements dans l'académie de Corse.

Cette lettre du 26 juin 2008 précise également que la mise en œuvre de ces regroupements doit s'accompagner de mesures précises touchant à l'organisation des agences comptables : l'amélioration de la formation initiale et continue des agents comptables et des personnels, la mise en place d'un accompagnement des nouveaux agents comptables

lors de leur prise de fonction, le renforcement des équipes des futures agences regroupées grâce au redéploiement des agents administratifs et à l'affectation d'un agent supplémentaire de catégorie A dans les agences les plus importantes.

En définitive, ces orientations répondent en grande partie aux recommandations de la Cour. Celle-ci, toutefois, avait manifesté le souhait d'un regroupement plus accentué des agences comptables. En outre, la séparation systématique des fonctions d'agent comptable et d'ordonnateur, dont la Cour avait souligné l'importance, n'a pas été engagée par le ministère.

II - Les règles budgétaires et comptables ont été simplifiées et modernisées

La Cour avait recommandé l'adoption d'une instruction comptable actualisée et simplifiée. Elle souhaitait que les données comptables soient plus exhaustives, afin de pouvoir élaborer des indicateurs de performance.

Une réforme du cadre budgétaire et comptable des EPLE a été effectivement décidée en 2008. Des groupes de travail ont participé à la rédaction d'un décret modifiant le cadre budgétaire et financier des EPLE, d'un projet de nouvelle instruction codificatrice M9.6[113], et d'un cahier des charges relatif à une application informatique qui mettra en œuvre cette nouvelle réglementation. L'ensemble du projet a été approuvé en janvier 2010 par le cabinet du ministre de l'éducation nationale. Le projet de cahier des charges est en cours d'analyse par les services informatiques du ministère.

Ce projet de réforme prévoit une simplification du cadre budgétaire, afin de mieux rendre compte de la globalisation croissante des crédits. Il vise à assurer une meilleure lisibilité du budget qui privilégiera désormais la destination de la dépense par rapport à sa nature. Il doit faire converger l'instruction codificatrice M9.6 et les principes du plan comptable général. Il prévoit enfin une sécurisation de l'outil informatique, afin notamment de permettre une meilleure traçabilité des opérations budgétaires et comptables.

[113] Cette instruction devrait remplacer la circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 relative à l'organisation économique et financière des établissements publics locaux d'enseignement, ainsi que son annexe technique constituée par la circulaire n°91-132 du 10 juin 1991.

Par ailleurs, le budget sera désormais élaboré en tenant compte du projet d'établissement de l'EPLE et du contrat d'objectifs qu'il a conclu avec l'autorité académique. Il comprendra trois services généraux distinguant clairement les activités pédagogiques, la vie de l'élève, et l'administration et la logistique : les deux premiers correspondent aux programmes budgétaires de l'Etat « Enseignement public du second degré » et « Vie de l'élève », et le troisième en partie aux compétences transférées aux collectivités territoriales par la loi du 13 août 2004. En outre, un état annexé au budget donnera des indications sur les emplois et la masse salariale des personnels rémunérés par l'Etat et les collectivités territoriales : ces informations permettront de déterminer le coût complet de fonctionnement des EPLE, qui figurera dans les comptes rendus de gestion des contrats d'objectifs.

L'objectif retenu est de généraliser au mieux en 2012, et plus probablement en 2013, ce nouveau cadre budgétaire et comptable des EPLE. Ces orientations répondent en grande partie aux recommandations de la Cour. Les juridictions financières s'assureront toutefois lors de leurs futurs contrôles que la mise en œuvre de ce nouveau cadre budgétaire et comptable permettra une évolution effective des EPLE vers une plus grande autonomie et vers un pilotage par les résultats conforme aux orientations de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

***

Au total, de nombreuses recommandations de la Cour ont été suivies. Le ministère de l'éducation nationale doit encore poursuivre ses efforts pour réorganiser le réseau des agences comptables des EPLE dans le sens d'une plus grande efficacité et pour renforcer la spécificité des fonctions d'agent comptable de ces établissements.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le ministère chargé de l'éducation nationale a examiné avec attention et intérêt le projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes et prend acte du bilan positif dressé par la Cour quant à la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées.

Il souhaite apporter deux séries de remarques.

Le renforcement de l'encadrement administratif dans le cadre du regroupement des agences comptables

Dans le cadre de la charte des pratiques de pilotage annexée au relevé de conclusions du 24 janvier 2007 sur la situation des personnels de direction, il est prévu de favoriser la constitution progressive de véritables pôles administratifs opérationnels dans 1es EPLE en « mutualisant » certains services, en particulier les agences comptables.

Ainsi, dans les établissements les plus complexes, supports de services mutualisateurs, une requalification des emplois est engagée pour l'encadrement administratif et l'animation du pôle administratif dont l'établissement d'affectation est le support. Chaque établissement est invité à établir un organigramme précis de ses différentes structures, avec 1'indication des compétences de chacune d'elles. Le chef d'établissement veille à la publicité de ce document par affichage et mise en ligne. Le pôle administratif prend en charge le fonctionnement administratif de l'établissement dans toutes ses composantes en regroupant de manière opérationnelle l'ensemble des services.

Dans ce contexte, la mise en place du statut des administrateurs de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche (AENESR), résultant du décret n° 2008-1518 du 30 décembre 2008, a contribué à renforcer l'encadrement administratif dans les services déconcentrés et, notamment, en EPLE.

La politique engagée par le ministère de transformation des emplois de CASU, agents comptables en EPLE, en emplois d'AENESR, a eu pour objectif de soutenir plus particulièrement les mesures de regroupement des agences comptables les plus importantes (142 transformations ont été réalisées depuis septembre 2007) et la constitution de services mutualisateurs.

Ainsi, les emplois d'AENESR implantés à ce jour en EPLE représentent près de 43 % des 333 emplois localises dans l'ensemble des services académiques.

Par ailleurs, en termes de recrutement, le statut d'emploi d'AENESR permet, grâce à une procédure de publication des postes faite sur le site de la bourse interministérielle de l'emploi public, d'assurer une réelle possibilité de choix des autorités académiques en fonction des compétences attendues.

Les actions en matière de formation initiale et continue pour renforcer la qualification des cadres administratifs

Le ministère de l'éducation nationale a été partie prenante à la réforme de la formation assurée par les IRA, définie par arrêté du 23 août 2007 et mise en œuvre depuis la rentrée 2007 : les cinq derniers mois de la scolarité des élèves qui choisissent l'univers professionnel de l'administration scolaire et universitaire sont désormais consacrés à une formation spécifique, qui alterne enseignements et stage.

Les agents comptables nouvellement nommés en EPLE bénéficient d'une formation spécifique mise en place dans les académies et par l'Ecole supérieure de l'éducation nationale (ESEN). L'organisation de ces formations se fait en lien avec la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, les services locaux du Trésor public et les chambres régionales des comptes.

L'arrêt du recrutement des CASU en 2008 et la perspective de nombreux départs à la retraite dans les prochaines années ont conduit à élaborer un plan de formation pour les APAENES nouvellement promus.

Ce plan de formation se déroule en deux temps :

- un séminaire national de quatre jours organisé à l'Ecole supérieure de l'éducation nationale (ESEN) ;

- des actions de professionnalisation sous la forme de modules pour répondre aux évolutions des métiers et acquérir de nouvelles compétences. Ces cycles ont lieu en académies et à l'ESEN.

Les entretiens professionnels, les entretiens de formation et la mise en place du « dispositif d'entretien professionnel » permettront de mieux évaluer les besoins de formation des agents et de leur permettre de suivre des formations adaptées à leurs besoins particuliers.

Le programme national de pilotage de la direction générale des ressources humaines identifiera les actions de professionnalisation nécessaires qui pourront être déclinées en académie par des modules de perfectionnement professionnel répondant à ces besoins.

Par ailleurs, il est à noter que la formation initiale et continue des comptables d'EPLE, souvent centrée sur la fonction de payeur, comprend désormais un approfondissement en matière de recouvrement des créances. D'ores et déjà, le recouvrement fait l'objet d'une séquence particulière à l'occasion du séminaire national d'une semaine, organisé chaque année

depuis 2003 à l'intention de tous les agents nouvellement nommés sur des fonctions de comptable en EPLE.

Pour accompagner la mise en œuvre du nouveau cadre comptable et budgétaire des EPLE prévu pour 2012, un cahier des charges de la formation est en cours de rédaction et devrait être finalise en 2011.

En outre, afin de répondre aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes, le ministère prévoit de renforcer la formation continue des agents comptables des EPLE au travers d'actions ciblées. II apporte également son appui au déploiement du contrôle interne comptable, au travers de la mise à disposition d'un outil d'autodiagnostic et d'actions de sensibilisation et a entrepris de sécuriser certaines opérations comptables (sens des soldes des comptes notamment) liées aux opérations de production des comptes financiers, afin que la formalisation des processus et des procédures contribue à l'amélioration de la qualité comptable.

Ces mesures ont contribué à reconnaître et renforcer la spécificité de la fonction d'agent comptable des EPLE.

Il convient d'apporter une précision ponctuelle s'agissant de la date de généralisation du nouveau cadre budgétaire et comptable, 2011.

Cette date doit être comprise comme celle de la publication des textes fixant les dispositions réglementaires de la reforme. L'outil qui permettra la mise en œuvre de la réforme dans les EPLE ne sera diffusé que pour l'exercice budgétaire 2012 au mieux, plus probablement 2013.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je partage le souci de la Cour de poursuivre la réorganisation du réseau des agences comptables des établissements publics locaux d'enseignement. Celle-ci doit aller dans le sens d'une plus grande efficacité et permettre de renforcer la spécificité des fonctions d'agent comptable de ces établissements.

En effet, même si de nombreuses recommandations de la Cour établies dans le cadre du rapport public annuel de 2008 ont été suivies d'effet, une attention particulière doit être maintenue.

La réorganisation des agences comptables est en cours mais elle n'a pas encore abouti et pourrait conduire à des regroupements relativement modestes. Un regroupement plus important, tel que la Cour le recommandait en 2008, permettrait une plus grande séparation fonctionnelle entre les ordonnateurs et les comptables des EPLE.

Enfin, si la réforme du cadre budgétaire et comptable est, elle aussi, en cours, il serait souhaitable qu'elle puisse aboutir d'ici la fin de l'année 2011, comme la Cour le recommande, en veillant à ce que la notion de performance soit au cœur de ce nouveau cadre.

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)

A l'issue du contrôle par la Cour du bilan, à mi-parcours, du plan de cohésion sociale, l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe) a fait l'objet, le 14 février 2008, d'un référé à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministre de la défense, seul à avoir répondu.

La Cour avait constaté, dans ce référé, que le dispositif du « contrat de volontaire pour l'insertion », créé par une ordonnance du 2 août 2005, avait été mis en œuvre dans des conditions d'improvisation, au mépris des règles de bonne gestion. Les résultats s'en révélaient modestes et très coûteux, alors même que des engagements lourds et de long terme avaient été pris. La Cour appelait en conséquence à un réexamen sans délai de l'ensemble du dispositif.

Le contrôle de la gestion de l'EPIDe auquel a procédé la Cour a montré qu'il a été progressivement tenu compte des critiques et recommandations qu'elle avait formulées à cet égard. Mais si le fonctionnement de l'établissement a eu tendance à s'améliorer, les questions de fond que pose le dispositif n'ont pas été résolues.

I - Les anomalies de la gestion de l'EPIDe

La Cour relevait, dans son référé, que l'EPIDe avait été créé dans des conditions hasardeuses, en particulier au regard du respect des règles comptables et de l'application du code des marchés publics.

Après plusieurs années de dysfonctionnement, l'EPIDe a entrepris, dans la période récente, de structurer son organisation et de se doter de procédures définies et d'un contrôle interne. Les anomalies constatées dans les états financiers ont été corrigées. La faiblesse passée de la gestion de l'EPIDe a conduit toutefois le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à maintenir à juste titre son visa sur tout engagement de dépense supérieur à 50 000 €.

En dépit de ces difficultés initiales de gestion, le législateur a confié à l'EPIDe la tâche d'assumer, de décembre 2006 à la fin 2010, le

recrutement et la gestion administrative et financière d'un total cumulé de 746 personnes en contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le compte du ministère de la défense.

II - Les hésitations des pouvoirs publics sur les orientations et le pilotage de l'EPIDe

La Cour soulignait que l'EPIDe, laissé sans directive claire, semblait s'engager dans une fuite en avant se traduisant par un quadruplement de ses besoins prévisionnels de financement, qu'il estimait à 200M€ pour 2009.

Il a fallu plusieurs années aux autorités de tutelle (ministères chargés de la défense, de l'emploi et, depuis 2008, de la ville) pour mettre au point et conclure, en février 2009, un contrat d'objectifs et de moyens fixant à l'établissement sa feuille de route pour les années 2009-2011. Ce contrat, dont la mise au point a été accélérée à la suite du référé de la Cour, plafonne à 85M€ par an le financement par l'Etat et précise enfin, quatre ans après sa création, les objectifs qui lui sont fixés en termes de population accueillie, de capacité de ses centres, de pédagogie et d'optimisation de ses coûts.

Ces délais traduisent l'hésitation des pouvoirs publics sur les orientations à retenir, et le manque de pilotage clair de l'établissement, dont aucun ministère ne s'estime véritablement responsable depuis la mise en retrait de fait du ministère de la défense. A cet égard, bien que le ministère chargé de la politique de la ville ait été ajouté aux tutelles de l'EPIDe par une loi du 26 mai 2008, le décret lui attribuant un siège au conseil d'administration n'a toujours pas été pris.

III - La nécessité d'une évaluation rapide et approfondie des résultats

La Cour constatait que les objectifs initiaux ambitieux (accueillir et sortir de difficulté 20 000 « volontaires pour l'insertion ») étaient loin d'être atteints, et que les coûts unitaires étaient très élevés.

La population ciblée par l'EPIDe est constituée de jeunes en très grande difficulté, pour lesquels il représente souvent « la dernière chance » avant la délinquance. La tranche d'âge, initialement de 18 à 22 ans, a été élargie de 16 à 25 ans. Cependant, en 2010, l'EPIDe accueille à

peine plus de 2000 jeunes dans ses 20 centres. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit qu'en 2011, au moins la moitié d'entre eux devront provenir des quartiers relevant de la politique de la ville, mais cette proportion n'était que d'un tiers en 2009.

L'établissement met en œuvre, en s'inspirant du dispositif du service militaire adapté en outre-mer, une approche globale de l'insertion dont les résultats restent à évaluer avec précision, même si le passage par l'EPIDe constitue sans doute pour certains jeunes un levier déterminant de resocialisation.

Le taux d'abandon est très élevé : en 2009, dans les deux mois qui ont suivi leur arrivée, 21 % des admis ont abandonné, alors que la durée minimale du parcours est de 8 mois, renouvelable si nécessaire jusqu'à 24 mois. Fin 2009, le pourcentage de jeunes ayant un emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois) était de 24,6 % pour ceux qui étaient sortis de l'EPIDe et de 18 % pour ceux qui étaient passés par un CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale).

Alors que l'écart entre les taux de sortie n'apparaît pas déterminant, la différence de coût unitaire, liée au mode de fonctionnement de l'EPIDe (internat avec un encadrant pour 40 jeunes), est considérable. Le coût annuel d'un CIVIS pour l'Etat ressort à 900 € tandis que celui d'une place occupée (par 1,2 volontaire pour l'insertion en moyenne) dépassait 45 000 € par an en 2008, et atteignait encore près de 40 000 € en 2009. Le contrat d'objectifs et de moyens fixe pour 2011 un objectif de 35 000 €, qui ne pourra être atteint sans une maîtrise rigoureuse des charges de fonctionnement.

La justification de telles différences de coûts ne peut se concevoir que si l'EPIDe s'adresse effectivement aux jeunes qui en ont le plus besoin et si son efficacité en termes d'insertion est réelle. Des travaux d'évaluation sociale par le suivi de deux groupes de jeunes comparables, l'un passé par l'EPIDe, l'autre non, ont été prévus à cet égard par le contrat d'objectifs et de moyens, mais leur démarrage a été retardé jusqu'en février 2011. Les résultats définitifs n'en sont désormais attendus qu'à l'automne 2013, trop tardivement pour être pris en compte dans la préparation du prochain contrat d'objectifs et de moyens, si le calendrier prévu pour celui-ci était maintenu.

IV - Des implantations majoritairement rurales qui éloignent les centres d'accueil d'un public urbain plus nombreux

La Cour notait que les choix de localisation des centres d'accueil n'avaient répondu à aucun plan d'ensemble.

Les centres d'accueil, dont le nombre s'est stabilisé à 20, sont souvent situés en zone rurale, alors que la proximité des jeunes à accueillir et des emplois à leur procurer aurait dû conduire à les implanter en zone urbaine. La moitié d'entre eux a une capacité inférieure à 120 places d'accueil de jeunes, alors que, selon l'EPIDe, ce seuil est souhaitable en termes d'économies d'échelle et de pédagogie. La Cour a cependant relevé que l'EPIDe envisageait la fermeture à terme de quatre petits centres ruraux au bénéfice de deux ouvertures en banlieues de grandes villes.

V - Un montage immobilier complexe et surdimensionné

La Cour observait qu'un montage immobilier complexe avait été mis en place, avec la création d'une société foncière, 2IDE, au capital réparti entre la Caisse des dépôts (51 %) et l'EPIDe (49 %), et se traduisait par des engagements de longue durée, les biens acquis par 2IDE étant loués par l'établissement pour une durée de 25 ans non révisables.

La création d'une filiale commune entre la Caisse des dépôts et l'EPIDe s'inscrivait dans la perspective de la constitution d'un patrimoine pouvant atteindre 50 centres. L'Etat a apporté par décrets 17 biens immobiliers à l'EPIDe pour un montant de 59,3 M€. L'EPIDe a lui même transféré 8 centres à 2IDE, qui les lui loue. Ce dispositif, surdimensionné au regard du nombre de sites concernés, a été mis en place par un protocole qui n'a pas été soumis au visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel et n'a été communiqué au conseil d'administration de l'établissement que deux ans après sa signature. Ce texte très déséquilibré impose à l'EPIDe de lourdes contraintes en termes, notamment, d'objectifs de rentabilité des investissements en fonds propres et de durée ; il interdit également la renégociation des baux.

La Cour a toutefois constaté qu'une négociation, encore inaboutie, s'était récemment engagée entre la Caisse des dépôts et l'EPIDe pour redéfinir et rééquilibrer les conditions de ce protocole. Certaines des dispositions du projet, notamment le versement direct à 2IDE des subventions des collectivités locales soucieuses d'aider l'EPIDe, posent cependant de nouvelles difficultés de fond qui doivent appeler l'attention vigilante des ministères de tutelle, d'autant qu'au total, les baux souscrits par l'établissement représentent en 2010 près de 84 M€ d'engagements à long terme pour l'Etat.

***

Avec l'EPIDe, l'Etat a créé un établissement public de façon précipitée, sans étude préalable, et lui a affecté un patrimoine immobilier disparate et lourd à gérer, sans se préoccuper jusqu'il y a peu de l'équilibre du dispositif mis en place à cet effet. La gestion de l'établissement a connu de nombreuses faiblesses qui ne sont pas encore toutes corrigées. La tutelle s'est exercée de manière déséquilibrée. Les années perdues avant qu'un contrat d'objectifs et de moyens soit opérationnel traduisent ces difficultés auxquelles l'administration a seulement commencé à remédier.

Ainsi, l'Etat ne s'est pas mis en situation de réussir l'objectif d'insertion sociale et professionnelle de jeunes en déshérence qu'il s'était fixé, et qui s'est finalement réduit à un très petit nombre de bénéficiaires pour un coût très élevé.

L'EPIDe représente peut-être la « dernière chance » pour ces jeunes, mais il ne peut se justifier qu'à deux conditions : qu'il accueille réellement les jeunes les plus en difficulté et qu'il contribue efficacement à leur insertion, en particulier en les faisant déboucher sur un emploi.

Or, à ce jour, les pouvoirs publics ne disposent pas des éléments permettant d'apprécier si l'EPIDe satisfait à ces deux conditions, puisque la démarche d'évaluation, prévue par le contrat d'objectifs et de moyens, a pris deux ans de retard.

La Cour estime donc qu'il est prudent de geler les dispositions du contrat d'objectifs et de moyens en cours – et en particulier toutes celles qui ont un caractère budgétaire et financier – et de le proroger en l'état jusqu'à ce que les ministères de tutelle disposent des résultats de cette évaluation, de façon à pouvoir alors décider en connaissance de cause du devenir de l'EPIDe.

REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

La création de l'EPIDe en 2005 répondait à une situation de grave crise sociale, dont l'urgence principale était d'apporter des réponses au malaise grandissant de jeunes en voie de marginalisation.

Le dispositif « défense seconde chance » répondait à cette attente en s'appuyant sur l'expérience acquise par les armées avec le service militaire adapté (SMA).

L'association inédite d'une méthode pédagogique inspirée de la culture militaire, d'une formation comportementale adaptée, d'une remise à niveau scolaire et d'une formation professionnelle a été reconnue par diverses instances, dont le Conseil Economique et Social, comme une réussite inédite.

L'EPIDe a toutefois eu des difficultés à s'adapter à la montée en puissance très rapide qui lui a été initialement demandée. Il a connu, lors des premières années de son activité, certains dysfonctionnements de gestion et de gouvernance.

C'est pourquoi, à la suite du référé de la Cour en 2008, les faiblesses de gestion qu'elle avait repérées ont été progressivement corrigées.

Le ministère de la défense, tenant compte de remarques de la Cour, a demandé que la gouvernance de l'EPIDe soit totalement rénovée. L'ensemble des tutelles a accepté la nomination d'un nouveau directeur général, commandé un audit interministériel du fonctionnement du siège de l'EPIDe et élaboré avec lui un contrat d'objectifs et de moyens précis.

Depuis 2008, la nouvelle équipe dirigeante a conduit un redressement sensible de cette gestion et a eu à cœur de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés dans le contrat d'objectifs et de moyens. Des progrès très importants ont ainsi été réalisés à la fois en termes de gouvernance du dispositif de gestion de l'établissement et de résultats.

Le référé de la Cour a eu des suites concrètes et efficientes. En particulier, l'effort de l'EPIDe en termes de résultats a porté sur deux points :

- l'amélioration de la localisation des centres afin de les rapprocher des agglomérations et des bassins d'emploi ;

- la réduction du coût unitaire du parcours des jeunes accueillis, qui est passé de 45000 euros en 2008 à 32000 euros par an en 2010. Ces coûts ne peuvent être comparés à ceux des dispositifs traditionnels d'insertion sociale et professionnelle parce qu'ils incluent une pédagogie exigeant un

taux d'encadrement élevé (un encadrant pour deux jeunes) et un accueil des jeunes en internat.

Je rejoins donc la Cour sur la nécessité d'une évaluation objective de l'activité et des résultats de l'EPIDe, mais j'attire son attention sur l'importance de ce dispositif pour la jeunesse de notre pays et la nécessité de poursuivre son action.

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

A la suite du projet d'insertion sur l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) que vous m'avez transmis par courrier du 15 décembre 2010, je souhaite vous apporter les informations et remarques suivantes.

- La Cour souligne les anomalies persistantes dans la gestion de l'EPIDe et les relie aux « conditions hasardeuses » de la création de cet établissement.

Cette période, avec l'appui du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, semble révolue, 1'établissement étant désormais en phase de stabilisation.

- La Cour met en exergue les hésitations des pouvoirs publics concernant les orientations et le pilotage de 1'EPIDe.

Le ministère chargé de l'emploi s'est attaché à consolider le métier et l'offre de service de l'établissement. Dès lors que les travaux ont été suffisamment avancés et les conditions techniques réunies, la négociation avec l'EPIDe sur ses objectifs et résultats a été engagée. Ce processus a conduit à la signature du contrat d'objectifs et de moyens (COM) avec les tutelles le 9 février 2009.

- La Cour appelle à une« évaluation rapide et approfondie des résultats». Elle relève un taux d'abandon élevé (22%) dans les deux premiers mois d'intégration de l'EPIDe.

Ce taux a baissé entre 2007 et 2008, passant de 25 à 22 %. Le ministère chargé de l'emploi a fait du taux d'abandon un indicateur important du contrat d'objectif et de moyen (objectif de limiter à 15 % les abandons dans la première période de contrat d'un jeune à l'EPIDe). Ce taux tient compte des difficultés importantes rencontrées par le public visé et de la spécificité de 1'internat.

- La Cour souligne que l'écart relativement faible en termes de résultats d'accès à l'emploi durable de l'EPIDe (24,6% à 12 mois en 2009) et du CIVIS (18%), pose un réel problème au regard des coûts comparés des deux dispositifs.

Il est fondamental de s'assurer que les jeunes qui bénéficient de l'EPIDe ont besoin des spécificités de ce dispositif, notamment l'internat que n'offre pas le CIVIS et qui explique principalement la différence de coûts. A cet égard, on doit noter que les prescriptions par les missions locales, en charge du CIVIS, augmentent et atteignent désormais 40 % des jeunes présents à 1'EPIDe.

- La Cour s'inquiète que les résultats de l'évaluation conduite par la DARES ne soient disponibles qu'à compter de 2013.

Le m inistère chargé de l'emploi partage l'intérêt de la Cour pour cette évaluation. Il convient cependant de rappeler que, sans préjudice de cette évaluation, des données de pilotage de l'activité et des résultats, issus du nouveau système d'information de l'EPIDe, créé et mis en œuvre depuis juin 2010 (en coopération avec le ministère chargé de 1'emploi, en s'inspirant de l'expérience de Parcours 3, le système d'information des missions locales), sont à ce jour exploitables. Il est donc désormais possible de s'assurer de l'adéquation des réalisations aux objectifs de l'EPIDe, en particulier en ce qui concerne les caractéristiques des publics accueillis.

- La Cour s'interroge sur la pertinence des implantations majoritairement rurales qui éloignent les centres d'accueil d'un public urbain plus nombreux.

Le ministère chargé de l'emploi souhaite préciser que les travaux de définition du COM qui avaient permis dès 2008 de retenir des critères plus objectifs déterminant les possibilités d'ouverture d'un centre EPIDe dans un secteur donné, ont encore été affinés depuis avec l'EPIDe, en définissant des populations de références : par exemple un nombre minimum de jeunes DEFM de niveau V et infra minimum et de jeunes en ZUS sur le territoire visé.

Par ailleurs, si 1'implantation géographique des centres, majoritairement situés en zone rurale, peut être un frein au recrutement des jeunes urbains, le ministère chargé de l'emploi ne néglige pas la nécessité revendiquée par 1'EPIDe de pouvoir réaliser le travail d'accompagnement un peu à l'écart des lieux de résidence de ces jeunes, qui, sur ces lieux, sont souvent en très grandes difficultés relationnelles.

- La Cour estime enfin le montage immobilier de l'EPIDe complexe et surdimensionné. L'EPIDe et la caisse des dépôts et consignations ont, à

la demande des tutelles, procédé à des travaux de révision du protocole passé entre ces deux établissements dans le cadre de cette filiale.

Le poids des loyers dans le coût de fonctionnement de l'EPIDe est en effet, par nature, très lourd. L'optimisation de ces coûts, qui pourrait être obtenue grâce à la renégociation des protocoles évoqués ci-dessus, constitue dès lors un objectif important. Il figure dans l'actuel COM, section 9 : « optimiser le montant de ses loyers par un dialogue compétitif avec les bailleurs ».

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Comme le constate la Cour, dans son insertion sur « L'Etablissement public d'insertion de la défense (EP!De) », les premières années d'existence de l'EPIDe ont été marquées par un certain nombre de dysfonctionnements liés au contexte particulier de création de l'établissement. Depuis l'exercice 2009, les tutelles se sont attachées à doter l'établissement de procédures budgétaires et comptables clairement définies.

L'établissement a engagé une réorganisation de ses centres en fixant la capacité minimale d'un centre à 120 volontaires et a développé une stratégie d'implantation pour assurer une meilleure couverture des zones urbaines sensibles. Par ailleurs, les tutelles ont engagé une révision du Protocole d'actionnaires, constitutif de la société « Immobilier, Insertion, Défense Emploi », dite 2IDE, signé entre la caisse des dépôts et consignations et l'EPIDe.

Si les objectifs initiaux fixés à l'établissement en termes de déploiement ont pu conduire l'EPIDe à afficher, chaque année un objectif de progression de son activité, le contrat d'objectifs et de moyens pour 2009-2011 fixe des objectifs en termes de stratégie de développement et de financement de l'Etat. Par ailleurs, le bilan de la première année de réalisation du contrat d'objectifs et de moyens présenté par l'EPIDe témoigne d'une amélioration sensible de ses résultats entre 2008 et 2009.

Les différences de coûts avec d'autres dispositifs similaires ne peuvent se concevoir que si l'EPIDe s'adresse aux jeunes qui en ont le plus besoin et si son efficacité en termes d'insertion est réelle. Il convient à cet effet de veiller à ce que l'EPIDe se concentre sur les jeunes pour

lesquels cette formule est la plus adaptée, notamment ceux qui sont en voie de marginalisation et améliore ses résultats en termes de taux de sorties en emploi durable. Les résultats de l'insertion demeurent en effet en deçà des objectifs fixés et les taux de départs prématurés de volontaires restent élevés. Je veillerai à ce que ces deux points demeurent les axes d'efforts prioritaires de progrès pour l'année 2011.

Enfin, comme le recommande la Cour, il est désormais nécessaire, avant d'engager la signature du prochain contrat d'objectifs et de performance, et dans l'attente des résultats de l'expérimentation sociale du dispositif, de déterminer la cible de l'établissement pour les années à venir compte tenu des résultats attendus en matière d'insertion des jeunes, de maîtrise de ses coûts et de son positionnement parmi les autres dispositifs similaires. Une telle approche fait partie intégrante de la bonne utilisation des fonds publics affectés aux dispositifs d'accompagnement et d'insertion des jeunes dans l'emploi. Je souhaite donc que la préparation du prochain contrat d'objectifs, de moyens et de performance soit l'occasion de mener une réflexion sur le rôle de l'EPIDe en matière d'insertion des jeunes dans l'emploi durable, mission première de l'établissement.

REPONSE DU MINISTRE DE LA VILLE

Le ministère de la ville a souhaité devenir un acteur majeur de ce dispositif véritablement adapté pour insérer durablement, dans la société et dans l'emploi, des jeunes en voie de marginalisation. Il s'agit d'une mission essentielle pour les quartiers de la politique de la ville où le taux de chômage des jeunes, et notamment des jeunes hommes, peut dépasser 40 %.

Devenu tutelle de l'EPIDe en mai 2008, le ministère de la Ville s'est aussitôt attaché à ce que cette tutelle soit effective, à ce que les faiblesses de gestion décrites dans le référé soient rapidement et intégralement corrigées, et à ce que le dispositif soit davantage tourné vers les jeunes des quartiers sensibles.

Ce projet appelle de ma part les observations suivantes :

A -Sur les "anomalies persistantes dans la gestion de l'EPIDe"

Comme vous le rappelez, la mise en place de l'EPIDe s'est réalisée dans un contexte où l'urgence d'agir l'a emporté sur la mise en place d'une gestion comptable d'emblée exhaustive. Toutefois, un effort important a été engagé. Le conseil d'administration a pris acte dernièrement de l'amélioration de la qualité des derniers documents comptables fournis. Par

ailleurs, la mise en place d'un contrôle interne sur les dépenses est actuellement en cours de consolidation dans le cadre des travaux de certification des comptes et dans le cadre d'un service d'audit renforcé.

B -Sur les "hésitations des pouvoirs publics" sur les orientations et le pilotage de l'EPIDe

Un contrat d'objectif et de moyens 2009-2011 (COM) était présenté au conseil d'administration du 27 novembre 2008 et signé le 2 février 2009, moins d'un an après le référé de la Cour du 14 février 2008. Grâce à la concertation des trois ministères de tutelle et de l'établissement, ce contrat d'objectif et de moyens a permis de formaliser des objectifs réalistes, des principes cohérents de fonctionnement et de mettre en place des modalités resserrées de suivi. Le conseil d'administration porte régulièrement une attention particulière à la mise en œuvre du COM.

La loi du 26 mai 2008 ajoutant le ministère de la Ville en qualité de tutelle de l'établissement prévoit une modification des dispositions réglementaires du code de la défense. Le conseil d'Etat est actuellement saisi d'un projet de décret modificatif en ce sens.

Le rôle actif tenu par le ministère de la Ville à toutes les réunions de coordination des administrations de l'Etat, aux réunions interministérielles relatives à l'EPIDe, aux réunions de son conseil d'administration et bien entendu à toutes les réunions de préparation du contrat d'objectifs et de moyens atteste toutefois dès à présent, de l'effectivité de sa tutelle. De plus, le ministère de la Ville assure le suivi de l'audit du siège et joue un rôle très actif au comité de pilotage de l'évaluation. Le décret actuellement à l'examen du Conseil d'Etat viendra conforter cette situation.

C -Sur la nécessité d'une évaluation rapide et approfondie des résultats

Le ministère de la Ville rejoint entièrement la Cour s'agissant de la nécessité de réaliser une évaluation de bonne qualité du dispositif. \1 recherchera les moyens d'obtenir plus rapidement des résultats d'évaluation pertinents et, de ce fait, opérationnels.

Le rapport de performance 2009 remis aux tutelles au 2ème semestre 2010 montre que beaucoup d'objectifs du COM n'ont pas été totalement atteints, notamment en terme de taux de sorties vers l'emploi et de baisse des taux de départs prématurés à 12 mois. Les raisons sont à la fois externes (crise économique) et internes (réorganisation).

Il convient de souligner toutefois des résultats encourageants en 2009 avec l'augmentation du taux de jeunes issus des quartiers sensibles (33,5% contre 30% en 2008), le taux d'occupation des centres (98%) et la baisse du coût annuel par volontaire (39400 € en 2009 contre 41400 € en 2008 selon le rapport de performance 2009).

Concernant les éléments de comparaison de l'EPIDe avec d'autres dispositifs, les caractéristiques des jeunes bénéficiant de ces dispositifs, les modalités d'accompagnement et la qualification des sorties positives incitent à considérer ces éléments avec prudence.

Une évaluation par expérimentation sociale du dispositif EPIDe est prévue dans le COM. A l'occasion de la phase test qui s'est déroulée en décembre, des difficultés de faisabilité technique sont apparues en plus des problèmes posés par le tirage aléatoire qui ne semble pas adapté à cette population fragilisée. Mes services vont reconsidérer le protocole actuel.

Geler la situation actuelle pendant plusieurs années comme le recommande la Cour serait contraire à la mission que le ministère confie à l'EPIDe pour qui l'augmentation du nombre des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville ne peut passer que par une augmentation des places ouvertes dans les centres les plus urbains. Cependant, cette orientation, pour légitime qu'elle soit, ne doit pas être poursuivie au détriment des territoires ruraux.

D -Sur les implantations majoritairement rurales qui éloignent les centres d'accueil d'un public urbain plus nombreux

La localisation des centres d'accueil sur d'anciennes bases militaires le plus souvent rurales est liée à la création de l'EPIDe portée initialement par le ministère de la Défense et des Anciens combattants, ce qui a permis de limiter les coûts de création de ces centres. Actuellement, les vingt centres sont situés dans quinze régions, mais ont vocation à couvrir l'ensemble du territoire. Une circulaire commune du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé et du ministère de la Ville, prévue également dans le COM et en voie de publication, prévoit la signature de protocoles régionaux qui doivent permettre de mieux intégrer l'EPIDe dans l'offre d'insertion du territoire.

E -Sur le montage immobilier complexe et surdimensionné

La position particulière de l'EPIDe vis-à-vis de la société 21DE en qualité d'actionnaire, locataire et en même temps donneur d'ordre rend en effet complexe le dispositif immobilier. Des travaux de refonte du protocole entre l'établissement et la caisse des dépôts ont été confiés à un groupe d'experts mandatés par le conseil d'administration et ont été soumis à la Cour des comptes.

En tout état de cause, je serais tout à fait favorable à ce que soit conduite une expertise extérieure sur le dispositif actuel.

Concernant les conclusions et recommandations du projet d'insertion L'audit interministériel du siège de l'EPIDe réalisé début 2009 a donné lieu à des préconisations dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier par un comité associant établissement et tutelles. Ainsi, l'EPIDe a déjà entrepris un certain nombre de travaux (le déménagement du siège début 2010) et sa

réorganisation (organigramme et structure de ses effectifs) sera finalisée début 2011.

Le Ca M constitue un outil de pilotage essentiel des tutelles. S'il est en effet nécessaire d'être prudent sur tout déploiement important de l'EPIDe en l'absence des résultats d'évaluation du dispositif, je souhaite l'élaboration d'un COM « intermédiaire » qui permettra au vu des derniers résultats de préciser de nouveaux objectifs dans le cadre de la programmation triennale ainsi que d'affiner les indicateurs de performance.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'EPIDE

Relevant d'une volonté politique forte et constante, l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), créé en août 2005, apporte une solution adaptée aux problèmes spécifiques de l'insertion sociale et professionnelle, de jeunes majeurs dépourvus de qualifications, en voie de marginalisation, voire engagés dans des conduites à risques.

L'offre d'accompagnement dans l'insertion élaborée par l'établissement est, par construction, tournée vers cette population spécifique non prise en charge par les dispositifs d'insertion préexistants. Elle repose sur la restauration de l'estime de soi, clef de la capacité à vivre comme personne autonome et responsable. Elle emprunte aux savoir-faire militaires, et se fonde notamment sur l'internat en semaine, lequel est largement garant de la réussite du travail de socialisation.

Ce dispositif original requiert, du fait des caractéristiques énoncées plus haut, une économie particulière. Le fait de devoir mettre en place cette dernière dans un contexte social marqué par l'urgence explique que le dispositif initialement dénommé « Défense 2ème chance » ait pu être mis en œuvre « dans des conditions d'improvisation au mépris des règles de bonne gestion » ainsi que la Cour le relevait, moins de trois ans après la création de l'EPIDe, dans son référé du 14 février 2008,.

Les suites données à ce référé ont conduit à reconsidérer, dès 2008, les modes de gouvernance de l'établissement, son organisation, les modalités de sa gestion, afin d'être parfaitement fidèle à la mission d'accompagnement dans l'insertion.

A la date de publication du présent rapport, la quasi-totalité des faiblesses relevées par la Cour, au titre de son contrôle de la gestion pour la période 2005-2008, doivent être regardées comme corrigées, celles qui éventuellement demeurent, comme résiduelles et marginales. En tout état de cause, l'établissement poursuit dans la voie dans laquelle il s'est engagé

d'amélioration de sa performance opérationnelle, administrative, financière et juridique.

Depuis le référé, un réexamen de l'ensemble du dispositif a été effectué du fait de la mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2009-2011, signé avec les tutelles le 2 février 2009. Ainsi l'établissement dispose d'objectifs quantifiés et d'une garantie sur le niveau des moyens financiers propre à les atteindre. Dans ce cadre, une batterie d'indicateurs de gestion, prémices d'une évaluation plus globale de l'établissement et du dispositif qu'il met en œuvre, a été mise en place. Elle a fortement amélioré l'information et ipso facto le pilotage des tutelles. La Cour a noté comment, depuis 2008, le CA peut orienter, piloter et contrôler l'établissement.

Par ailleurs, dès le 5 février 2009, l'établissement s'est employé à mettre en œuvre la prescription de son tout récent COM relative à la « mise en place, sur la durée [2009-2011 d']une évaluation par expérimentation sociale […] pour évaluer l'impact du dispositif sur le devenir des jeunes ayant bénéficié du suivi de l'EPIDe »

Des difficultés sérieuses liées à la faisabilité scientifique de l'expérimentation et d'autres, plus lourdes en conséquences humaines, liées à des considérations éthiques particulièrement graves, n'ont pas manqué de se faire jour. Ces difficultés sont en passe d'être surmontées et l'objectif, fixé par le COM, d'une mise en place d'une expérimentation sociale avant la fin de l'année 2011 sera atteint.

Dans le cadre fixé par la loi, l'EPIDe reçoit ses missions et ses objectifs de ses ministres de tutelle. Il lui paraît donc hautement souhaitable que ceux-ci aient une parfaite connaissance des services rendus par l'établissement pour lui permettre d'assumer pleinement son rôle au service des jeunes majeurs en très grande difficulté et de leurs familles, mais également au service de la cohésion sociale et de la prévention de la délinquance. En restaurant des jeunes dans leur dignité d'hommes et de femmes, l'EPIDe honore la grande tradition humaniste de la France.

***

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour ne lui ont pas adressé de réponse :

- *le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations*
- *le président de 2IDE*

La participation de la France aux corps militaires européens permanents

Les corps militaires européens dont la France fait partie ont été contrôlés par la Cour à deux reprises, en 1996 puis en 2003. Un référé a été adressé au ministre de la défense le 18 juin 2004, relevant le caractère disparate et la sous - utilisation de ces corps.

La Cour a estimé nécessaire de revenir sur le sujet en 2007. Ses observations, publiées dans son rapport public de 2008, ont confirmé la persistance des dysfonctionnements relevés, concernant des contentieux financiers, l'articulation d'ensemble des différents corps et leur absence de visibilité.

Trois ans après, la Cour constate non seulement que la situation n'a guère évolué, sauf sur le premier point, mais que les perspectives d'amélioration sont plus que limitées.

La France participe à huit corps militaires européens de nature et d'importance variables.

La brigade franco-allemande, prévue par le traité de l'Elysée du 22 janvier 1963, n'a été créée qu'en 1989. C'est le corps le plus structuré : il est le seul à disposer d'unités permanentes et rassemble plus de 5 000 hommes en trois garnisons ; seul l'état-major est intégré, et les unités restent nationales.

Le Corps européen de défense, dit aussi **EUROCORPS**, est un état-major d'environ 1 000 personnes implanté à Strasbourg, composé de la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, et bientôt la Pologne. Seule la brigade franco-allemande lui est directement subordonnée, les autres unités restant, en temps de paix, sous commandement national. Le total peut atteindre 60 000 hommes.

La Force opérationnelle rapide européenne, dite **EUROFOR**, petit état-major (80 personnes), créé en 1995, situé à Florence, réunit la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.., Aucune unité organique ne lui est rattachée ; il assure la coordination d'exercices mobilisant un « réservoir » de forces qui peuvent atteindre 5 000 à 10 000 hommes.

Les forces maritimes, qui ne comportent aucune structure permanente, se composent de deux entités : la **Force navale franco-allemande** (FNFA), créée en 1991, initialement prévue pour des activités d'entraînement et de formation, peut aussi exécuter des missions opérationnelles. La Force maritime européenne, dite **EUROMARFOR**, est l'équivalent naval de l'EUROFOR, et date, comme elle de 1995. Non permanente, elle est activée régulièrement pour participer à des exercices, mais aussi à des missions opérationnelles.

Les forces aériennes, longtemps embryonnaires, sont en cours de structuration avec le « **Joint force air component command** » (JFACC), structure projetable orientée sur la conduite des opérations aériennes, qui participe à toutes les actions où les forces aériennes françaises sont engagées. **Le Commandement européen du transport aérien** (EATC), issu d'un traité de 2007 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, désormais opérationnel, met en commun l'ensemble des prérogatives et des moyens du transport aérien militaire des États signataires.

Enfin, une Force de gendarmerie européenne, (**EUROGENDFOR**), créée par un traité signé à Velsen, le 18 octobre 2007, entre la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, les Pays-Bas et la Roumanie, vient de voir le jour ; elle dispose d'un état-major permanent et de forces de police à statut militaire.

La France fait également partie d'une demi-douzaine d'autres corps militaires internationaux, sans vocation opérationnelle, essentiellement des centres de formation ou de coordination.

I - Les contentieux : la signature d'accords a permis leur règlement

Lors du contrôle réalisé en 2007, la Cour a constaté que des contentieux accessoires persistants avaient, pendant de nombreuses années, bloqué la mise en œuvre des dispositifs juridiques nécessaires au bon fonctionnement de certains de ces corps.

1 - EUROCORPS : le règlement des derniers blocages permet l'entrée en vigueur du Traité de Strasbourg

Le traité de Strasbourg, dont les bases avaient été fixées par un conseil franco-allemand en 1992, est entré en vigueur le 26 février 2009, soit 17 ans plus tard.

Le traité de Strasbourg mettait un terme à la prépondérance de la France dans son rôle de nation-hôte en matière d'exécution de la dépense et à l'application du droit fiscal français, en particulier la règle de la défiscalisation partielle des biens de consommation accordée aux personnels non-français ; en revanche la totalité des dépenses de fonctionnement et d'investissement était, pour l'avenir, détaxée**.**

Ce dernier point a longtemps bloqué la signature du traité, nos partenaires la subordonnant au remboursement, rétroactif depuis 1992, de la TVA acquittée sur les investissements du quartier général.

Le ministère de la défense a procédé entre 2004 et 2006 à ce remboursement, évalué à 5 288 849 €.

La perte des privilèges fiscaux a entraîné le retrait du Canada, membre associé, mais les Etats-Unis, autre membre associé, ont déclaré rester.

2 - L'accord du 26 octobre 2004 met un terme au contentieux relatif à la brigade franco-allemande

Après de longues négociations, l'arrangement administratif du 26 octobre 2004 remplace le précédent arrangement de 1989 ; il permet le règlement de plusieurs contentieux,

Un premier contentieux concernait des coûts annexes de construction, soit 2 M€ de 1991 à 1998, que l'Allemagne estimait être à la charge de la France : ces coûts ont été compensés par un remboursement de la TVA perçue à tort par l'Allemagne sur les financements français ; le solde, soit 400 000 €, a été acquitté par la France le 6 juillet 2005. Pour la période

2003 à 2006, le montant des coûts annexes, soit 1 297 888 €, a été versé le 30 septembre 2008.

Un second contentieux concernant le coût des personnels civils, qui, dans l'armée allemande, ne sont pas intégrés dans les régiments, a fait l'objet d'un accord en janvier 2004, et la somme due par la partie française, soit 3,5 M€, a été remboursée.

Enfin, l'accord intergouvernemental franco-allemand réglant l'ensemble des problèmes de la brigade est en cours de réécriture, afin de faciliter l'engagement en opérations de la brigade.

3 - Des arrangements pratiques locaux mettent fin à l'insécurité juridique des militaires français de la Force opérationnelle rapide (EUROFOR)

Les anomalies, pendantes depuis l'origine du corps, en 1995, affectant la délivrance des permis de séjour ou l'immatriculation des véhicules personnels et entraînant une insécurité juridique pour les militaires et leurs familles, auxquelles la ratification du statut juridique de l'EUROFOR, le 9 septembre 2003, n'avait pu mettre un terme, ont pris fin depuis deux ans par des arrangements pratiques locaux.

II - La disparité des corps : une réflexion globale s'impose

La Cour avait regretté le caractère disparate des différents corps et souligné la nécessité d'engager une réflexion globale sur leur rationalisation et leur articulation d'ensemble

Le ministère de la défense et celui des affaires étrangères s'étaient dits, dans leur réponse au référé de la Cour, convaincus de cette nécessité, mais avaient fait remarquer qu'en raison du contexte multinational, la réflexion souhaitée par la Cour devait avoir pour finalité l'adaptation de ces forces aux développements récents de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Il est clair qu'aujourd'hui, soit trois ans plus tard, non seulement la situation n'a pas changé, mais que rien ne laisse prévoir, à court terme tout au moins, une évolution positive en ce domaine.

La réalité est que ces forces n'ont d'européen que le nom. Leur création a répondu, pour chacune d'entre elles, à une situation particulière et à des perspectives purement nationales ; créées par traités, leurs statut n'est pas uniforme, et leur fonctionnement, comme la décision de les employer, sont régis par la règle du consensus, ce qui signifie qu'un seul des États membres peut bloquer n'importe quelle décision, ce dont, dans la pratique, les États ne se privent pas.

En face de cela, l'Union européenne ne dispose, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, que d'un état-major général, sans chaîne de commandement. En outre, la mise en place de celui-ci, postérieure à la création des forces ici examinées, n'a pas comporté de lien institutionnel avec elles. La décision du cadre d'emploi de chaque force (OTAN, UE, ONU, OSCE) reste donc exclusivement nationale : c'est ainsi que l'EUROCORPS ou l'EUROMARFOR n'ont été engagées que dans des opérations OTAN ou ONU, et que, pour les autres, leur emploi sous pavillon européen a été extrêmement limité. À ce jour, la seule initiative de l'état-major européen a été la rédaction, en 2007, d'un catalogue recensant toutes les forces européennes (20 structures recensées et 30 autres « non déclarées » au catalogue).

Quelques exemples de rationalisation inaboutie

Si l'on peut se satisfaire des évolutions affectant la brigade franco-allemande dont le lien de subordination opérationnel, longtemps théorique, qui la reliait à l'EUROCORPS, a pris de la consistance, ainsi que de la mise en commun des moyens aériens, la rationalisation est encore inachevée pour d'autres corps.

Une proposition franco-belge de simplification du statut de l'EUROCORPS, qui aurait répondu à la suggestion de la Cour, a fait l'objet de longues négociations, soldées par un échec. Les problèmes, découlant de l'obligation d'obtenir un consensus, risquent même de s'aggraver du fait de l'arrivée d'un sixième membre en 2013, la Pologne ; en outre, cinq autres Etats ont désormais le statut de membres associés et deux autres devraient les rejoindre, ce qui accroît la complexité des processus décisionnels.

La Cour s'interrogeait aussi sur le devenir de EUROFOR, force non permanente, voulue par l'Italie, mécontente de ne pas faire partie de l'EUROCORPS. Cette force risque de ne jamais trouver sa juste place puisque l'Italie a finalement rejoint l'état-major de Strasbourg comme membre associé en 2009, ce qui devrait encore affaiblir la dynamique de l'EUROFOR.

La situation de la Force maritime européenne (EUROMARFOR), équivalent maritime de l'EUROFOR n'a pas non plus évolué.

Enfin, la création de EUROGENDFOR, qui a, depuis, accueilli deux nouveaux États partenaires, la Pologne et la Lituanie, est loin de s'inscrire dans le cadre d'une rationalisation d'ensemble, comme le souhaitait la Cour et comme l'avaient laissé espérer les ministères de la défense et des affaires étrangères dans leurs réponses.

III - Des forces européennes toujours sous-utilisées

La Cour avait enfin souligné que, compte tenu de l'ambition qui avait présidé à leur création et des intentions affichées par les ministères de tutelle, une importante mobilisation des corps européens pouvait être attendue ; or, dans la pratique, une sous-utilisation manifeste des moyens concernés est constatée, et ce, depuis l'origine.

Cette situation n'a pas évolué au cours de la période récente, et il n'y a pas de raison pour que les choses s'améliorent dans l'avenir.

- L'EUROCORPS, et sa force subordonnée, la brigade franco-allemande, n'ont guère été mobilisés jusqu'à maintenant. Il n'a pas connu d'engagement depuis six ans, c'est-à-dire depuis l'intervention en Afghanistan en 2004.
- Quant au bilan de la brigade franco-allemande, il n'est guère meilleur : cette brigade a fourni le cœur combattant d'un Groupement tactique de l'Union européenne en 2008, puis elle a défilé sur les Champs-Elysées le 14 juillet 2009. Elle a participé au tour d'alerte de l'Eurocorps en 2010 et probablement, la question étant encore à l'étude, à son engagement en Afghanistan en 2012.
- L'EUROFOR n'a pas été employée depuis son engagement en Bosnie en 2007. Au total, elle n'aura été engagée que trois fois depuis sa création en 1995, mais elle n'a jamais été déployée en tant que telle ; ses éléments ont été répartis dans l'état-major sur place, lui ôtant ainsi toute visibilité « européenne ».
- EUROGENDFOR est engagée depuis 2007 en Bosnie-Herzégovine, où elle arme une partie de l'unité de police intégrée de l'opération européenne Althéa ; depuis décembre 2009, elle contribue également à la formation de la police afghane au sein de la mission de l'OTAN. Mais il s'agit dans ces deux cas de mission de police et non de missions militaires à proprement parler.

- Et si, sur le plan maritime, EUROMARFOR a été engagée au Liban en 2008 (FINUL navale), aucun engagement n'est prévu pour l'avenir immédiat.
- Quant à la Force navale franco-allemande (FNFA), elle n'a été engagée que deux fois depuis sa création en 1991, la dernière en date, dans l'océan Indien, remontant à 2005. La marine allemande n'ayant pas souhaité l'utiliser depuis pour des missions opérationnelles, son avenir parait désormais tout à fait hypothétique.
- En matière aérienne, seule la Joint force air component command (JFACC) a été utilisée : elle est actuellement en alerte dans le cadre de la Nato Response Force.

***

Dans ces conditions, la Cour ne peut que réitérer les conclusions formulées dans son rapport de 2007. Sans méconnaitre les lourdeurs inhérentes à toute décision d'emploi d'un corps multinational, elle s'interroge cependant sur les motifs justifiant le maintien et le développement de ces structures militaires permanentes.

En effet, le modèle retenu lors de la création, échelonnée dans le temps, de ces différents corps militaires internationaux permanents, ne correspond plus aux données actuelles qui caractérisent la coopération ou les opérations militaires internationales au niveau européen, qu'il s'agisse de leur conception, de leur organisation ou de leur réalisation.

Il convient donc d'engager rapidement cette réflexion structurelle déjà souhaitée par la Cour et promise par les ministères concernés, afin de revoir l'ensemble de ces dispositifs, dans une perspective de refonte et de réorganisation, voire de suppression.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Au-delà du constat partagé avec la Cour de l'utilité d'une réflexion structurelle pouvant déboucher sur une rationalisation de ces différentes formations, ce projet n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

***

La réponse du ministre d'Etat, ministre de la défense et des anciens combattants, est parvenue à la Cour après qu'elle a délibéré.

Egalement destinataire des observations de la Cour, le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, ne lui a pas adressé de réponse.

Données chiffrées sur l'activité des juridictions financières

Données chiffrées sur l'activité des juridictions financières

A - L'activité des juridictions financières

1 - La Cour des comptes

a) - Les contrôles

Les contrôles et les enquêtes réalisés par la Cour, quelle qu'en soit la nature, sont confiés à un rapporteur ou à une équipe de rapporteurs, dans certains cas, appuyés par des experts issus de la profession de l'audit (pour la certification) et des assistants de vérification. Un conseiller maître assure les fonctions de contre-rapporteur.

Le rapporteur ou l'équipe de rapporteurs présente ses travaux, dans un rapport, à une formation collégiale, généralement une chambre, qui en débat et décide des conclusions à retenir et des suites à donner, après avoir entendu également le contre-rapporteur et, le cas échéant, l'avis du Procureur général.

Les procédures de contrôle et d'enquête étant systématiquement contradictoires, un rapport est soumis à la formation collégiale à chaque stade, avec, d'abord, un rapport d'instruction, puis un rapport intégrant les réponses des administrations ou organismes contrôlés, et, après le contrôle ou l'enquête, des rapports de suivi.

Tableau n° 1 - Rapports déposés

	Nombre de rapports déposés			
	2007	**2008**	**2009**	**2010**
Contrôle juridictionnel (toutes phases)	358	315	289	252
Contrôle de la gestion, audit et évaluation	670	704	850	833
Certification des comptes de l'État	87	166	98	108
Certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale	30	16	16	15
TOTAL GENERAL	**1 145**	**1 201**	**1253**	**1208**

b) – Les communications

Une partie des communications de la Cour est rendue publique.

Outre les rapports publics, annuels ou thématiques, il s'agit de publications, généralement à périodicité annuelle, sur la situation des finances publiques, sur le budget et les comptes de l'Etat, ainsi que sur le financement et les comptes (régime général) de la sécurité sociale, présentées en application des lois organiques relatives aux lois de finances et aux loi de financement de la sécurité sociale. S'y ajoutent d'autres rapports demandés par le Parlement sur l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que les rapports présentés au titre du contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique.

Tableau n° 2 – Rapports de la Cour des comptes rendus publics et communications au Parlement*

	2007	2008	2009	2010
Rapports publics annuels (nombres d'insertions tome 1 + tome 2) (1)	1 (26+38)	1 (27+38)	1 (28+32)	1 (25+21)
Rapports publics thématiques (1)	7	5	7	6
Rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique	4	1	6	2
Rapports et actes de certification présentés à l'appui des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale (2)	6	6	6	6
Communications au Parlement au titre des art. 58-2 de la LOLF et de l'art. L.132-3-1 du CJF	15	16	11	16

**La liste de ces publications et communications figure à la suite de l'avant-propos du tome 1 (pages XI à XIV).*

(1) Les rapports publics de la Cour des comptes s'appuient non seulement sur les travaux de la Cour, mais également sur ceux des chambres régionales et territoriales des comptes, ou sur ceux réalisés conjointement par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

(2) Ces rapports et actes de certification sont prévus par les articles 58-3°, 58-4°, 58-5° et 58-6° de la loi organique relative aux lois de finances (rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat et sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative au sein du budget de l'Etat ; acte de certification des comptes de l'Etat) et par les articles LO . 132-2-1 et 132-3 du code des juridictions financières (rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, acte de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale).

Les travaux de la Cour donnent lieu, par ailleurs, à différents types de communications administratives :

- des **référés** adressés par le Premier président à un ministre pour lui faire part des observations et recommandations de la Cour ;
- des **communications du Procureur général** adressées aux responsables des administrations et des organismes contrôlés pour leur signaler des irrégularités ;
- des **lettres du président** adressées à une autorité sous la signature d'un président de chambre pour lui faire part des observations et recommandations de la Cour ;
- des r**apports particuliers** adressés par le Premier président aux autorités concernées dans lesquels la Cour expose ses observations et recommandations sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats d'une entreprise publique.

A l'occasion de ces contrôles, la Cour peut être amenée à transmettre à l'autorité judiciaire des faits susceptibles de constituer une infraction pénale.

Tableau n° 3 - Communications administratives de la Cour des comptes

Nature de la communication	Nombre de communications adressées			
	2007	**2008**	**2009**	**2010**
Référés	38	42	44	26
Communications du Procureur général	52	38	27	31
Lettres du président	220	246	278	220
Rapports particuliers	17	27	25	30
SOUS-TOTAL	**327**	**353**	**374**	**307**
Transmissions à l'autorité judiciaire de présomptions d'infraction pénale	3	2	4	2
TOTAL GENERAL	**330**	**355**	**378**	**309**

c) – Le jugement des comptes

Lorsque la vérification des comptes d'un organisme public relevant de la compétence de la Cour des comptes ne fait apparaître aucun motif de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (tel que le paiement irrégulier d'une dépense ou une négligence dans le recouvrement d'une recette), le comptable est « déchargé de sa gestion » par une ***ordonnance de la Cour*** (décision juridictionnelle prise par un magistrat unique).

Dans le cas contraire, le procureur général enclenche, par un ***réquisitoire***, la procédure de mise en jeu de la responsabilité du comptable public : il peut en résulter un ***débet***, à son encontre, d'un montant égal à la dépense irrégulièrement payée ou à la recette non recouvrée du fait de sa négligence. Ce débet est prononcé, à l'issue de l'instruction, par un ***arrêt***, délibéré par plusieurs magistrats après audience publique (décision juridictionnelle nécessairement prise collégialement).

Ce dispositif juridictionnel modernisé (ordonnance et réquisitoire) résulte de la loi du 28 octobre 2008.

La Cour prononce également des ***amendes***, notamment pour sanctionner les comptables publics qui tardent à produire leurs comptes. Elle peut aussi déclarer ***comptable de fait*** toute personne ayant manié des deniers publics sans y avoir été habilitée, et juger son compte.

Tableau n° 4 – Jugement des comptes par la Cour des comptes

	2007	2008	2009	2010
Nombre d'ordonnances	-	-	96	106
Nombre d'arrêts	434	391	149	140 (*)
- dont arrêts contentieux	126	101	62	113
. arrêts d'amende pour retard	0	1	0	1
. arrêts de débet	45	39	20	53
. arrêts de gestion de fait	14	16	9	5
. arrêts d'appel	66	43	31	53
. arrêts de révision	1	2	2	1

(*) Ces 140 arrêts recouvrent, outre les 113 arrêts contentieux, 27 arrêts de décharge de responsabilité des comptables, dont 10 en application de l'ancienne procédure juridictionnelle, et 17 consécutifs à un réquisitoire du Procureur général mais sans qu'une charge ait ensuite été retenue à l'encontre du comptable par la formation de jugement.

d) – Les déférés en Cour de discipline budgétaire et financière

La Cour des comptes peut saisir la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) lorsqu'elle constate qu'un responsable ou un gestionnaire d'administration ou d'organisme public a commis une irrégularité financière ou de gestion.

La CDBF est une juridiction financière distincte de la Cour des comptes, chargée de sanctionner les irrégularités commises par toute personne intervenant dans la gestion publique.

Instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée, la CDBF peut être saisie, par plusieurs autres autorités publiques que la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes. Elle sanctionne les irrégularités commises par des amendes. Ses arrêts, le cas échéant publiés au journal officiel, peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Le rapport 2011 de la Cour de discipline budgétaire et financière est annexé au présent rapport.

Tableau n° 5 - Déférés en Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

Origine de la transmission	Nombre de déférés CDBF			
	2007	2008	2009	2010
Cour des comptes	5	7	6	5

2 - Les activités internationales de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

En 2010, la Cour des comptes a exercé dix mandats de commissaire aux comptes : pour l'ONU, l'UNESCO, l'Organisation de l'aviation civile internationale (l'OACI), Interpol, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMESAT), l'OCDE, auxquels sont venus s'ajouter la Commission préparatoire de l'organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) et le Conseil de l'Europe.

La forte augmentation, en 2010, du nombre de rapports produits (90 contre 50 en 2009) tient, en premier lieu, à ce que ce fut une année de certification des comptes de l'ONU, certification qui n'intervient que tous les deux ans. Par ailleurs, la fin des mandats exercés par la Cour pour les comptes de l'ONU, d'Interpol et de l'OMT (Organisation mondiale du tourisme) a entraîné la mise au point finale d'un grand nombre de rapports, correspondant à des missions menées au titre de l'année 2009.

Les magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes participent aux missions effectuées dans le cadre de ces mandats de commissariats aux comptes d'organismes internationaux.

Par ailleurs, également avec le concours des chambres régionales et territoriales, la Cour a poursuivi, en 2010, ses activités dans les organisations professionnelles qui réunissent les institutions supérieures de contrôle (ISC), aux niveaux mondial, au sein d'INTOSAI (*International organization of supreme audit institutions*), et européen, au sein d'EUROSAI (*European organization of supreme audit institutions*), ainsi que dans le cadre de l'Union Européenne, en particulier au sein du *comité de contact*, où elle siège avec ses homologues des vingt-six autres Etats membres et la Cour des comptes européenne, et de la francophonie,

au sein de l'AISCUF (*Association des institutions de contrôle ayant en commun l'usage du français*).

La Cour a notamment contribué à l'élaboration des normes professionnelles internationales des ISC adoptées, en novembre 2010, au Congrès de l'INTOSAI à Johannesburg. La coopération avec les institutions francophones l'a mobilisée, avec les chambres régionales et territoriales, pour de nombreuses sessions d'accueil, stages, formations et missions d'expertise.

Tableau n° 6 – commissariat aux comptes d'organismes internationaux

	Nombre de rapports produits			
	2007	**2008**	**2009**	**2010**
Commissariat aux comptes d'organisations internationales	28	38	50	90

3 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes assurent trois types de contrôle sur les collectivités et les autres organismes relevant de leur compétence : le contrôle des actes budgétaires ; le jugement des comptes des comptables publics ; l'examen de la gestion.

Par ailleurs, la Cour des comptes leur délègue sa compétence pour exercer certains contrôles, notamment sur les comptes et la gestion des établissements publics de santé.

Outre les communications qu'elles adressent directement aux collectivités et aux autres organismes contrôlés, les chambres régionales et territoriales des comptes contribuent également aux rapports publics, annuels et thématiques, de la Cour des comptes (leurs contributions sont intégrées dans le tableau n°2 ci-dessus). Pour l'année 2010, elles ont contribué à un rapport public thématique et réalisé cinq des insertions composant le présent rapport public annuel.

Les chambres régionales et territoriales des comptes adressent également des communications administratives à d'autres autorités que les responsables des collectivités et des organismes contrôlés. Elles peuvent saisir l'autorité judiciaire de faits susceptibles de constituer une

infraction pénale, ainsi que la Cour de discipline budgétaire et financière lorsqu'elles constatent des irrégularités financières ou de gestion.

a) – Le contrôle des actes budgétaires

Le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes du contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Cette saisine peut être motivée, par exemple, par l'absence d'équilibre du budget ou par la non inscription au budget d'une dépense obligatoire.

Tableau n° 7 - Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Budget non voté dans le délai légal (art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	114	49	108	129
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) -Saisines	112	146	116	170
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT) - Saisines	70	33	43	72
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	101	148	112	116
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	225	175	180	160
Contrôle des délégations de service public (art. L 1411 du CGCT) -Saisines	17	6	7	3
Autres saisines	4	12	11	7
Total des saisines	**643**	**569**	**577**	**677**
Total des avis (1er et 2ème stade)	648	660	640	795

*Le nombre d'avis émis au titre du contrôle des actes budgétaires a connu, en 2010, une nette progression, liée à un facteur conjoncturel : le versement tardif de subventions aux communes forestières des Landes, frappées par la tempête Klaus, est à l'origine de l'augmentation du nombre de saisines au titre de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, budget voté en déséquilibre, au sein de la chambre régionale d'Aquitaine.

b) – Le jugement des comptes

Lorsque la vérification des comptes d'un organisme public relevant de la compétence d'une chambre régionale ou territoriale des comptes – ou d'un organisme qu'elle contrôle par délégation de la Cour des comptes - ne fait apparaître aucun motif de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (tel que le paiement irrégulier d'une dépense ou une négligence dans le recouvrement d'une recette), le comptable est « déchargé de sa gestion » par une ***ordonnance de la chambre*** (décision juridictionnelle prise par un magistrat unique).

Dans le cas contraire, le procureur financier enclenche, par un ***réquisitoire***, la procédure de mise en jeu de la responsabilité du comptable : il peut en résulter un ***débet***, à son encontre, d'un montant égal à la dépense irrégulièrement payée ou à la recette non recouvrée du fait de sa négligence. Ce débet est prononcé, à l'issue de l'instruction, par un ***jugement***, délibéré après audience publique (décision juridictionnelle nécessairement prise collégialement).

Ce dispositif juridictionnel modernisé (ordonnance et réquisitoire) résulte, comme pour la Cour des comptes, de la loi du 28 octobre 2008.

Les chambres régionales et territoriales des comptes prononcent également des ***amendes***, notamment pour sanctionner les comptables publics qui tardent à produire leurs comptes. Elles peuvent aussi déclarer ***comptable de fait***, d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de leur compétence, toute personne ayant manié des deniers publics sans y avoir été habilitée. En 2010, quatorze jugements relatifs à des gestions de fait ont été prononcés par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Tableau n° 8 - Jugement des comptes

	Nombre de jugements délibérés		Nombre de débets		Nombre d'ordonnances signées		Nombre de réquisitoire	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
ALSACE	27	29	36	32	86	124	13	32
AQUITAINE	5	11	6	8	309	280	10	16
AUVERGNE	32	21	34	16	110	113	23	15
BOURGOGNE	14	21	2	8	56	136	6	18
BRETAGNE	46	27	51	22	404	323	30	25
CENTRE	19	15	6	13	279	223	14	17
CHAMPAGNE ARDENNE	16	13	16	14	305	131	9	18
CORSE	19	20	22	21	4	22	10	16
FRANCHE COMTE	8	7	5	3	168	78	4	6
ILE-DE-FRANCE (*)	119	86	75	73	435	160	69	55
LANGUEDOC-ROUSSILLON	11	18	9	13	141	88	15	7
LIMOUSIN	4	4	6	2	10	47	7	2
LORRAINE	15	15	18	17	67	79	11	19
MIDI-PYRENEES	23	11	25	13	434	386	10	11
NORD-PAS-DE-CALAIS	18	23	21	35	259	160	18	31
BASSE-NORMANDIE	23	12	8	11	141	55	5	15
HAUTE-NORMANDIE	38	17	11	15	251	174	12	10
PAYS-DE-LA-LOIRE	14	17	14	50	188	116	12	16
PICARDIE	23	13	7	34	335	114	17	13
POITOU CHARENTES	7	6	4	3	303	201	6	3
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	83	59	89	48	179	315	30	23
RHONE-ALPES	19	39	4	21	137	118	11	11
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE, SAINT-BARTHELEMY, SAINT-MARTIN	11	19	9	15	11	21	7	13
LA REUNION MAYOTTE	1	5	1	9	48	7	6	4
NOUVELLE CALEDONIE	1	2	1	2	13	27	0	3
POLYNESIE FRANCAISE	0	1	0	0	0	15	0	2
TOTAL	**596**	**498**	**476**	**498**	**4668**	**3399**	**353**	**401**

(*) y compris pour Saint-Pierre et Miquelon dont la chambre territoriale des comptes est regroupée avec la chambre régionale d'Ile-de-France.

c) – L'examen de la gestion

Les chambres régionales et territoriales des comptes examinent la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que des organismes, qui en dépendent, ne disposant pas de comptable public.

Elles contrôlent également la gestion d'autres organismes par délégation des la Cour des comptes.

Au terme de l'examen de la gestion, les chambres régionales et territoriales des comptes arrêtent leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.

Tableau n° 9 – Examen de la gestion

	2007	2008	2009	2010
Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique				
♦ Collectivités territoriales				
- Rapports d'observations définitives	298	274	278	359
♦ Établissements publics locaux				
- Rapports d'observations définitives	189	175	205	189
♦ Établissements publics spécialisés				
- Rapports d'observations définitives	129	143	101	86
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique				
♦ Sociétés d'économie mixte				
- Rapports d'observations définitives	43	34	28	35
♦ Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier				
- Rapports d'observations définitives	38	57	43	27
Total rapports d'observations définitives	**706**	**683**	**655**	**696**

d) – Les autres communications administratives

Les autres interventions administratives sont adressées, sur décision de la chambre régionale ou territoriale, par le président de la chambre, ou par le procureur financier auprès de la chambre, aux comptables des collectivités et établissements publics contrôlés, au représentant de l'Etat dans le département ou la région et, le cas échéant, aux chefs des services déconcentrés de l'Etat.

Les communications du Procureur général portent sur des observations arrêtées par les chambres régionales et territoriales des comptes qui concernent les administrations, les services et les organismes centraux de l'Etat. Elles sont transmises à la Cour des comptes ou à son Procureur général pour être communiquées aux autorités intéressées.

Tableau n° 10 - Les communications administratives des chambres régionales et territoriales des comptes

Nature de la communication	Nombre de communications adressées			
	2007	**2008**	**2009**	**2010**
Interventions administratives concernant les collectivités territoriales	124	89	127	117
Interventions administratives concernant les établissements publics locaux	113	74	76	84
Interventions administratives concernant les établissements publics spécialisés	49	65	61	57
Interventions administratives concernant les SEM	6	5	10	10
Interventions administratives concernant les associations	9	21	22	7
Communications du procureur général demandées par les CRTC	22	21	12	8
Transmissions par les CRTC de présomptions d'infraction pénale	28	21	21	33

e) – Les déférés en Cour de discipline budgétaire et financière

Tableau n° 11 - Déférés en Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

Origine de la transmission	**Nombre de déférés CDBF**			
	2007	**2008**	**2009**	**2010**
CRTC	**7**	**8**	**7**	**2**

f) – La répartition des activités non-juridictionnelles par chambre régionale ou territoriale

Tableau n° 12 -Activité de chacune des chambres régionales et territoriales des comptes en 2008, 2009 et 2010

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires			Rapports d'observations définitives		
	2008	**2009**	**2010**	**2008**	**2009**	**2010**
ALSACE	0	2	3	15	21	29
AQUITAINE	33	35	146	58	48	54
AUVERGNE	32	12	25	14	4	17
BOURGOGNE	23	24	17	23	6	13
BRETAGNE	16	20	20	25	39	53
CENTRE	17	20	25	41	25	20
CHAMPAGNE ARDENNE	22	10	20	18	16	15
CORSE	19	25	15	8	9	12
FRANCHE COMTE	38	12	23	12	15	11
ILE-DE-FRANCE (*)	31	41	53	64	71	58
LANGUEDOC-ROUSSILLON	44	36	31	14	22	24
LIMOUSIN	11	7	6	15	15	10
LORRAINE	19	19	26	50	44	39
MIDI-PYRENEES	39	46	44	21	26	31
NORD-PAS-DE-CALAIS	37	25	31	22	27	44
BASSE-NORMANDIE	6	8	11	22	12	16
HAUTE-NORMANDIE	16	23	28	16	28	20
PAYS - DE - L A- LOIRE	18	7	9	51	43	44
PICARDIE	9	10	20	25	17	22
POITOU CHARENTES	19	27	26	30	18	13
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	38	33	39	36	39	31
RHONE-ALPES	41	36	52	51	73	83
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE, SAINT-BARTHELEMY, SAINT-MARTIN	106	117	74	11	7	12
LA REUNION MAYOTTE	25	37	32	12	16	11
NOUVELLE CALEDONIE	1	5	7	18	9	10
POLYNESIE FRANCAISE	0	3	12	11	5	5
TOTAL	**660**	**640**	**795**	**683**	**655**	**696**

(*) y compris pour Saint-Pierre et Miquelon, dont la chambre territoriale des comptes est regroupée avec la chambre régionale d'Ile-de-France

B - Le personnel des juridictions financières

1 – La Cour des comptes

Tableau n° 13 - Évolution des effectifs en activité à la Cour des comptes (au 31 décembre)

	2007	2008	2009	2010
Premier président	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1
Présidents de chambre	8	8	8	8
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	4	4	4
Avocats généraux	4	4	5	5
Personnels de contrôle				
Conseillers maîtres (1)	123	127	145	141
Conseillers référendaires (1)	76	73	62	66
Auditeurs	15	16	16	16
Rapporteurs à temps plein	65	65	66	71
Assistants	66	64	66	67
Experts	37	40	43	40
Total agents	**382**	**385**	**398**	**401**
Rapporteurs à temps partiel	23	18	19	26
Total personnels de contrôle	**405**	**403**	**417**	**427**
Personnels administratifs				
Personnels administratifs	**266**	**262**	**273**	**273**
Total Cour des comptes (2)	**681**	**675**	**700**	**710**

(1) Y compris les présidents de chambre maintenus en activité, les conseillers maître en service extraordinaire, les magistrats délégués dans les fonctions d'avocat général et de secrétaire général et ceux mis à disposition hors de la Cour.

(2) Total incluant désormais le Premier président, le Procureur général et les présidents de chambre, ce qui n'était pas le cas dans le même tableau des précédents rapports publics annuels.

Tableau n° 14 - Position administrative des magistrats de la Cour des comptes (au 31 décembre)

Position	Effectif	
	2009	**2010**
En service à la Cour des comptes (*)	232	230
Détaché dans les fonctions de Président et de vice-président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27	27
En service dans les juridictions financières	**259**	**257**
Mis à disposition auprès d'une administration	2	3
Détachés dans une administration ou un organisme public	105	103
Hors cadre	4	5
En disponibilité	36	33
Total	**406**	**401**

(*) Y compris le Premier président, le Procureur général, les présidents de chambre, les présidents de chambre maintenus en activité et les conseillers maîtres en service extraordinaire, mais non compris les magistrats mis à disposition.

2 – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Tableau n° 15 - Évolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

	2007	**2008**	**2009**	**2010**
Présidents et vice-président	27	27	27	27
Personnels de contrôle				
Magistrats	324	331	320	308*
Rapporteurs	4	4	2	1
Assistants	345	332	326	329
Total personnels de contrôle	**673**	**667**	**648**	**638**
Personnels administratifs	439	455	451	434
TOTAL CRTC	**1112**	**1122**	**1099**	**1072**

** dont 250 magistrats de CRTC, 1 magistrat non affecté et 57 fonctionnaires détachés dans le corps.*

Tableau n° 16 - Répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	2009	**2010**
Présidents de section	54	53
Premiers conseillers	327	310
Conseillers	26	26
Total	**407**	**389**

Tableau n° 17 - Position administrative des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes (*)

	Effectif au 31 décembre 2009	**Effectif au 31 décembre 2010**
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	256	250
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art 212-5 du CJF)	64	57
Mis à disposition de la Cour des comptes	4	1
Détachés dans une administration ou un organisme public	72	72
En disponibilité	8	5
Hors cadre	3	3
Non affecté	0	1
Total	**407**	**389**

*non compris le fonctionnaire d'une autre administration mis à disposition d'une CRTC en 2010

Tableau n° 18 - Répartition des effectifs par chambres régionales et territoriales des comptes au 31 décembre 2010 (hors présidents de CRTC)

	1	2	3	4
Chambres	Effectif réel de magistrats et rapporteurs non magistrats	Assistants de vérification	Agents administratifs	Total de 1-2-3
ALSACE	7	8	14	29
AQUITAINE	19	19	21	59
AUVERGNE	7	10	14	31
BOURGOGNE	9	9	16	34
BRETAGNE	15	17	19	51
CENTRE	12	12	18	42
CHAMPAGNE ARDENNE	9	8	11	28
CORSE	3	6	12	21
FRANCHE COMTE	4	7	10	21
ILE-DE-FRANCE	47	44	43	134
LANGUEDOC-ROUSSILLON	12	14	16	42
LIMOUSIN	3	4	13	20
LORRAINE	15	13	20	48
MIDI-PYRENEES	14	16	20	50
NORD-PAS-DE-CALAIS	20	18	25	63
BASSE-NORMANDIE	6	8	13	27
HAUTE-NORMANDIE	9	9	15	33
PAYS–de–la–LOIRE	15	17	19	51
PICARDIE	8	10	14	32
POITOU CHARENTES	8	10	13	31
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	21	23	22	66
RHONE-ALPES	27	27	32	86
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE, SAINT-BARTHELEMY, SAINT-MARTIN	6	7	14	27
LA REUNION MAYOTTE	5	6	12	23
NOUVELLE CALEDONIE	3	3	5	11
POLYNESIE FRANCAISE	4	4	3	11
NON AFFECTE		1		
TOTAL	**308**	**330**	**434**	**1072**

C - Les moyens financiers des juridictions financières

Tableau n° 19 - Évolution des dépenses des juridictions financières

Crédits de paiements en M€	2007 (chiffres définitifs)	2008 (chiffres définitifs)	2009 (chiffres définitifs)	2010 (chiffres provisoires au 17/01/2010)	Variation 2009-2010
Dépenses de personnel (Titre 2)	**146,44**	**154,60**	**161,86**	**165,30**	**2,1%**
- dont rémunérations nettes	*67,92*	*69,10*	*70,70*	*70 ,83*	**0,2%**
- dont indemnités	*35,15*	*38,12*	*40,05*	*41,19*	**2,8%**
- dont cotisations et prestations sociales	*43,37*	*47,38*	*51,11*	*53,28*	**4,2%**
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	**23,05**	**27,82**	**26,48**	**27,13**	**2,5%**
- dont informatique	*1,90*	*2,96*	*2,92*	*2,62*	**-10,3%**
- dont matériel et fonctionnement	*21,15*	*24,86*	*23,56*	*24,51*	**4,0%**
Dépenses d'investissement (titre 5)	**3,66**	**8,89**	**10,88**	**2,39**	**-78,0%**
Dépenses d'intervention (titre 6)	**0,02**	**0,02**	**0,02**	**0,02**	**0,0%**
Total hors titre 2	**26,73**	**36,73**	**37,38**	**29,54**	**-21,0%**
TOTAL DEPENSES (titre 2 et hors titre 2)	**173,17**	**191,33**	**199,24**	**194,84**	**-2,2%**

ANNEXES

Accès thématique – rapport public annuel 2011

(correspondance entre les sujets traités dans le rapport et, d'une part, les missions du budget de l'Etat et, d'autre part, les programmes de qualité et d'efficience des lois de financement de la sécurité sociale)

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

La politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer

Anciens combattants

La décristallisation des pensions des ressortissants des territoires sous souveraineté française

Collectivités territoriales

La continuité territoriale avec la Corse
La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes
Le C.N.F.P.T

Contrôle et exploitation aériens

Le personnel de contrôle de la navigation aérienne

Défense

La participation de la France aux corps militaires européens permanents
Le quart de place des militaires
Les particularités des rémunérations des réservistes militaires
Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense

Ecologie, développement et aménagement durables

Le service public d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes
La gestion du grand port maritime de Marseille
Les ouvriers d'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile

Economie

La COFACE
La compensation des charges du service public de l'électricité
Le bureau des recherches géologiques et minières (BRGM)
Les autorités de régulation financière
Quelques dépenses fiscales consacrées au développement des entreprises et de l'emploi
Le soutien public aux entreprises exportatrices

Enseignement scolaire

Les agences comptables des lycées et collèges publics

Financement de la sécurité sociale

Les mesures législatives concernant la sécurité sociale et les retraites

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Chorus et les systèmes d'information financière de l'Etat
La préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat
La trajectoire 2010-2013
Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur
Les effets de la certification des comptes de l'Etat

Gestion du patrimoine immobilier

La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle
Le nouveau siège de l'office Paris Habitat

Immigration

Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin

Outre-mer

Les services centraux chargés de l'Outre-mer

Recherche et enseignement supérieur

L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives
Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire
Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche

Retraites

Le Fonds de réserve des retraites : une ambition abandonnée, une réorientation risquée

Santé

La campagne de lutte contre la grippe A(H1N1) : bilan et enseignements
Le système de santé en Polynésie française et son financement

Sécurité civile

La gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer

Sport, jeunesse et vie associative

L'école nationale de la voile et des sports nautiques
Le musée national du sport : un projet mal suivi
Les exonérations des indemnités versées aux arbitres et juges sportifs : un instrument inadapté

Travail et emploi

La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus
L'EPIDE
Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé
La réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage dans le secteur des transports et de la logistique

Autres

Les organismes faisant appel à la générosité publique

Mots-clés

Administrations publiques
Tome 1 : 8, 15, 17, 19, 22, 26, 30, 34, 54, 139, 536

Aides publiques
Tome 1 : 171, 446, 452, 460

Charges sociales
Tome 1 : 627, 665 et s., 671, 672, 675
Tome 2 : 166, 167, 345

Collectivités
Tome 1 : 26, 36, 48, 58, 92, 189, 202, 212, 225, 322, 323, 326, 333, 381, 382, 392, 396, 399 et s., 406 et s., 420, 423 et s., 428 et s., 433, 436, 437, 440, 468, 485, 515 et s., 565, 588, 594, 599 et s., 606 et s.
Tome 2 : 5, 6, 10 et s., 21 et s., 38 et s., 82, 83, 87 et s., 158, 170, 231, 271, 292, 295 et s., 316 et s., 329 et s., 360, 362, 371, 397, 401-402, 411

Compétitivité
Tome 1 : 178, 251 et s., 265, 271, 273, 284, 298, 312, 338, 344, 369, 373, 468, 471, 523, 592
Tome 2 : 47, 91, 95, 149, 199, 350 et s.

Cotisations sociales
Tome 1: 19, 158-159, 162, 168, 170, 265, 663, 667, 675.
Tome 2: 189, 345

Crise
Tome 1 : 174 et s., 182 et s., 187 et s., 196 et s., 210 et s., 218 et s., 231, 234, 244, 253, 260, 261, 409 et s., 416 et s., 430, 436, 438, 465, 468, 474, 489, 495, 496, 631, 665
Tome 2 : 69 et s., 75, 77, 84, 168-169, 175, 196, 204, 212 et s., 299, 337, 339 et s., 348, 372, 377

Dette
Tome 1: 17, 27, 32, 36, 122,
123, 131, 138, 146, 277, 529, 530, 540, 654
Tome 2: 13, 21, 31, 35, 99, 158, 162, 163, 166, 169, 181, 188, 195 et s., 269, 273, 284, 300

Déficit
Tome 1 : 7 et s., 18 et s., 27-28, 32 et s., 42, 45, 60, 62, 71 et s., 121 et s., 130, 131, 137-138, 234, 244, 268, 269,
277, 279, 285, 287, 292, 299, 302, 353, 496, 526, 527, 529, 540, 558, 562, 567 et s., 580
Tome 2: 26, 90, 96, 187, 190, 195, 198 et s., 308, 309, 398

Dépenses de fonctionnement
Tome 1 : 23
Tome 2 : 143, 156, 303, 383

Dépenses d'intervention
Tome 1 : 24, 26, 31, 352
Tome 2 : 408

Dépenses publiques
Tome 1 : 26 et s. 37, 337

Efficience
Tome 1 :
153, 205, 227, 239, 288, 300, 305, 314, 320, 325, 326, 351, 360 et s., 373, 397, 399, 470, 475, 670, 678, 679, 699
Tome 2 : 39, 159, 189, 283, 304, 317, 353, 411

Emprunt
Tome 1 : 18, 34, 44, 60, 66, 122, 123, 141, 173, 318 et s., 335, 349, 527, 530, 539, 553, 555, 635, 638, 654, 662
Tome 2 : 162, 163, 169, 195, 325, 379

Endettement
Tome 1 : 9, 17, 18, 26, 32, 34, 428, 529, 530, 540, 542, 649
Tome 2 : 162, 169, 300

Etablissement public
Tome 1 : 121, 132 et s., 224, 253, 257, 308, 315, 336, 376, 525, 533, 551, 555, 569, 587, 681, 686 et s., 695-697
Tome 2 : 21, 93, 97, 105, 123, 254, 295, 312 et s., 324, 331-332, 367, 371, 373, 379, 399

Exonération
Tome 1 : 24, 39, 44, 48 et s., 62, 70-71, 76 et s., 158, 168, 178, 255, 284, 485, 621, 627 et s., 663 et s., 701
Tome 2 : 88, 158, 167, 189, 190, 198, 413

Externalisation
Tome 1 : 132 et s., 140, 148, 152, 187, 489 et s.

Formation professionnelle
Tome 1 : 90, 97, 160, 172, 173, 178, 411, 426, 637
Tome 2 : 219 et s., 225 et s., 233 et s., 296, 333, 372

Fonction Publique
Tome 1 : 110, 138, 179, 212, 242, 276, 299, 327, 364, 372, 403, 436, 466, 511, 512, 585, 589 et s., 601, 605 et s., 621, 622, 631, 699
Tome 2 : 112, 115, 192, 193, 201, 293 et s.

Gestion déléguée
Tome 1 : IV, XVI, XXI, 135, 152, 485, 487, 555
Tome 2 : 10, 26, 29, 30, 40, 41

Gouvernance
Tome 1 : 64, 67, 68, 121, 122, 132 et s., 148, 293, 300, 305 et s., 315, 321, 322, 331 et s., 429, 508, 640, 645, 649, 658, 674
Tome 2 :
55, 100, 104, 122, 123, 133, 141, 149, 168, 197, 227, 228, 257, 277, 2 78, 284, 292, 313, 316, 333, 347, 351, 372, 379

Marchés publics
Tome 1 : 126, 142, 192, 389, 498, 511
Tome 2 : 7, 280, 367

Ménages
Tome 1 : 18, 24, 60, 61, 86, 94, 101, 107, 111, 113, 222, 229, 232 et s.
Tome 2 : 196, 241, 243, 247

Minima sociaux
Tome 1 : 89, 90

Mission de service public
Tome 1: 258, 274, 571
Tome 2: 259, 302

Mutualisation
Tome 1: 151, 225, 305, 309, 313 et s., 331, 365
Tome 2: 31, 36, 37, 84, 137, 184, 215, 242 et s., 298, 304

Niches fiscales
Tome 1: 36, 40, 54, 56, 631
Tome 2: 196

Parlement
Tome 1 : IX, 13, 15, 17, 38, 53-55, 65 et s., 79, 90, 115, 121, 132, 139, 269, 270, 275, 279, 293, 294, 301, 320, 350, 383, 396, 436, 588, 602, 669, 673
Tome 2: 7, 41, 73, 155, 159, 161, 162, 166, 171 et s., 178, 187, 197, 200, 212, 266, 392

Partenaires sociaux
Tome 2 : 234

Pensions de retraite
Tome 1 : 25
Tome 2 : 64, 65

Performance
Tome 1 : 97, 108, 114-115, 123 et s., 224, 263, 275, 276, 325, 351, 356, 360, 361, 367, 399, 436, 467, 474, 494, 543, 578, 595
644, 659, 670, 677, 689, 690, 693, 695.
Tome 2 : V, VI, 5, 6, 9, 12, 18, 19, 24 et s., 40 et s., 109, 113, 142, 155, 161, 171, 208, 214, 245, 247, 250 et s., 266, 274, 277, 283, 285, 325, 339, 349, 360, 361, 366, 376 et s.

Plan de relance
Tome 1: IX, 7-14, 18, 27, 28, 33, 36, 57 et s., 309, 359, 412, 437
Tome 2 : 124, 157, 168, 351, 353

Prélèvements obligatoires
Tome 1 : 10 et s., 19 et s., 27 et s., 40, 49, 53 et s., 67-68, 222, 293
Tome 2 : 160, 168, 190, 196

Produits fiscaux
Tome 1 : 528, 531, 540, 546
Tome 2 : 275

Protection sociale
Tome 1 : 31, 222, 226, 229, 232, 237, 243 et s.

Rémunérations
Tome 1 : IV, XVII, 30, 51, 62, 91, 193, 343, 485, 590, 627 et s., 663, 666, 676, 688, 699
Tome 2 : 227, 229, 299, 307, 312, 320, 344 et s., 408, 411

Services de l'Etat
Tome 1 : 159, 160, 178, 409, 599, 601, 602, 608
Tome 2 : 24, 167, 178, 222

Services déconcentrés
Tome 1 : 101, 188, 190, 210, 217, 324, 432, 433, 589
Tome 2 : 185, 363, 402

Subventions
Tome 1 : 24, 73, 81, 82, 233, 257, 258, 263, 354, 424, 433, 435, 446 et s., 478, 693
Tome 2 : 23, 33, 41, 94, 129, 142, 220, 234, 315, 371, 398

LISTE DES SIGLES

ACAM : Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles
ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ACP : Autorité de contrôle prudentiel
ADEME : Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie
AERES : Agence pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes
AFSSaPS : Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
AMF : Autorité des marchés financiers
AMM : Autorisation de mise sur le marché
ANR : Agence nationale de la recherche
APLD : Activité partielle de longue durée
ARA : Allocation de retour à l'activité
ARS : Agence régionale de santé
BRGM : Bureau des recherches géologiques et minières
CACES : Collège des autorités de contrôle du secteur financier
CADES : Caisse d'Amortissement de la dette sociale
CARE : Compte annuel de résultat d'exploitation
CCR : Caisse centrale de réassurance
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CIC : Cellule interministérielle de crise
CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale
CLCG : Comité de lutte contre la grippe
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COD : Centre opérationnel départemental
COGIC : Centre opérationnel de gestion interministérielle de crise
COR : Conseil d'orientation des retraites
CPS : Caisse de prévoyance sociale
CRC : Chambre régionale des comptes
CRDS : Contribution au remboursement de la dette sociale

CRE : Commission de régulation de l'énergie
CSG : Contribution sociale généralisée
CSPE : Contribution aux charges de service public de l'électricité
CTC : Collectivité territoriale de Corse
CTRS : Centres thématiques de recherche et de soin
DADS : Déclaration annuelle des données sociales
DADS-U : Déclaration Automatisée des Données Sociales - Unifiée
DAESC : Direction des affaires économiques, sociales et culturelles
DAPAF : Direction des affaires politiques, administratives et financières
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDT : Direction départementale des territoires
DéGéOM : Délégation générale à l'outre-mer
DGAC : Direction générale de l'aviation civile
DGEC : Direction générale de l'énergie et du climat
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESIP : Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGFiP : Direction générale des Finances publiques
DGI : Direction générale des impôts
DGPR : Direction générale de la prévention des risques
DGRI : Direction générale pour la recherche et l'innovation
DGS : Direction générale de la Santé
DGT : Direction générale du Trésor
DICRIM : Document d'information communal sur les risques majeurs
DIREN : Direction régionale de l'environnement
DLF : Direction de la législation fiscale
DPSN : Direction de la planification de sécurité nationale
DSC : Direction de la sécurité civile
DSP : Délégation de service public
DSS : Direction de la sécurité sociale
ENACT : Ecole nationale d'application des cadres territoriaux
EOD : Equipe opérationnelle départementale
EPAP : Etablissement public administratif pour la prévention (EPAP)
EPCI : Etablissement publics de coopération intercommunale
EPCU : Etablissement public de coopération universitaire
EPCS : Etablissement public de coopération scientifique
EPLE : Etablissement public local d'enseignement
EPRUS : Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires

EPST : Etablissement public scientifique et technique
FEAGA : Fonds européen agricole de garantie
FFV : Fédération française de voile
FMI : Fonds monétaire international
FMPE : Fonctionnaire momentanément privé d'emploi
FRR : Fonds de réserve des retraites
FSV : Fonds de solidarité vieillesse
GIP : Groupement d'intérêt public
HCSP : Haut conseil de santé publique
INET : Institut national des études territoriales
INPES : Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
InVS : Institut de veille sanitaire
IR : impôt sur le revenu
LFSS : Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
LRA : Locaux de rétention administrative
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ODEADOM : Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONDAM : Objectif national d'assurance maladie
ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques
OPCAIM : Organisme paritaire collecteur agréé des Industries de la métallurgie
OPH : Office public de l'habitat
OSP : Obligation de service public
OTC : Office des transports de la Corse
PAF : Police aux frontières
PCS : Plan communal de sauvegarde
PEA : Plan d'épargne en actions
PERP : Plan d'épargne retraite populaire
POSEI : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PPE : Prime pour l'emploi
PPP : Partenariat public-privé
PPR : Plan de prévention des risques
PRES : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PSG : Protection sociale généralisée
PSS : Plan de secours spécialisé
RALFSS : Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

RAP : Rapport annuel de performance
RGCP : Règlement général sur la comptabilité publique
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RMI : Revenu minimum d'insertion
RPA : Rapport public annuel
RPT : Rapport public thématique
RSA : Revenu de solidarité active
RSTA : Revenu supplémentaire temporaire d'activité
RTRA : Réseaux thématiques de recherche avancée
SEM : Société d'économie mixte
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SOVAFIM : Société de valorisation foncière et immobilière
SGA : Secrétariat général pour l'administration
SISPEA : Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement
UMR : Unité mixte de recherche
ZNI : Zones non-interconnectées

LISTE DES ENCADRES ET CARTES

Tome 1

Les juridictions financières I
Les rapports publics et les procédures de contrôle et de publication. XII
Le solde structurel et l'effort structurel 10
Le plan de relance 12
Les références pour apprécier la croissance des dépenses 21
La comptabilisation des investissements d'avenir 22
La multiplication des dispositifs d'incitation à l'emploi nuit à leur efficacité 89
Les notions de foyers et de ménages 94
La notion de dépense fiscale 98
Le système allemand d'indemnisation du chômage partiel 162
Un accord visant à favoriser l'articulation entre le chômage partiel et la formation dans la métallurgie 173
Carte de la Polynésie Française 221
L'exercice des compétences de santé dans l'outre-mer français 225
Le financement du système de santé en Polynésie française 232
Le financement des structures sanitaires de la direction de la santé 235
Les règles relatives à la part française et leur contrôle 271
Le service public de l'électricité recouvre plusieurs missions 280
Les modalités de fonctionnement de la CSPE 283
Les agences de financement de la recherche à l'étranger 337
Les Instituts Carnot 344
Bilan de quelques appels à projets de l'ANR 357
Carte des départements d'outre-mer 379
Les risques naturels dans les DOM 406
Le cas de la gestion des transports stratégiques 496
L'externalisation des véhicules de la gamme commerciale 502
Le contrat de partenariat public-privé d'achat d'heures de vol d'hélicoptère de la base école de Dax 504
La location avec option d'achat de deux Airbus A 340 506
L'opération NECTAR. 507
Les deux modes de gestion de la continuité territoriale avec la Corse 552

La Compagnie Corse Méditerranée 553
Les trois transporteurs maritimes sous OSP 554
Catégories de passagers éligibles à des tarifs préférentiels dans le cadre de la continuité territoriale 559
Les cartes de circulation SNCF des militaires 614
Les généraux de la 2ème section 618

Tome 2

Le suivi des recommandations de la Cour par leurs destinataires VII
Les recommandations de la Cour de 2007 et leurs suites 122
La théorie et la pratique dans Chorus 273
Les missions du CNFPT avant la loi du 19 février 2007 296
La participation de la France à huit corps militaires européens 382
Quelques exemples de rationalisation inaboutie 385

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tome 1

La nouvelle programmation des finances publiques 8
Variation du coût des principales dépenses fiscales 44
Répartition des dépenses fiscales en 2009 par impôt (en Md€) 45
Missions avec les dépenses fiscales les plus élevées en 2009 46
Dépenses fiscales en % des crédits de paiement en 2009 46
Le coût des dépenses fiscales 59
Neutralisation des abandons de créances et subventions intra-groupes (M€) 73
Neutralisation de la quote-part de frais et charges sur les dividendes (M€) 74
Le coût de la PPE (Md€) 99
Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de la PPE 100
Allocation stratégique du FRR (mars 2003) 127
Allocation stratégique du FRR (mai 2006) 128
Evolution du chômage partiel depuis 2003 163
Heures de chômage partiel autorisées et payées selon les dispositifs 164
Part des salariés participant au dispositif de chômage partiel dans le total de la population salariée 166
Dépenses de chômage partiel. 167
Comparaison internationale des stratégies vaccinales 184
L'activité des centres de vaccination en Gironde 206
Nombre de personnes vaccinées et de doses utilisées au cours de la campagne 09-10 207
Coût et financement de la campagne de prévention 209
Dépenses courantes de santé en Polynésie Française. 230
Les financeurs de la dépense courante de la santé en 2008 236
Les leviers publics et les crédits budgétaires en faveur des entreprises exportatrices. 255
Les actions confiées à l'ANR au titre des investissements d'avenir. 349
Crédits des agences prévus par la loi de programme pour la recherche et exécutés. 359
Dotations budgétaires de l'ANR. 359

Subventions rapportées à la production hors subventions (agriculture des DOM) 446
Subventions rapportées au revenu des entreprises agricoles 447
Crédits communautaires de soutien aux produits (par exercice FEOGA jusqu'en 2006) 449
Evolution de l'aide à la tonne de banane produite 450
Total des subventions (subventions sur produits + subventions d'exploitation 1998-2008) par emploi sauvegardé en 2008 dans le secteur agricole 451
Evolution des emplois sur exploitations agricoles entre 2000 et 2007 453
Evolution des emplois sur les exploitations ayant des superficies en banane 454
Evolution de la population des départements d'outre-mer 455
Balance commerciale des produits agricoles et alimentaires 456
Part des exportations agricoles dans le total des exportations 456
Les dépenses d'externalisation dans le budget de la défense (hors pensions). 492
Le potentiel d'externalisations recensé par la RGPP 493
Gains économiques liés à six dossiers d'externalisations 501
Evolution des trafics maritime et aérien (avec la Corse) 556
Evolution du chiffre d'affaires de la SOVAFIM 639
Evolution de la rentabilité de la SOVAFIM 640
Coût global sur 40 ans du nouveau siège de l'office Paris Habitat 655
Coût net sur 40 ans du nouveau siège de l'office Paris Habitat 656

Tome 2

Evolution de l'indicateur de suivi des recommandations V
Corrections effectuées par l'administration après observations d'audit. 176
Suivi des réserves formulées par la Cour, exercices 2006 à 2009 181
Evolution des dépenses et des recettes du CNFPT 300
Progression du résultat annuel du CNFPT 300
Trafic des principaux ports européens 338

Données chiffrées sur l'activité des juridictions financières

Rapports déposés 391
Rapports de la Cour des comptes rendus publics et communications au Parlement 392
Communications administratives de la Cour des comptes 393
Jugement des comptes par la Cour des comptes 395
Déférés en Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) 396
Commissariat aux comptes d'organismes internationaux. 397
Contrôle des actes budgétaires 398
Jugement des comptes 400
Examen de la gestion 401
Les communications administratives des CRTC 402
Déférés en Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)...402
Activité de chacune des CRTC en 2008, 2009 et 2010 403
Évolution des effectifs en activité à la Cour des comptes (au 31 décembre) 404
Position administrative des magistrats de la Cour des comptes (au 31 décembre) 405
Evolution des effectifs en activité dans les CRTC 405
Répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes 406
Position administrative des magistrats des CRTC 406
Répartition des effectifs par chambres régionales et territoriales des comptes au 31 décembre 2010 hors présidents de CRTC) 407
Évolution des dépenses des juridictions financières. 408