LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014

Tome I

Les observations

Volume I-1

Les finances publiques
Les politiques publiques

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire

	Pages réponses
Avant-propos **5**	
Délibéré **11**	
Introduction **21**	
Première partie - Les finances publiques **23**	
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014) *25*	*53*
Deuxième partie - Les politiques publiques **61**	
Chapitre I - Agriculture **63**	
1 - La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture *65*	*85*
2 - Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural *91*	*115*
Chapitre II - Défense et espace **125**	
1 - La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises *127*	*141*
2 - Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts *145*	*163*
Chapitre III - Éducation et jeunesse **175**	
1 - Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale *177*	*203*
2 - Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser *209*	*235*
Chapitre IV - Santé et cohésion sociale **249**	
1 - La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables *251*	*281*
2 - La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence *291*	*323*
3 - La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder *337*	*367*
Chapitre V - Tourisme **399**	
Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut *401*	*423*

Tableau n° 1 :

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Avant-propos

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes s'adresse à la fois aux pouvoirs publics et à l'ensemble des citoyens. Il a pour objet de les informer sur le bon emploi des fonds publics, dont il revient à la Cour de s'assurer.

S'il n'est plus sa seule publication, comme il l'a été pendant plus d'un siècle, le rapport public annuel reste emblématique de l'expression publique de la Cour. Alors même qu'une grande part des observations et recommandations de la Cour, et l'intégralité de celles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont aujourd'hui publiées (site internet www.ccomptes.fr), il répond au souci constant de la Cour de remplir au mieux **sa mission, constitutionnelle depuis 2008, d'information des citoyens**, à l'égal de l'assistance qu'elle doit à la fois au Parlement et au gouvernement (article 47-2) dans le contrôle de l'exécution des budgets publics ou l'évaluation des politiques publiques.

Les messages mis en exergue dans le rapport s'appuient sur un éventail varié d'exemples concrets et parlants, de défaillances mais aussi de progrès et de réussites. Introduite par une analyse actualisée de la situation d'ensemble des finances publiques, cette sélection reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour 2013 et les principaux constats qu'elles en ont tirés. Elle témoigne des nombreuses et substantielles marges de progrès à exploiter à tous les niveaux de l'action publique.

Conformément aux dispositions législatives qui le régissent, le rapport comprend deux volets principaux, qui font chacun l'objet d'un tome distinct :

- **le tome I est consacré aux observations et recommandations** tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2013 (article L. 143-6 du code des juridictions financières) ;
- **le tome II est consacré aux suites** données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations formulées les années précédentes (article L. 143-10-1 du code des juridictions financières).

S'y ajoute le **tome III** qui fournit des **données synthétiques sur l'activité** de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes au cours de l'année 2013 (article L. 143-8 du code des juridictions financières).

Est annexé à cet ensemble **le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière** (article L. 316-1 du code des juridictions financières).

Pour la commodité de la lecture, le **tome I** de l'édition 2014 est, comme dans celle de 2013, scindé en deux volumes : le volume I-1 traite des *finances publiques* et des *politiques publiques*, le volume I-2 de la *gestion publique*.

La présentation du **tome II** traduit l'attention renforcée que la Cour porte au **suivi des effets** de ses observations et recommandations antérieures. Introduit en 2011, leur classement en trois catégories, selon le degré de mise en œuvre constaté, est matérialisé par un jeu de **trois couleurs** : **verte** (*La Cour constate des progrès*), **orange** (*La Cour insiste*), **rouge** (*La Cour alerte*).

En raison de la proximité des élections municipales de mars 2014, la présente édition du rapport public consacre une place réduite aux collectivités territoriales et aux organismes qui en relèvent. L'obligation de réserve préélectorale qui s'impose aux chambres régionales et territoriales des comptes a notamment conduit à en exclure toute évocation de situations ponctuelles concernant les communes et les intercommunalités.

De ce fait, sur les dix-neuf sujets traités dans le tome I, seulement trois sont issus des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes ou de travaux menés conjointement par celles-ci et la Cour, soit une proportion de 16 % contre 40 % dans l'édition 2013. Pour le tome II, la proportion est du même ordre, contre environ 25 % en 2013. La publication, en octobre 2013, du premier rapport annuel sur les finances publiques locales témoigne que la volonté de renforcer l'attention portée au secteur public local aussi bien que la valorisation des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes n'a pour autant aucunement faibli en 2013.

Dans l'élaboration de son rapport public 2014, la Cour a, bien évidemment, pris en compte prioritairement les contraintes imposées par la situation actuelle des finances publiques. Elle a continué de chercher plus particulièrement à montrer les **marges** que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale peuvent exploiter pour réduire les déficits publics, sinon en améliorant, du moins en maintenant l'efficacité et la qualité des services rendus à la population.

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2014.

Parmi les missions assignées à la Cour, la Constitution (article 47-2) prévoit que « par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

Si la Cour publie de nombreux autres rapports, notamment ceux prévus par les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), et si toutes ses observations et ses recommandations ont aujourd'hui vocation à être rendues publiques, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi (article L. 143-1 nouveau, introduit, en décembre 2011, dans le code des juridictions financières), les rapports publics n'en demeurent pas moins un vecteur de communication privilégié pour faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer.

À côté des rapports publics thématiques (treize en 2013), le rapport public annuel, fondé sur les résultats des travaux conduits l'année précédente, offre, d'une part, une sélection variée d'observations significatives des enjeux actuels de l'action publique, et, d'autre part, un aperçu des suites que les administrations, les collectivités et les autres organismes publics ont données aux observations et recommandations formulées dans les publications des trois années antérieures. L'ensemble est introduit par une actualisation de l'analyse de la situation et des perspectives des finances publiques présentée par la Cour en juin de l'année précédente.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles, enquêtes et évaluations 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. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

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 l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles, enquêtes et évaluations que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

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

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'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* intervient pour conclure les principales étapes de la réalisation des travaux et de la publication. Tout contrôle, enquête ou évaluation 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 rapport public.

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, les conseillers maîtres et les 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.

Sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, la Cour peut rendre publiques toutes les observations définitives qui concluent ses travaux. Leur publication ne préjuge pas des autres suites, non publiées, qu'elle est susceptible de leur réserver, notamment des saisines de la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités judiciaires.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La documentation Française.**

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2014*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Bertrand, Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, présidents de chambre, M. Duchadeuil, conseiller maître, suppléant Mme Froment-Meurice, MM. Babusiaux, Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Gillette, Ganser, Camoin, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Pannier, Paul, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Perrot, Gautier (Louis), Braunstein, Mme Saliou (Françoise), M. Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Tournier, Mme Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Diricq, Charpy, Sabbe, Petel, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Frentz, Ravier, Selles, de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Uguen, Prat, Salsmann, Guédon, Zerah, Le Méné, Urgin, Baccou, Vialla, Castex, Sépulchre, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Boudy, Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Migus, Laboureix, Mme Esparre, MM. Léna, Glimet, Gallot, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. de La Guéronnière, Brunner, Mme Pittet, MM. Potton, Vallernaud, Senhaji, d'Aubert, Colcombet, Écalle, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Bouvard, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Mme Coudurier, conseillers maîtres, MM. Schott, Klinger, Gros, Carpentier, Blairon, Leclercq, Marland, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté - selon les textes examinés - de MM. Rémond, Ganser, Camoin, Mme Lévy-Rosenwald, M. Cazala, Mme Saliou (Françoise), Ulmann, MM. Barbé, Tournier, Mmes Seyvet, Moati, MM. Diricq, Charpy, Selles, Guibert, Uguen, Salsmann, Guédon,

Antoine, Mousson, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Le Mer, Mmes de Kersauson, Esparre, MM. Brunner, Vallernaud, Jamet, Écalle, Mme Soussia, conseillers maîtres, MM. Schott, Leclercq, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Brana, Chailland, Levionnois, de Puylaroque, Roux, Montarnal, Boullanger, Mme Bigas-Reboul, MM. Tricaud, Benaabou, conseillers référendaires, M. Gaillard, auditeur, Mme Motuel-Fabre, M. Schwartz, présidents de section, M. Roch, Mme Vinesse, premiers conseillers, Mme Le Gall, conseillère, Mmes Butel, Lautman, Le Bourgeois, Lignières-Counathe, Marquant, Nguyen Duy, Puig, M. Bertran, rapporteurs extérieurs ;

- en ses conclusions, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Cordier, première avocate générale.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

Tome I - Les observations :

***Volume I-1* – Les finances publiques –**
Les politiques publiques

– M. Babusiaux, président de chambre maintenu en activité, M. de la Guéronnière, conseiller maître, M. Klinger, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture* ;

– M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises* ;

– MM. Perrot, Frentz, conseillers maîtres, M. Sarrazin, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale* ;

– M. Frentz, conseiller maître, sur *Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser* ;

– M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder* ;

Volume I-2 – La gestion publique

- M. Vialla, conseiller maître, sur *Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser* ;
- M. Sarrazin, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable* ;
- MM. Martin, Frentz, conseillers maîtres, sur *Les subventions des collectivités territoriales aux associations : les exemples de la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône* ;
- M. Duchadeuil, Mme Fradin, M. Maistre, Mme Vergnet, conseillers maîtres, sur *La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable* ;
- Mme Démier, M. Boudy, conseillers maîtres, sur *La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux* ;
- M. Castex, conseiller maître, M. Klinger, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée* ;

Tome II - Les suites :

Partie I – La Cour constate des progrès

- M. Sarrazin, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider* ;

Partie II – La Cour insiste

- Mme Pappalardo, conseillère maître, sur *La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux* ;
- M. Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre* ;
- M. Lefas, président de chambre, sur *Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées* ;
- M. Charpy, conseiller maître, sur *Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage* ;
- Mme Moati, conseillère maître, sur *La Direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain* ;

Partie III – La Cour alerte

- M. Duchadeuil, Mme Fradin, M. Maistre, Mme Vergnet, conseillers maîtres, sur *SOVAFIM : un réexamen indispensable* ;
- MM. Petel, Maistre, conseillers maîtres, Carpentier, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire, sur *la chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer*.

****

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

Fait à la Cour, le 28 janvier 2014.

Les trente-deux projets d'insertion rassemblés dans le présent rapport ont été préparés par les formations suivantes :

- ***les sept chambres de la Cour des comptes***, présidées par Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, Mme Ratte et M. Vachia, présidents de chambre ;
- ***une formation interchambres de la Cour*** présidée par M. Briet, président de chambre ;
- ***les trois chambres régionales des comptes de*** **:**
  - *Provence-Alpes-Côte d'Azur*, présidée par M. Vallernaud, président de chambre régionale ;
  - *Auvergne, Rhône Alpes*, présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre régionale ;
  - *Languedoc-Roussillon*, présidée par M. Brunner, président de chambre régionale ;
- ***trois formations interjuridictions communes à la Cour et aux chambres régionales des comptes***, présidées par M. Durrleman, président de chambre et Mme Lévy-Rosenwald, conseillère maître et M. Brunner, président de chambre régionale ;
- ***un comité de pilotage réunissant les chambres régionales des comptes de La Réunion, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la chambre territoriale des comptes de Polynésie française,*** présidé par M. Roux, président de chambre régionale.

Ont également contribué aux travaux sur lesquels le rapport est fondé ***:***

- *les chambres régionales des comptes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique*, présidées par M. Diringer, président de chambre régionale ;
- *la chambre régionale des comptes de La Réunion*, présidée par M. Roux, président de chambre régionale des comptes ;
- *la chambre territoriale des comptes de Polynésie française*, présidée par M. Lachkar, président de chambre territoriale.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par **le comité du rapport public et des programmes**, composé de MM. Migaud, Premier président, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte et M. Vachia, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Les magistrats[1] et rapporteurs extérieurs[2] de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont participé aux travaux[3] sur lesquels le présent rapport est fondé :

Tome I : Les observations

Volume I-1

Première partie : Les finances publiques

- ***en qualité de rapporteur :***

M. Ecalle, conseiller maître ;

- ***en qualité de contre-rapporteur :***

M. Charpy, conseiller maître ;

[1]Les ***magistrats de la Cour des comptes*** comprennent les *auditeur*s, les *conseillers référendaire*s, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître.
Les ***magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes*** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*.

[2] Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les ***rapporteurs extérieurs*** (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.
Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

[3] La participation aux travaux s'est effectuée en tant que ***rapporteur*** ou ***contre-rapporteur***.
Les rapporteurs ont contribué de deux façons au présent rapport : d'une part, en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ; d'autre part, en élaborant les insertions au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux.

Deuxième partie : Les politiques publiques

- ***en qualité de rapporteurs :***

M. Abou, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Aldigé, auditrice, MM. Barbé, conseiller maître, Benaabou, conseiller référendaire, Mmes Bigas-Reboul, conseillère référendaire, Butel, rapporteure extérieure, M. Camoin, conseiller maître, Mme Costes, rapporteure extérieure, M. Doyelle, rapporteur à temps partiel, Mme Froment-Védrine, conseillère maître, M. Gaillard, auditeur, Mme Le Bourgeois, rapporteure extérieure, Mme Le Gall, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Maron, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mmes Marquant, Nguyen Dhuy, rapporteures extérieures, MM. Ochsenbein, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Onimus, premier conseiller de chambre territoriale des comptes, Mme Puig, rapporteure extérieure, MM. Savy, conseiller référendaire, Scotti, rapporteur extérieur, Sitbon, conseiller référendaire ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Antoine, Camoin, Guédon, conseillers maîtres, Gros, Leclercq, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Mousson, Mme Seyvet, conseillers maîtres.

Volume I-2

La gestion publique

- ***en qualité de rapporteurs :***

MM. Alessandrini, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Barbé, conseiller maître, Boullanger, conseiller référendaire, Camoin, conseiller maître, Chailland, conseiller référendaire, Mme Guillot, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Jamet, conseiller maître, MM. Levionnois, conseiller référendaire, Marland, conseiller maître en service extraordinaire, Montarnal, conseiller référendaire, Mme Motuel-Fabre, présidente de section de chambre régionale des comptes, MM. Roch, rapporteur extérieur, Schwartz, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Vinesse, première conseillère de chambre régionale des comptes ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Selles, Chouvet, Lafaure, Mme Seyvet, conseillers maîtres, M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire.

Tome II : Les suites

Première partie : la Cour constate des progrès

- ***en qualité de rapporteurs :***

Mme Lignières-Counathe, rapporteure extérieure, M. de Puylaroque, conseiller référendaire ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Selles et Ganser, conseillers maîtres.

Deuxième partie : la Cour insiste

- ***en qualité de rapporteurs :***

MM. Bertran, rapporteur extérieur, Brana, conseiller référendaire, Brunner, président de chambre régionale des comptes, Chauvet, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Girard, rapporteure extérieure, M. Guibert, conseiller maître, Mmes Lautman, Le Bourgeois, rapporteures extérieures, MM. Le Mer, conseiller maître, Salsmann, conseiller maître, Mme Soussia, conseillère maître, M. Tricaud, conseiller référendaire, Mme Vaccaro-Planchet, première conseillère de chambre régionale des comptes ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Antoine Cazala, conseillers maîtres, Cazenave, conseiller maître en service extraordinaire, Davy de Virville, Mme Démier, M. Diricq, Mme Esparre, MM. Schott, Uguen, conseillers maîtres.

Troisième partie : la Cour alerte

- ***en qualité de rapporteurs :***

MM. Chouvet, Clément, conseillers maîtres ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

Mmes Moati, Ulmann, conseillères maîtres.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Introduction

Le tome I du rapport public annuel 2014 rassemble une sélection des observations issues des travaux réalisés en 2013 par la Cour, les chambres régionales et territoriales des comptes, ou conjointement par la Cour et celles-ci. Dix-neuf sujets y sont examinés successivement.

Comme pour les deux éditions précédentes du rapport public annuel, ce tome I comporte trois parties : la première consacrée aux finances publiques, la deuxième aux politiques publiques, la troisième à la gestion publique. Les deux premières parties sont regroupées dans le premier volume.

La première partie (volume I-1) présente une analyse actualisée de **la situation d'ensemble des finances publiques** à fin janvier 2014, à la lumière des évolutions intervenues depuis le rapport de la Cour de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Dans la deuxième partie (volume I-1), cinq champs de **politiques publiques** sont successivement évoqués :

- **l'agriculture, dans le premier chapitre,** avec deux sujets :
  - les contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation effectués par le ministère de l'agriculture ;
  - les SAFER ;
- **la défense et l'espace, dans le deuxième chapitre**, avec deux sujets :
  - la coopération franco-britannique en matière de porte-avions ;
  - le transport spatial ;
- **l'éducation et la jeunesse, dans le troisième chapitre**, avec deux sujets :
  - les internats d'excellence ;
  - le service civique ;
- **la santé et la cohésion sociale, dans le quatrième chapitre,** avec trois sujets :
  - la prise en charge des besoins de santé des personnes détenues ;
  - la fiscalité liée au handicap ;

- la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales ;

– **le tourisme, dans le cinquième chapitre,** avec :

- le tourisme en outre-mer.

Dans la troisième partie (volume I-2), cinq domaines et une modalité de **gestion publique** sont abordés :

– **l'État, dans le premier chapitre,** avec trois sujets :

- les missions fiscales de la Douane ;
- le Centre national de la documentation pédagogique (CNDP) et son réseau ;
- une prise de participation publique dans le secteur de l'armement ;

– **les collectivités territoriales, dans le deuxième chapitre,** avec deux sujets :

- les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône ;
- la transformation d'une régie départementale de transports interurbains, avec le cas de la société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné ;

– **les organismes de protection sociale, dans le troisième chapitre,** avec :

- la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV) ;

– **les organismes privés subventionnés, dans le quatrième chapitre** avec :

- la Cinémathèque française ;

– **les partenariats public-privé, dans le cinquième chapitre,** avec :

- les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007.

Première partie

Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

PRÉSENTATION

En application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques détermine la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques (État, administrations publiques locales et de sécurité sociale, organismes divers d'administration centrale). La loi de programmation du 31 décembre 2012 pour 2012 à 2017 prévoyait de ramener le déficit public de 4,5 % du PIB en 2012 à 3,0 % en 2013.

En juin 2013, le Conseil de l'Union européenne a admis que la France ramène son déficit public au-dessous de 3 % en 2015, au lieu de 2013, tout en maintenant le retour à l'équilibre structurel des comptes publics en 2016, comme le prévoit aussi la loi de programmation.

Depuis lors, le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance et de finances publiques pour les années 2013 à 2017 dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014. Malgré un effort considérable, la réduction des déficits, effectif et structurel, désormais prévue pour 2013 est plus faible que celle inscrite dans la loi de programmation. Le respect des objectifs de déficit fixés pour 2014 demeure incertain. Des efforts structurels supplémentaires devront être consentis au cours des années suivantes, avec notamment un fort ralentissement de la croissance des dépenses, pour revenir à l'équilibre structurel des comptes publics.

Les observations du présent rapport reposent sur les informations disponibles le 28 janvier 2014.

I - Une réduction des déficits en 2013 plus lente que prévu

Malgré un effort structurel considérable, le déficit effectif et le déficit structurel sont restés en 2013 à des niveaux nettement supérieurs à ceux inscrits dans la loi de programmation et la loi de finances initiale pour 2013[4]. La croissance des recettes a, en effet, été sensiblement plus faible que prévue tandis que celle des dépenses a été plus rapide.

Tableau n° 1 : les prévisions de déficit pour 2012 et 2013 (% du PIB)

	Loi de programmation		Rapport PLF 2014	
	2012 (p)	2013 (p)	2012	2013 (p)
Déficit effectif	- 4,5	- 3,0	- 4,8	- 4,1
Déficit structurel	- 3,6	- 1,6	- 3,9	- 2,6

Source : loi de programmation de décembre 2012 et rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014. Le déficit structurel de 2012 est celui estimé par le Gouvernement et diffère de celui retenu par le Haut Conseil des finances publiques qui n'a pas pris en compte les mêmes opérations temporaires.

(p) prévision.

A - Des déficits plus élevés que prévu malgré un effort structurel en recettes considérable

1 - Le déficit effectif

Les premiers éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur les résultats de l'exécution budgétaire de l'Etat en 2013, qui n'ont pas été expertisés par la Cour, font apparaître un déficit supérieur de 2,7 Md€ à celui inscrit dans la loi de finances rectificative de décembre 2013. Le compte prévisionnel des administrations publiques pour 2013 associé à celle-ci se soldait par un déficit de 4,1 % du PIB qui risque donc d'être dépassé.

Toutefois, à la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, subsistent d'importantes incertitudes sur de nombreux éléments du

[4] Les prévisions de la loi de programmation et de la loi de finances initiale étaient identiques.

compte des administrations publiques pour 2013 et donc sur le niveau exact du déficit public.

Ce compte ne devant être publié par l'INSEE que fin mars 2014, les analyses de la Cour s'appuient sur le compte prévisionnel annexé à la loi de finances rectificative pour 2013.

Le déficit de 4,1 % du PIB résultant de ce compte resterait supérieur aux déficits prévus par la Commission européenne pour les pays de la zone euro (3,1 %) et de l'Union européenne (3,5 %).

La réduction du déficit public de 2012 à 2013 (de 4,8 à 4,1 % du PIB, soit 0,7 point) est deux fois moins importante que prévu dans la loi de programmation (de 4,5 à 3,0 % du PIB, soit 1,5 point).

Le déficit effectif devrait ainsi être supérieur de 1,1 point à l'objectif de la loi de programmation (3,0 %), écart qui se retrouve pour l'essentiel (1,0 point) au niveau du solde structurel.

Le solde structurel et l'effort structurel

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques résultent, pour une part, des fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de sa composante conjoncturelle, liée aux fluctuations du PIB, pour retenir le **solde structurel** calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent comme le PIB (élasticité[5] égale à 1) ;

- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

L'hypothèse d'une élasticité des recettes de 1 est vérifiée sur le long terme, mais pas chaque année. Les variations du solde structurel peuvent ainsi donner une image déformée des évolutions de fond des comptes publics.

[5] L'élasticité d'un impôt au PIB est égale au rapport de sa croissance à celle du PIB en valeur. L'élasticité des recettes d'une administration ou de l'ensemble des recettes publiques au PIB est égale au rapport de leur croissance à celle du PIB en valeur.

L'effort structurel est un indicateur synthétique, en pourcentage du PIB, qui mesure l'impact sur les variations des soldes effectif et structurel des deux facteurs qu'un Gouvernement est en situation de maîtriser : l'évolution des dépenses publiques, d'une part ; les mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Contrairement au déficit structurel, il ne dépend pas de l'élasticité des recettes. Il peut être positif ou négatif.

2 - Le déficit structurel

Le déficit structurel s'est élevé à 2,6 % du PIB en 2013 (contre 1,5 % dans la zone euro et 2,1 % dans l'Union européenne) alors que la loi de programmation prévoyait 1,6 %.

Il a été réduit de 1,3 point de PIB par rapport à 2012, alors que la loi de programmation prévoyait une réduction de 2,0 points. En effet, l'élasticité des recettes publiques au PIB n'a été que de 0,4 en 2013, alors que la loi de programmation prévoyait une élasticité égale à 1. Le déficit structurel de 2013 a été aggravé à hauteur des pertes de recettes résultant de cette élasticité inférieure à 1.

La composante conjoncturelle du déficit est estimée à 1,4 % du PIB en 2013, portant le déficit effectif à 4,1 % du PIB compte-tenu des arrondis.

3 - L'effort structurel

L'effort structurel, qui ne dépend pas de la valeur de l'élasticité des recettes au PIB, s'est élevé à 1,7 point de PIB. Quoiqu'un peu plus faible que prévu dans la loi de programmation (1,9 point), il atteint un niveau inégalé dans le passé. Il a porté principalement sur les recettes (1,5 point de PIB contre 1,6 point prévu dans la loi de programmation) et de manière plus faible sur les dépenses (0,2 point contre 0,3 prévu).

B - Une forte révision à la baisse des prévisions de recettes

Les prévisions de recettes des administrations publiques de la loi de programmation et de la loi de finances initiale pour 2013 reposaient

sur une croissance du PIB de 0,8 % et une élasticité de ces recettes au PIB de 1.

Elles ont été révisées une première fois à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2013, l'hypothèse de croissance du PIB ayant été ramenée de 0,8 à 0,1 % et l'élasticité des recettes de 1,0 à 0,9.

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait souligné que les nouvelles prévisions de recettes pour 2013 du programme de stabilité lui paraissaient optimistes en raison d'une élasticité encore trop forte.

Le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 2014 et le projet de loi de finances rectificative de fin 2013 ont révisé une seconde fois cette élasticité (de 0,9 à 0,4).

La perte de recettes qui résulte de ces révisions de la croissance du PIB et de l'élasticité des recettes, par rapport à la loi de programmation s'élève à 16 Md€ (8 Md€ du fait de la croissance du PIB et 8 Md€ du fait de l'élasticité), soit 0,8 point de PIB. Elle explique, pour l'essentiel, que la réduction du déficit se soit limitée à 0,7 point de PIB en 2013 par rapport à 2012, au lieu de 1,5 point dans la loi de programmation.

Les premiers éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur les résultats de l'exécution budgétaire de l'État en 2013, non encore expertisés par la Cour, font apparaître une perte supplémentaire de recettes fiscales de 3,5 Md€, concentrée sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative.

C - Une croissance des dépenses plus rapide que prévu

La loi de programmation et la loi de finances initiale pour 2013 prévoyaient une croissance des dépenses publiques de 0,9 % en volume en 2013, soit de 2,7 % en valeur avec une hypothèse d'inflation de 1,8 %. Cette prévision a été modifiée à deux reprises : d'abord en avril 2013, dans le programme de stabilité ; puis en septembre, dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014.

Tableau n° 2 : les prévisions de croissance des dépenses publiques pour 2013

	Valeur	Prix	Volume
Loi de programmation décembre 2012	2,7 %	1,8 %	0,9 %
Programme de stabilité avril 2013	2,1 %	1,2 %	0,9 %
Rapport économique, social et financier septembre 2013	2,5 %	0,8 %[6]	1,7 %

Source : loi de programmation de décembre 2012, programme de stabilité d'avril 2013 et rapport économique, social et financier de septembre 2013

La croissance des dépenses en volume a été révisée de 0,8 point à la hausse en septembre 2013 par rapport aux objectifs retenus en décembre 2012 et avril 2013. Cette révision résulte pour partie d'une prévision d'inflation plus basse.

Les budgets étant votés en valeur et le déficit public étant la différence entre des dépenses et recettes en valeur, l'écart sur la croissance des dépenses en valeur constitue aussi un indicateur pertinent de la qualité du pilotage des dépenses en 2013.

Malgré une révision à la baisse de la prévision d'inflation, la croissance des dépenses en valeur a été majorée en septembre 2013.

1 - De la loi de programmation au programme de stabilité

Le programme de stabilité d'avril 2013 a ramené de 2,7 à 2,1 % la prévision de croissance des dépenses en valeur. Comme l'a noté la Cour dans son rapport de juin dernier sur les finances publiques, cette révision ne résulte pas d'un effort accru d'économies mais de l'impact mécanique de la baisse de l'inflation prévue et des dépenses exceptionnelles de 2012.

En effet, la prévision de dépenses en valeur a pu être réduite de 0,2 point car les principales prestations sociales et les charges d'intérêt sur les obligations indexées du trésor ont été indexées sur une inflation plus faible que prévu dans la loi de programmation.

En outre, le versement de l'État à Dexia a été enregistré par l'INSEE comme une dépense des administrations publiques (APU) de

[6] La croissance des prix à la consommation, hors tabac, qui est utilisée pour mesurer la croissance en volume des dépenses publiques, a été de 0,7 % en 2013 selon les résultats publiés par l'INSEE en janvier 2014.

2012, les majorant de 0,3 %, ce qui n'était pas prévu dans la loi de programmation et explique, du fait de cette majoration de la référence pour 2012, une révision à la baisse de la croissance des dépenses en valeur en 2013 à hauteur de 0,3 point.

Enfin, une inflation plus faible réduit certains coûts de fonctionnement des administrations (achats de biens et services par exemple), ce qui explique le reste de cette révision.

2 - Du programme de stabilité aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2014

La prévision de croissance en valeur des dépenses de la loi de programmation ayant été ajustée en avril, dans le programme de stabilité, pour tenir compte des évolutions des prix et du traitement par l'INSEE du versement à Dexia, le programme de stabilité constitue la référence appropriée pour apprécier le pilotage des dépenses en 2013.

Alors que la nouvelle révision de l'inflation intervenue en septembre 2013 (de 1,2 à 0,8 %) aurait dû faciliter le respect de la prévision de dépenses en valeur faite en avril dans le programme de stabilité, la nouvelle prévision de dépenses publiques relève de 4,5 Md€ le montant des dépenses prévues en 2013. Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 prévoit en effet une croissance des dépenses en valeur de 2,5 %, au lieu de 2,1 % en avril.

Cette hausse de 4,5 Md€ (0,2 % du PIB) résulte, pour un peu moins de la moitié (1,8 Md€), d'un prélèvement plus important que prévu au bénéfice de l'Union européenne. Le reste résulte de dépenses plus importantes des administrations sociales et locales et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) (0,6 Md€ au titre des versements du service public de l'électricité à EDF). Ces nouvelles dépenses, dont certaines sont jugées exceptionnelles par le ministère des finances (Union européenne et service public de l'électricité), font néanmoins partie des aléas de gestion qui interviennent pratiquement chaque année et que la programmation budgétaire devrait permettre de couvrir.

D - Synthèse

Bien que les premiers résultats de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement fassent apparaître le risque d'un

déficit public supérieur à 4,1 % du PIB, ce montant a été retenu à titre provisoire.

Les pertes de recettes (0,8 point de PIB) et « l'effet base » d'un déficit de 2012 plus élevé que prévu (0,3 point de PIB) expliquent, pour l'essentiel, que le déficit effectif de 2013 s'élève à 4,1 % du PIB au lieu des 3,0 % prévus par la loi de programmation. Cependant, si les dépenses publiques avaient augmenté conformément aux prévisions publiées en avril 2013, le déficit aurait été limité à 3,9 % du PIB.

L'écart de 1,0 point de PIB entre le déficit structurel actuellement prévu et celui inscrit dans la loi de programmation s'explique (aux arrondis près) par : l'écart de 0,3 point de PIB constaté en 2012 (effet base) ; un effort structurel inférieur de 0,2 point ; des pertes de recettes (0,4 point) dues à une élasticité plus faible que prévu. Si les dépenses avaient augmenté conformément aux prévisions d'avril 2013, le déficit structurel aurait été de 2,4 % du PIB au lieu de 2,6 %.

II - Un objectif de réduction des déficits en 2014 à la réalisation incertaine

Les prévisions de recettes publiques pour 2014 reposent sur une croissance du PIB de 0,9 % qui est plausible et sur une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égale à 1,0 qui paraît trop élevée. Bien que les économies soient mieux documentées que dans le passé, la réalisation des objectifs de dépenses est grevée de nombreuses incertitudes. La réduction prévue des déficits, effectif et structurel, demeure incertaine.

A - Une hypothèse de croissance du PIB plausible mais des prévisions de recettes optimistes

Les prévisions de recettes pour 2014 pourraient être affectées par la répercussion sur 2014, « l'effet en base », des pertes de recettes constatées pour l'Etat en 2013 par rapport aux prévisions de l'automne dernier. Cet effet n'a pas encore été analysé par la Cour. Les développements qui suivent portent sur les risques relatifs aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles les prévisions pour 2014 sont construites, à l'élasticité du produit des prélèvements obligatoires ainsi qu'au chiffrage des mesures nouvelles.

1 - Le scénario macroéconomique

Le scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances initiale pour 2014 repose sur une reprise progressive de l'activité économique permettant au PIB de croître en moyenne de 0,9 % en volume en 2014.

Dans son avis du 20 septembre 2013, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que cette prévision de croissance était plausible mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement présentait des éléments de fragilité, notamment pour ce qui concerne l'évolution de l'emploi (+ 0,6 % en moyenne annuelle). Celle-ci pourrait être moins forte que prévu, notamment dans le secteur marchand, si les entreprises privilégiaient la restauration de leurs marges et le rattrapage des pertes de productivité enregistrées pendant la crise.

2 - L'élasticité des prélèvements obligatoires

La croissance du produit des prélèvements obligatoires à législation constante est prévue à 2,3 % en 2014[4], ce qui correspond à une élasticité de 1,0 par rapport au PIB. Elle repose sur des prévisions de croissance des recettes provenant des impôts sur le revenu et sur les sociétés ainsi que des prélèvements sur la masse salariale privée qui paraissent trop optimistes. Au vu des informations disponibles, le risque de pertes de recettes pourrait atteindre 2 à 4 Md€ (soit 0,1 à 0,2 % du PIB) par rapport à la prévision du Gouvernement, ce qui ramènerait l'élasticité des prélèvements obligatoires à 0,9.

a) Les recettes de l'État

La loi de finances pour 2014 prévoit une croissance des recettes fiscales nettes de 3,0 % à législation constante résultant pour l'essentiel d'une forte progression attendue de l'impôt sur le revenu (3,7 %) et de l'impôt sur les sociétés (6,9 %).

La croissance du produit de l'impôt sur le revenu en 2014 dépendra de l'évolution des revenus imposables des ménages en 2013. Or

[4] Par rapport aux recettes de 2013 révisées en septembre 2013 dans le projet de loi de finances initiale pour 2014 et globalement inchangées dans le projet de loi de finances rectificative pour 2013.

les données fournies par le ministère des finances ne permettent pas d'envisager une croissance de ces revenus nettement supérieure à 1,5 % ; en effet, les salaires qui en constituent la partie la plus importante ne devraient augmenter que de 1,2 % en 2013.

Le ministère des finances évoque un rebond du produit de la taxation des plus-values, mobilières et immobilières, mais sans en quantifier l'impact alors même que le produit de cette taxation ne représente que moins de 5 % du produit total de l'impôt sur le revenu.

La croissance du produit de l'impôt sur les sociétés en 2014 dépendra, en raison du jeu des acomptes et du solde, de l'évolution du bénéfice fiscal en 2012, 2013 et 2014. Très difficile à prévoir, la croissance du bénéfice fiscal est généralement approchée en retenant celle de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés. Or celle-ci devrait être négative en 2012 (-1,5 %) pour les sociétés non financières et n'atteindre que 0,9 % en 2013 et 2014. La croissance de 6,9 % du produit de l'impôt sur les sociétés à législation constante prévue par le projet de loi de finances 2014 paraît difficilement cohérente avec l'évolution attendue de l'excédent brut d'exploitation.

En outre, à la sortie d'une période de ralentissement économique où le taux de marge des sociétés est tombé à un niveau historiquement bas, il est probable que beaucoup de sociétés commenceront par imputer des reports de déficits avant de payer un impôt sur leurs bénéfices.

b) Les recettes sociales et locales

La croissance prévue des cotisations sociales (2,1 %) et de la contribution sociale généralisée (CSG) (2,2 %) à législation constante serait très proche en 2014 de celle de la masse salariale privée (2,2 %) qui dépend très étroitement de l'évolution de l'emploi. Or comme l'a noté le Haut Conseil des finances publiques, le contenu en emplois de la croissance en 2014 dans le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement semble un peu élevé. L'évolution de la masse salariale et donc celle des prélèvements sociaux, pourraient se révéler moins rapides que prévu.

La croissance prévue, à législation constante, des ressources fiscales locales (2,5 %) n'appelle pas d'observations particulières.

3 - Les mesures nouvelles

Les mesures nouvelles inscrites dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 ainsi que dans la loi de réforme des retraites ont un rendement total estimé à 9 Md€. Compte-tenu des pertes de recettes induites en 2014 par des dispositions prises dans des textes antérieurs[7], les modifications législatives auraient pour effet net d'accroître de 3 Md€ les prélèvements obligatoires en 2014.

Depuis le dépôt du projet de loi de finances, le rendement des mesures nouvelles a été réduit par la suspension de la taxe sur les poids lourds[8], des amendements aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que par une décision du Conseil constitutionnel. Les pertes de recettes en résultant pourraient être comprises entre 1 et 2 Md€ (selon la date à laquelle débutera le recouvrement de la taxe sur les poids lourds) par rapport aux prévisions de septembre 2013.

Tableau n° 3 : Impact sur les recettes des décisions prises après septembre 2013 (Md€)

	Impact
Suspension de la taxe poids lourds	- 1,2 à – 0,2
Rétablissement de la réduction d'impôt pour frais de scolarité	- 0,4
Modifications apportées à la réforme des prélèvements sur les contrats d'assurance-vie, les plans d'épargne en actions et les plans d'épargne logement	- 0,3
Hausse du revenu fiscal de référence au-dessous duquel les ménages sont exonérés de taxe d'habitation	- 0,2
Suppression du volet relatif aux terrains à bâtir de la réforme des plus-values immobilières	- 0,4
Aménagements des taux de TVA	+ 0,2
Divers	+ 0,3
Total	– 1,0 à – 2,0

Source : Cour des comptes

[7] Par exemple, la mesure d'imposition des revenus du capital au barème, figurant dans la loi de finances initiale pour 2013, se traduit par une hausse des recettes fiscales de 1,6 Md€ en 2013 et une baisse de 1,0 Md€ en 2014 pour un rendement de 0,6 Md€ en régime permanent.

[8] Son rendement en 2014 était estimé à 1,2 Md€, dont 0,8 Md€ affectés à l''agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (ODAC), 0,2 Md€ affectés aux collectivités locales et 0,2 Md€ affectés à la rémunération de l'entreprise chargée du recouvrement de la taxe

Le Gouvernement envisage des économies supplémentaires par rapport à celles prévues en septembre 2013 pour compenser l'impact de ces pertes sur le déficit public de 2014. Si ces économies supplémentaires n'étaient pas effectivement réalisées, le déficit serait accru de près de 0,1 point de PIB.

En outre, l'estimation du coût, ou du rendement, de certaines de ces mesures nouvelles est intrinsèquement fragile parce que les données sur lesquelles elles s'appuient sont souvent insuffisantes. Tel est par exemple le cas de la réforme de la taxation des plus-values mobilières pour tenir compte de la durée de détention des actions car il n'existe pas de données fiables sur cette durée.

Enfin, le coût des contentieux fiscaux communautaires, qui sont considérés par le ministère des finances comme des mesures nouvelles et qui réduisent les recettes fiscales nettes de l'État, reste très incertain. Les dernières estimations sont de 1,0 Md€ en 2013 et 2,7 Md€ en 2014, alors qu'il était évalué à 4,9 Md€ en 2013 et 1,8 Md€ en 2014 dans la loi de programmation.

B - Des efforts d'économie mieux documentés mais des objectifs de maîtrise des dépenses difficiles à atteindre

Le Gouvernement prévoit une croissance de 0,4 % des dépenses publiques en volume en 2014, ce qui correspond à une économie de 15 Md€ par rapport à une croissance tendancielle estimée à 1,6 % par an (soit 19 Md€).

En France, les pouvoirs publics mesurent traditionnellement les économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses. Toutefois, l'estimation de celle-ci repose sur des conventions fragiles.

C'est, par exemple, le cas de la masse salariale et de la charge d'intérêt. La croissance tendancielle de la masse salariale retenue par le Gouvernement est estimée en considérant que le point de la fonction publique est indexé sur les prix à la consommation alors que sa progression a été égale à la moitié de l'inflation sur les années 2002 à 2012. La progression tendancielle de la charge d'intérêt repose sur un scénario de remontée des taux d'intérêt dans les prochaines années qui génère mécaniquement la constatation d'une économie dès lors que l'évolution des taux s'en écarte. Pour d'autres dépenses, la tendance retenue correspond à l'évolution des dépenses sur une période de référence dont le choix est par nature discutable.

Les économies affichées pour 2014 par le Gouvernement ont dès lors un caractère conventionnel. De plus, leur montant ne conduit pas à une baisse des dépenses mais à un ralentissement de leur croissance.

L'effort de maîtrise de la croissance des dépenses en 2014 est réparti entre l'État (9 Md€, dont 2 Md€ résultent d'une baisse de ses dotations aux collectivités locales[9]) et la sécurité sociale (6 Md€).

Tableau n° 4 : le poids relatif des secteurs des administrations publiques

	État et ODAC(1)	ASSO(2)	APUL(3)
Part dans les économies	47 %	40 %	13 %
Part dans les dépenses publiques	33 %	47 %	20 %
Part dans le déficit public	83 %	13 %	4 %

(1) organismes divers d'administration centrale
(2) administrations de sécurité sociale
(3) administrations publiques locales

Source : Cour des comptes ; les économies résultant de la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales sont imputées aux administrations publiques locales (APUL)

1 - Les dépenses de l'État

a) Les dépenses de l'État dans le champ des normes budgétaires

Sur le champ de la norme en valeur, c'est-à-dire hors charge de la dette et pensions, les dépenses passent de 279,8 Md€ en loi de finances initiale 2013 à 278,4 Md€ en loi de finances initiale 2014 à périmètre constant, soit une réduction nette de 1,4 Md€.

Compte tenu d'une croissance tendancielle de ces dépenses estimée à 7 Md€ par an par le Gouvernement, les efforts nécessaires pour respecter la loi de finances initiale de 2014 s'élèvent donc à 8,4 Md€[10].

[9] L'impact de la réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales est analysé plus loin au point 2-b).

[10] La Cour retient, quant à elle, une progression tendancielle de 6 Md€ par an, ce qui implique des économies de 7,4 Md€ pour respecter la loi de finances initiale pour 2014. L'écart avec l'estimation du Gouvernement tient surtout à l'évolution tendancielle de la masse salariale (évolution du point de la fonction publique).

Sur le champ de la norme en volume, la charge d'intérêt, estimée à 45,0 Md€ en 2013, atteindrait 46,7 Md€ en 2014, soit une hausse de 1,7 Md€ qui correspond, par rapport au scénario tendanciel de référence, à une économie de 0,5 Md€ résultant d'une évolution plus favorable des taux.

Les économies annoncées

Elles sont réparties, pour l'essentiel, entre la masse salariale (1,7 Md€), les autres dépenses de fonctionnement (0,9 Md€), les concours aux collectivités locales (2,0 Md€) et aux opérateurs (1,0 Md€), ainsi que les dépenses d'intervention (2,5 Md€).

Sur la masse salariale, les économies documentées correspondent au gel du point (1,0 Md€ si la référence est l'inflation) et à une réduction de 0,3 Md€ des mesures catégorielles nouvelles (alors que leur montant était en moyenne de 0,55 Md€ par an sur 2008-2012, il est ramené à 0,27 Md€ en 2014).

Des exemples d'économies sur les autres dépenses de fonctionnement sont fournis, mais leur chiffrage est parfois fragile et le montant total des économies chiffrées est inférieur à 0,4 Md€.

Les concours aux collectivités territoriales sont réduits de 1,5 Md€, ce qui correspond à une économie de 2,0 Md€ par rapport à une progression tendancielle de 0,5 Md€.

Des exemples chiffrés d'économies demandées aux opérateurs sont indiqués (pour 0,9 Md€), comme le recentrage des interventions de l'agence nationale de la recherche. L'essentiel (0,6 Md€) provient de prélèvements sur les ressources des chambres consulaires (0,3 Md€), des agences de l'eau (0,2 Md€) et du centre national du cinéma (0,1 Md€). Leur capacité d'emprunt étant limitée, il est supposé que cette réduction de leurs ressources entraînera une baisse de leurs dépenses.

Des économies significatives sur les dépenses d'intervention sont documentées à hauteur de 1,7 Md€ : réformes des aides à l'apprentissage (0,5 Md€) ; désindexation temporaire des aides personnelles au logement (0,2 Md€) ; réformes du bonus en faveur des véhicules propres (0,2 Md€), des aides à l'agriculture (0,2 Md€) et des aides au transport postal (0,1 Md€) etc.

Au total, les économies documentées représentent 6,5 Md€[11] sur 8,5 Md€ annoncées et certaines d'entre elles sont probablement surestimées (aides à l'apprentissage et au logement).

Les nouvelles dépenses

Des dépenses nouvelles sont budgétées et concernent notamment[12]: les emplois d'avenir (0,8 Md€) ; les contrats de génération (0,2 Md€) ; les aides à l'insertion (0,4 Md€) ; les moyens de Pôle emploi (0,1 Md€) ; les aides sociales aux étudiants (0,2 Md€) ; l'hébergement d'urgence (0,1 Md€) ; la couverture maladie universelle (0,1 Md€) ; l'allocation de rentrée scolaire (0,1 Md€). Le coût de ces mesures en 2014 représente environ 2,0 Md€.

Des sous-budgétisations

Comme chaque année, le rapport de la Cour sur les ouvertures de crédits par décrets d'avance de 2013 a mis en évidence des insuffisances de crédits récurrentes sur certains programmes : opérations militaires à l'extérieur, hébergement d'urgence, allocation en faveur des adultes handicapés, etc.

Les crédits prévus au titre des opérations extérieures pour 2014 sont plus faibles que ceux inscrits en loi de finances initiale 2013 alors même que le décret d'avances du 28 novembre 2013 a majoré ces crédits de plus de 500 M€ et que la prolongation de l'opération Serval et l'engagement de forces françaises supplémentaires en Centrafrique devraient accroître les dépenses.

Les crédits de rémunérations, hors contribution au financement des pensions, pourraient se révéler insuffisants en 2014 : d'une part, les dépenses exécutées en 2013 ont été supérieures aux crédits prévus en loi de finances initiale 2013 et cet écart en base pourrait se retrouver en partie en 2014 ; d'autre part, l'augmentation prévue de 0,4 Md€ de ces crédits à périmètre constant de la loi de finances initiale 2013 à la loi de finances initiale 2014 pourrait se révéler insuffisante compte tenu des évolutions attendues des effectifs et des mesures salariales.

[11] 1,3 Md€ sur la masse salariale ; 0,3 Md€ sur les autres dépenses de fonctionnement ; 2,0 Md€ sur les concours aux collectivités locales ; 0,9 Md€ sur les subventions aux opérateurs ; 1,7 Md€ sur les interventions ; 0,4 Md€ sur les autres dépenses.

[12] Les coûts indiqués entre parenthèses correspondent aux crédits supplémentaires prévus dans la loi de finances initiale pour 2014 par rapport aux crédits de 2013.

Synthèse sur les dépenses dans le champ des normes budgétaires

La croissance tendancielle des dépenses dans le champ de la norme en valeur retenue par le Gouvernement s'élève à 7,0 Md€ et des dépenses nouvelles y ont été ajoutées pour 2,0 Md€. Les économies nécessaires pour réduire les dépenses de 1,4 Md€ s'élèvent donc à 10,4 Md€.

Or les économies documentées représentent environ 6,5 Md€. Les économies complémentaires (3,9 Md€) devront résulter d'efforts réalisés en gestion tout au long de l'année. À cette fin, 7 % des crédits hors rémunérations sont mis en réserve (soit 7 Md€) sur les programmes dotés de crédits limitatifs dès le début de l'exercice (après 6 % en 2013 et 5 % en 2012). Le respect des objectifs de dépenses repose donc sur la capacité du ministère du budget à geler ces crédits jusqu'à la fin de l'année et à en annuler une part importante.

Ce pari, renouvelé depuis plusieurs années et portant sur des montants croissants, apparaît de plus en plus risqué en l'absence de remise en cause de l'organisation et des missions des services de l'État, dont les moyens pourraient dans certains cas devenir insuffisants. Il n'existe, en outre, aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues en cours de gestion du type de celles constatées tant en 2012 qu'en 2013.

b) Les dépenses de l'État exclues des normes budgétaires

La loi de finances initiale pour 2014 ouvre 12 Md€ de crédits pour financer le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA). Cette dépense nouvelle est considérée comme exceptionnelle et, pour cette raison, exclue du champ des normes budgétaires par le ministère des finances.

Ces crédits seront versés en 2014 par l'État à des opérateurs ou à des fonds dédiés à ces investissements, et ne feront l'objet de décaissements qu'au fur et à mesure de la réalisation des investissements, en 2014 et les années suivantes. Les dépenses des administrations publiques au titre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) ne s'accroîtront pas de 12 Md€ en 2014, mais d'environ 1,5 Md€. Toutefois, ces dépenses ne seront pas incluses dans les normes de dépenses de l'État, ni en 2014 pour le montant total du programme, ni chaque année, pour le montant des dépenses annuelles qu'il entraîne pour les administrations publiques. La Cour avait critiqué ce mécanisme

lorsqu'elle avait examiné le premier programme d'investissements d'avenir[13].

Si, comme cela aurait été normal, les dépenses 2014 au titre du programme d'investissements d'avenir avaient été prises en compte, les dépenses de l'État dans le champ de la norme en valeur auraient été stables et non en diminution de 1,5 Md€ comme annoncé par le Gouvernement.

2 - Les dépenses des autres administrations publiques

a) Les dépenses des administrations sociales

Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014, les dépenses des administrations sociales devraient augmenter de 2,1 % en 2014 en valeur, soit nettement moins qu'en 2012 (3,2 %) et 2013 (3,1 %). Ce ralentissement tient pour partie au fait que la revalorisation des prestations a été réalisée en 2013 sur la base d'une inflation surestimée, ce qui entraînera une revalorisation inférieure à la prévision d'inflation pour 2014. Il résulterait aussi des économies annoncées (presque 6 Md€ au total) grâce notamment à :

- une progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 2,4 %, soit une économie de 2,4 Md€ par rapport à une croissance tendancielle estimée à 3,8 % selon le Gouvernement[14] ;
- un décalage de 6 mois de l'indexation des retraites des régimes de base (économie de 0,8 Md€) et une indexation sur l'inflation réduite d'un point pour les retraites complémentaires (1,1 Md€) ;
- une révision des conditions d'attribution des prestations familiales (0,2 Md€) ;
- un objectif de diminution des frais de gestion des caisses de sécurité sociale (0,5 Md€ dont 0,2 Md€ de sous-exécution en 2013 intégrée en base en 2014).

[13] Cf. Cour des comptes, *Rapport* sur *Les résultats et la gestion et les résultats budgétaires de 2010*. La Documentation française, mai 2011, 258 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[14] La Cour a souligné dans ses rapports annuels sur la sécurité sociale l'incertitude qui s'attache aux modalités de détermination de la croissance tendancielle des dépenses dans le champ de l'ONDAM.

Le Gouvernement affiche, en outre, une économie supplémentaire de 0,5 Md€ sur les dépenses d'assurance maladie tenant au fait que l'ONDAM pour 2014 est fixé en prenant pour base de calcul les dépenses effectives de 2013 qui devraient être inférieures de 0,5 Md€ à l'objectif de la loi de financement pour 2013. Cette économie de 0,5 Md€ est comptabilisée sur l'exercice 2013 et ne devrait pas l'être une deuxième fois sur l'exercice 2014.

La prévision inclut également 0,3 Md€ d'économie attendues de la renégociation des règles d'indemnisation du chômage par les partenaires sociaux. Cette économie sera difficile à atteindre car l'accord national interprofessionnel de janvier 2013, qui prévoit la création de « droits rechargeables », pourrait entraîner des dépenses nouvelles. En outre, l'État n'est pas partie prenante à cette négociation entre les partenaires sociaux et ne dispose que de la possibilité, par nature difficile à mettre en œuvre, de refuser d'agréer la nouvelle convention. À règles inchangées, les indemnités de chômage augmenteraient de 1,9 % en 2014, sur la base de la prévision d'évolution de l'emploi et du chômage retenue par le Gouvernement.

Au total, les économies dans le domaine social en 2014 portent pour la moitié sur l'ONDAM, en y incluant une économie déjà réalisée en 2013, et pour 0,3 Md€ sur une hypothèse relative aux conclusions de la renégociation des règles d'indemnisation du chômage.

b) Les dépenses des administrations locales

L'économie de 2,0 Md€ prévue sur les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales (par rapport à une hausse tendancielle de 0,5 Md€) n'aura un impact sur la dépense consolidée des administrations publiques que si les collectivités territoriales diminuent leurs propres dépenses. Cette économie pour l'État concerne en effet des transferts entre administrations qui sont neutralisés lors de la consolidation de leurs dépenses en comptabilité nationale. Or comme la Cour l'a souligné dans son rapport public thématique[15] d'octobre 2013 sur « les finances publiques locales », l'État leur attribue en 2014 de nouvelles ressources pour un montant voisin si bien que, en fin de compte, elles ne seront pas incitées à réaliser de telles économies.

[15] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Pour les départements, la loi de finances initiale pour 2014 autorise en effet un relèvement du taux des droits de mutation à titre onéreux en 2014 et 2015, ce qui peut leur permettre d'augmenter leurs ressources jusqu'à 1,2 Md€ en année pleine. En outre, elle réduit les frais de gestion perçus par l'État sur les impôts qu'il recouvre à leur profit, ce qui augmentera leurs ressources de 0,8 Md€.

S'agissant des régions, la loi de finances initiale pour 2014 prévoit une économie[16] pour l'État sur les crédits de la mission « travail et emploi », correspondant à la suppression de la part de la dotation globale de décentralisation qui est versée aux régions pour financer la formation professionnelle hors prime à l'apprentissage (0,9 Md€). Mais, parallèlement, la réduction d'une partie des frais de gestion prélevés par l'État sur les impôts locaux des régions et le transfert à celles-ci d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques leur apporteront des ressources nouvelles pour un montant identique.

Le Gouvernement prévoit un ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (1,2 % en 2014 en valeur contre 2,8 % en 2013), qui ne peut donc être attendu de l'effet mécanique de la baisse des dotations de l'État puisque celui-ci leur apporte de nouvelles ressources pour un montant voisin.

Le ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (APUL) pourrait cependant résulter d'une baisse de l'investissement (- 3,8 % en 2014 après + 3,5 % en 2013 selon le Gouvernement), principalement dans les communes, en raison des élections municipales de mars 2014 qui, comme lors de chaque année électorale pourraient entraîner un ralentissement des dépenses d'équipement. L'évolution des investissements publics locaux en 2014 reste cependant incertaine.

Les dépenses de fonctionnement des administrations locales croîtraient au même rythme en 2014 qu'en 2013 (2,6 %), de même que la masse salariale (3,1 %). Cette stabilité de leur taux de croissance n'est cependant pas acquise car certaines mesures nouvelles contribueront à augmenter les dépenses en 2014, notamment la réforme des rythmes scolaires et la hausse des rémunérations des agents de catégorie C[17].

[16] Non comprise dans les 2,0 Md€ d'économies au titre des prélèvements sur recettes.
[17] Agent occupant des emplois comportant des fonctions dites d'exécution.

3 - Les dépenses publiques totales

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume et 1,7 % en valeur en 2014. Les économies annoncées sont mieux documentées que les années précédentes et certains facteurs pourraient contribuer à un ralentissement de la croissance des dépenses publiques en 2014, comme l'impact des élections sur l'investissement local.

Toutefois, des risques très significatifs pèsent sur la réalisation de cet objectif : les économies annoncées sur les dépenses de l'État devront être complétées par de strictes mesures de régulation en cours de gestion dont la réalisation est de plus en plus difficile compte-tenu de leur amplification d'une année à l'autre ; les nouveaux investissements d'avenir augmenteront les dépenses publiques dès 2014 ; les économies réalisées par l'État sur ses dotations aux collectivités locales auront probablement peu d'effets sur les dépenses publiques consolidées ; l'évolution des investissements des collectivités territoriales est incertaine ; certaines économies dans le domaine social sont hypothétiques (sur l'assurance chômage notamment).

Il n'existe de surcroît aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues comme il en survient chaque année.

C - Une réduction des déficits non acquise malgré un important effort structurel

Le Gouvernement prévoit une réduction du déficit de 0,5 point de PIB en 2014 pour le ramener à 3,6 % du PIB, alors qu'il aurait dû baisser de 0,8 point selon la loi de programmation. La prévision de croissance du PIB a en effet été revue à la baisse (de 2,0 à 0,9 %).

L'effort structurel est important en 2014 (0,9 point de PIB) et supérieur au montant prévu par la loi de programmation (0,5 point) ; de même, la réduction prévue du déficit structurel en 2014 (0,9 point) est supérieure à celle prévue par la loi de programmation (0,5 point).

L'effort structurel porte principalement sur la maîtrise de la dépense publique (0,7 point). Le ralentissement des dépenses est toutefois loin d'être acquis et pourrait appeler des mesures allant au-delà de la régulation habituelle des crédits (gel et annulation), d'autant qu'il n'existe aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues.

Des risques significatifs pèsent aussi sur la prévision d'élasticité des recettes des administrations publiques, à hauteur de 0,1 à 0,2 point de PIB, ainsi que sur le rendement des mesures nouvelles (près de 0,1 point de PIB). A ces risques s'ajoute celui d'une possible répercussion sur les recettes de 2014 des moins-values fiscales constatées en 2013.

Dès lors, le déficit public pourrait être supérieur à la prévision actuelle du Gouvernement. Le déficit structurel pourrait également être plus élevé que la prévision (1,7 % du PIB), alors que celle-ci est elle-même significativement supérieure au montant inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (1,1 % du PIB).

En application des nouvelles règles de gouvernance des finances publiques dans la zone euro[18], la Commission européenne a rendu pour la première fois un avis, le 15 novembre 2013, sur la programmation budgétaire 2014 de la France et celle des autres pays de la zone. Elle a considéré que, si l'objectif de déficit effectif risque de ne pas être atteint (elle l'estime à 3,8 %), l'effort structurel est conforme aux engagements pris mais que la France ne dispose d'aucune marge de sécurité.

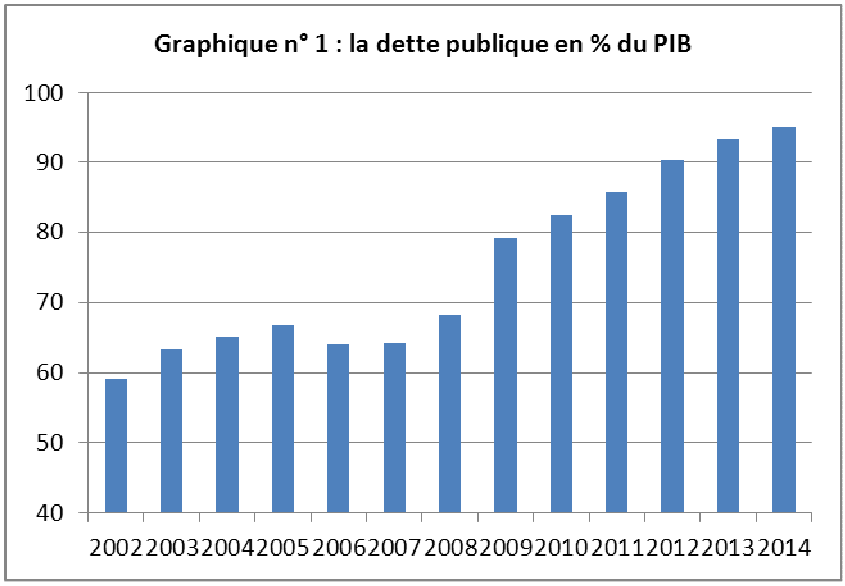
D - Une dette qui continue à croître

Pour stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB, le déficit devrait être limité à 2,1 % du PIB en 2014. Le déficit prévu par le Gouvernement, beaucoup plus important, entraînera une hausse de la dette publique de 93,4 % du PIB fin 2013 à 95,1 % fin 2014. Elle dépasserait ainsi 2 000 Md€ à la fin de 2014.

De 2007, début de la crise financière, à 2014, la dette publique augmenterait ainsi de plus de 30 points de PIB (de 64 à 95 %). En dépit des efforts de consolidation budgétaire entamés dès 2010, elle progresserait encore de 12,5 points entre fin 2010 et fin 2014[19].

[18] Règlement européen n° 473/213 du 21 mai 2013 qui fait partie d'un ensemble de règlements et directives de 2011 et 2013 visant à améliorer la coordination des politiques budgétaires.

[19] Sur ces 12,5 points d'augmentation de la dette, 3,3 points résultent des prêts consentis par la France, directement ou par l'intermédiaire du fonds européen de stabilité financière, aux pays de la zone euro les plus en difficulté.



Source : INSEE jusqu'à 2012 ; Gouvernement pour 2013 et 2014.

III - Des efforts supplémentaires à consentir de 2015 à 2017

A - Un retard par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

La trajectoire des finances publiques fixée par la loi de programmation du 31 décembre 2012 prévoit que le déficit public revienne à 3,0 % du PIB en 2013 et à 0,3 % du PIB en 2017 et que l'équilibre structurel des comptes publics soit atteint en 2016.

Après le dépôt du programme de stabilité de la France en avril 2013, qui présentait une trajectoire différente de celle de la loi de programmation, le Conseil de l'Union européenne a admis que le déficit public ne soit ramené sous le seuil de 3,0 % du PIB qu'en 2015 mais a rappelé que « l'objectif à moyen terme », à savoir l'équilibre structurel du compte des administrations publiques, doit être atteint en 2016.

En conséquence, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014 présente une nouvelle trajectoire de finances publiques. Après 4,1 % du PIB en 2013 et 3,6 %

prévu en 2014, le déficit public serait ramené à 2,8 % du PIB en 2015 et 1,2 % en 2017.

Alors que le déséquilibre des comptes sociaux est une anomalie régulièrement relevée par la Cour, les administrations de sécurité sociale (ASSO) enregistreraient encore un déficit de 0,4 % du PIB en 2014. Pour l'ensemble du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), ce déficit représenterait 0,6 % du PIB en 2014 et serait encore égal à 0,3 % du PIB en 2016.

Après 2,6 % du PIB en 2013 et 1,7 % en 2014, le déficit structurel prévu serait ramené à 0,2 % du PIB en 2016, ce qui est conforme à l'objectif à moyen terme, les textes européens autorisant un écart de 0,25 point de PIB par rapport aux objectifs de solde structurel.

Cette nouvelle trajectoire des finances publiques est différente de celle inscrite dans la loi de programmation pour les années 2012 à 2016. La révision de celle-ci annoncée pour l'automne 2014 permettra de la mettre en cohérence avec cette nouvelle trajectoire et de donner une légitimité incontestable au prochain budget triennal.

Tableau n° 5 : la trajectoire des finances publiques

		2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Déficit public	LPFP	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
	RESF	-4,8	-4,1	-3,6	-2,8	-1,7	-1,2
Déficit structurel	LPFP	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0	0
	RESF	-3,9	-2,6	-1,7	-0,9	-0,2	0
Effort structurel	LPFP	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
	RESF	1,3	1,7	0,9	0,7	0,7	0,3
Croissance des dépenses	LPFP	0,4	0,9	0,4	0,2	0,7	0,8
	RESF	1,0	1,7	0,4	0,2	0,2	0,2

Source : loi de programmation de 2012 (LPFP), rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 (RESF), Cour des comptes.

Lecture : montants exprimés en % du PIB pour les déficits et l'effort structurel ; en taux de croissance en volume pour les dépenses.

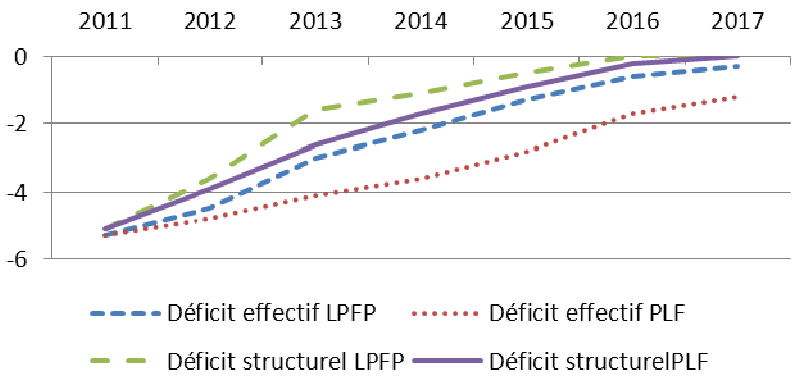
B - La nécessité d'un effort accru de maîtrise des dépenses

Même si les prévisions actuelles du Gouvernement pour 2013 sont vérifiées, le Haut Conseil des finances publiques a noté, dans son avis du 20 septembre 2013, qu'il devra constater, au printemps 2014, un « écart important », au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, entre le déficit structurel de 2013 et celui inscrit dans la loi de programmation, ce qui déclenchera le mécanisme de correction prévu par la même loi organique.

Le Gouvernement devra alors expliquer cet écart lors de l'examen du projet de loi de règlement, puis proposer des mesures de corrections dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques et en tenir compte dans les prochains projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. La loi de programmation précise que ces mesures de corrections devront permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel qu'elle prévoit dans un délai de deux ans.

La nouvelle trajectoire présentée avec le projet de loi de finances pour 2014 anticipe cette correction et prévoit des niveaux d'efforts structurels pour 2015 et 2016 (0,7 point de PIB par an) sensiblement plus élevés que ceux arrêtés en loi de programmation.

Graphique n° 2 : le retard par rapport à la loi de programmation



Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) et projet de loi de finances pour 2014 (PLF) ; en pourcentages du PIB.

Le Gouvernement fait porter l'effort structurel entièrement sur les dépenses. Il prévoit ainsi de ramener leur croissance en volume à un taux historiquement bas de 0,2 %, en 2015 et en 2016 (contre 0,9 % en moyenne annuelle sur la période 2011-2013), ce qui correspond à des économies de 17 Md€ chacune de ces deux années[20]. Pour que le taux des prélèvements obligatoires puisse être diminué de 0,3 point de PIB en 2017, comme il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014, des économies d'un même montant devront de nouveau être réalisées cette année-là. C'est donc un cumul d'économies de plus de 50 Md€ qui est prévu sur les années 2015 à 2017, soit un montant annuel moyen supérieur à celui annoncé pour 2014.

En dépit de cet effort d'économies, par rapport à leur évolution tendancielle, les dépenses publiques augmenteraient de 70 Md€ en valeur sur l'ensemble des années 2015 à 2017 (soit de 2,0 % en moyenne annuelle).

Les dépenses publiques représentant 57,0 % du PIB en 2013, un tel effort apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution. Il exige toutefois de mettre en œuvre, dans l'ensemble des administrations publiques, une démarche ambitieuse de recherche d'économies impliquant des réorganisations, des simplifications de procédures, des remises en cause des interventions les moins efficaces et des redéploiements de moyens vers les objectifs prioritaires.

La modernisation de l'action publique (MAP) n'y contribuera que si l'objectif d'économies budgétaires est explicitement affirmé comme une priorité.

Des exemples d'économies possibles

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a d'abord identifié des mesures de freinage rapide des dépenses publiques telles que le gel du point de la fonction publique, la sous-indexation temporaire de certaines prestations sociales (hors minima sociaux) ou la diminution du taux de croissance de l'ONDAM. Elle a aussi présenté des exemples de réformes structurelles portant sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques : masse salariale (évolution des mesures catégorielles, des effectifs et de la durée du travail) ; interventions (aides à l'agriculture, à la presse, au logement des étudiants non boursiers, etc.) ; investissements (transports notamment).

[20] En retenant la même croissance tendancielle que le Gouvernement, qui conduit à une économie de 15 Md€ en 2014 pour atteindre un objectif de croissance de 0,4 %.

Dans son rapport de septembre 2013 sur la sécurité sociale, elle a mis l'accent sur les économies possibles dans les domaines de la chirurgie ambulatoire, de la permanence des soins, des remboursements de frais d'analyse ou encore la gestion déléguée à des mutuelles de l'assurance maladie obligatoire des agents publics et des étudiants.

Dans son rapport public thématique d'octobre 2013 sur les finances locales, elle a mis en évidence les marges qui existent en matière, par exemple, de mutualisation des moyens dans le secteur communal, de régimes indemnitaires, de durée du travail, d'entretien du patrimoine immobilier, de politique d'achat ou de rationalisation des interventions économiques.

Une action déterminée et continue d'économies sur la dépense est d'autant plus nécessaire que les efforts à consentir pourraient être rendus plus importants si les déficits effectif et structurel de 2014 s'avéraient supérieurs aux prévisions du Gouvernement, imposant des efforts accrus en 2015 et 2016 pour que le déficit effectif revienne sous le seuil de 3 % du PIB en 2015 et pour que le déficit structurel soit suffisamment proche de zéro en 2016.

De plus, la trajectoire du solde structurel annexée au projet de loi de finances pour 2014 repose sur les estimations de PIB potentiel retenues par la loi de programmation de 2012. Le Haut Conseil des finances publiques exprimera un avis sur celles qui figureront dans la prochaine loi de programmation[21]. Si ces estimations sont revues à la baisse, les déficits structurels seront plus élevés et l'effort nécessaire pour revenir dès 2016 à l'équilibre structurel des comptes en sera accru.

CONCLUSION

En 2013, le retard s'est accentué par rapport à la trajectoire de retour vers l'équilibre inscrite dans la loi de programmation des finances publiques.

Leur réduction de 2012 à 2013 ayant été nettement moins importante qu'attendu, le déficit effectif et le déficit structurel devraient s'établir en 2013 à des niveaux supérieurs d'au moins un point de PIB à ceux inscrits dans la loi de programmation.

La croissance des recettes a en effet dû être fortement révisée à la baisse, du fait d'une croissance du PIB et d'une élasticité des prélèvements obligatoires sensiblement plus faibles qu'escompté. De plus, la croissance des dépenses a été plus rapide que prévu.

[21] Ce qu'il n'avait pas fait pour l'actuelle car il a été installé plus tard.

Malgré un effort structurel considérable (1,7 point de PIB), qui résulte pour l'essentiel des mesures de hausse des prélèvements obligatoires (1,5 point), les déficits effectif et structurel demeureraient ainsi plus élevés que la moyenne des autres pays de la zone euro et de l'Union européenne.

Pour 2014, les prévisions de recettes du Gouvernement semblent de nouveau trop élevées du fait d'une élasticité surestimée. Les pertes de recettes en résultant pourraient représenter 0,1 à 0,2 point de PIB. En outre, les mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires n'auront pas le rendement budgétaire attendu en septembre 2013. Enfin, les moins-values constatées sur les recettes fiscales de 2013 constituent un risque supplémentaire au regard de leur répercussion possible sur les recettes de 2014.

Le Gouvernement a pour objectif de limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume en 2014, ce qui suppose de réaliser une économie totale de 15 Md€ par rapport à ce qu'il estime être la croissance tendancielle des dépenses. Si les économies annoncées sont mieux documentées que les années précédentes, elles sont pour partie surestimées et devront être complétées en cours de gestion par des annulations de crédits pour réaliser l'effort structurel prévu (0,9 point de PIB).

La Cour constate l'absence de toute marge de sécurité pour faire face à des dépenses imprévues comme il en existe pratiquement chaque année.

Au total, en 2014, le déficit public pourrait être supérieur à l'objectif de 3,6 % du PIB et la dette dépassera 2 000 Md€ en fin d'année.

La loi de programmation prévoit d'atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2016. Cette échéance n'a pas été modifiée par le Conseil de l'Union européenne malgré le report à 2015 de l'objectif de déficit effectif de 3 % du PIB. Compte-tenu du retard pris en 2013 et 2014 par rapport à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation, l'effort structurel nécessaire est plus important que prévu et représentera encore 0,7 point de PIB tant en 2015 qu'en 2016. Il sera encore plus important si les objectifs de maîtrise des dépenses et de réduction du déficit pour 2014 ne sont pas atteints.

Le cumul des économies nécessaires sur la période 2015-2017 dépasse 50 Md€. Cet effort d'économies, sur lequel la France s'est engagée à l'égard de ses partenaires européens, est d'une ampleur sans précédent. Sa réalisation exige une mobilisation et une action résolue de l'ensemble des autorités publiques.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	54

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt du rapport relatif aux finances publiques qui sera publié dans le rapport annuel 2014 de la Cour des comptes. Nous tenons à souligner la clarté et la pédagogie dont fait preuve ce rapport.

Il convient en particulier de saluer son équilibre. La Cour reconnaît notamment l'ampleur des efforts réalisés par le Gouvernement, tout en soulignant que le contexte économique affaiblit l'impact de l'ajustement structurel sur le solde public. Il est utile à cet égard de préciser que la reprise moins rapide que prévue de la croissance induisant une progression spontanée des prélèvements obligatoires également moins élevée, réduisent l'ajustement effectif par rapport à 1'effort structurel réellement mis en œuvre. Ainsi, en 2013, les facteurs externes expliquent presque intégralement la différence observée entre l'ajustement prévu en loi de programmation des finances publiques (LPFP) et l'effort effectivement réalisé.

La trajectoire de rétablissement de nos finances publiques a été confirmée dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2014. En prenant en compte les mesures récemment adoptées par le Parlement pour 2014, le solde effectif devrait s'améliorer de 1,7 point entre 2011 (- 5,3 %) et 2014 (- 3,6 %), malgré une situation économique dégradée ; le solde structurel devrait, quant à lui, s'améliorer de 2,2 points de PIB sur la même période (de - 3,9 % en 2011 à - 1,7 % en 2014).

À partir de 2015, la nouvelle trajectoire des finances publiques sous-jacente au PLF 2014 confirme notre objectif de retour à l'équilibre structurel avant 2017, grâce à un effort portant désormais intégralement sur des économies en dépenses. Ainsi, comme le note la Cour, le Gouvernement renforcera l'effort réalisé sur la seconde moitié du quinquennat par rapport à la trajectoire prévue en loi de programmation. Comme vous l'indiquez, cette trajectoire sera exigeante et supposera une mobilisation sans faille de l'ensemble des acteurs publics.

Certaines analyses de la Cour nous semblent devoir être précisées et nuancées.

1 - La dépense a été parfaitement maîtrisée en 2013

S'agissant de 2013, la Cour prévoit que les dépenses publiques seraient supérieures de 4,5 Md€ en valeur à la prévision du programme de stabilité d'avril 2013, et que certaines de ces dépenses auraient dû être « couvertes par la programmation budgétaire ».

D'une part, cette révision à la hausse des dépenses en valeur s'explique, comme vous l'indiquez, environ pour moitié par deux budgets rectificatifs (BR) UE exceptionnels qui ont un impact sur le prélèvement sur recettes (PSR) de 1,8 Md€. Ils ont été traités en dehors de la norme de dépense de l'État.

Il convient tout d'abord de noter que ces BR ne sont pas les seuls de la gestion 2013 : en tout, près de 3 Md€ de dépassement sur le PSR UE ont été enregistrés en 2013, dont 1,1 Md€ a été gagé au sein de la norme de dépense, nécessitant une baisse nette à due concurrence des dépenses des ministères lors de 1'exécution de la loi de finances pour 2013. Ce traitement sous norme, particulièrement exigeant, a ainsi porté sur un montant très significatif.

Concernant les BR UE exceptionnels impactant le PSR à hauteur de 1,8 Md€, leur traitement hors norme de dépense s'explique à la fois par la nature particulière des crédits concernés (apurement des derniers engagements du cadre financier pluriannuel 2007-2013) et par leur caractère non récurrent et non pilotable, comme indiqué dans le rapport économique, social et financier (RESF) pour 2014. Le traitement hors norme de ces BR est donc cohérent avec la doctrine usuelle de nos services, qui prévoit un tel traitement des dépenses exceptionnelles.

D'autre part, s'agissant de la dépense locale et de la dépense des organismes divers d'administration centrale (ODAC), nous rappelons ici que celles-ci n'étant pas comptabilisées dans la norme de dépense, le pilotage budgétaire de l'État n'est pas construit pour en compenser les éventuels dérapages.

À ce titre, il convient de rappeler que les normes en dépenses que le Gouvernement a fixées pour 2013 seront parfaitement respectées.

Le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) depuis 2010 constitue un élément fort de retour à l'équilibre dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO). Pour 2013, les dépenses de la sécurité sociale placées sous ONDAM auraient été sous-exécutées d'au moins 1,0 Md€ par rapport à l'objectif inscrit en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013, selon les données provisoires, performance historique qui témoigne là encore de l'efficacité des instruments de pilotage instaurés.

Concernant la norme de stabilité en valeur des dépenses de l'État, celle-ci a été plus que respectée, les dépenses sur ce périmètre étant inférieures de plus de 100 M€ à l'objectif de dépense fixé par le Parlement pour la gestion 2013. Ce résultat est notamment le fruit du schéma de fin de gestion présenté au moment du dépôt du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2013, qui comprenait 3,2 Md€ d'annulations de crédits (hors dette et hors pensions) afin de compenser l'ouverture de 2,1 Md€ de crédits

sur le budget général (hors dette et hors pensions) et 1,1 Md€ de hausse sous norme du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Le déficit budgétaire, qui peut encore évoluer d'ici la clôture définitive des comptes, devrait s'élever à 74,9 Md€ en 2013. Ce résultat est supérieur de 2,7 Md€ à la prévision de 72,1 Md€ retenue dans la loi de finances rectificative pour 2013, en dépit de la stricte maîtrise de la dépense de l'État. L'écart résulte de moindres rentrées fiscales.

La prévision de solde public 2013 pour l'ensemble des administrations publiques est encore sujette à évolution, notamment du fait des collectivités territoriales et de la sphère sociale. Elle sera connue fin mars 2013.

2 - Comme le souligne la Cour, le respect de l'objectif de déficit public en 2014 repose sur un effort de redressement sans précédent, porté à 80 % par des économies en dépense.

La Cour se réfère tout d'abord à l'avis du HCFP qui a qualifié de « plausible » le scénario macroéconomique associé au PLF 2014. C'est la première fois que cette nouvelle institution indépendante se prononce sur les prévisions macroéconomiques associées à un projet de loi de finances, signe du bon fonctionnement de la gouvernance renforcée de nos finances publiques prévue par la loi organique du 17 décembre 2012.

La Cour note par ailleurs que l'élasticité des prélèvements obligatoires pourrait être inférieure à l'unité, qui est le sous-jacent de la prévision du Gouvernement. Si l'incertitude entourant l'élasticité 2014 reste élevée, la critique ne paraît pas justifiée à ce stade, puisqu'en période de reprise (2004 ou 2010, par exemple), l'élasticité est généralement supérieure à l'unité. Le scénario retenu par le Gouvernement repose ainsi sur une atténuation progressive de l'effet de composition de la croissance peu favorable aux recettes en 2013.

La Cour estime cependant que la « croissance tendancielle » des dépenses, par rapport à laquelle sont mesurées les 15 Md€ d'économies programmées en 2014, reposerait sur des « conventions fragiles ». Il convient de rappeler que les calculs sur lesquels reposent les économies présentées en lois financières pour 2014 correspondent à la pratique constante dans le contexte national et européen. La Commission européenne s'appuie sur un taux de croissance tendancielle de la dépense très proche pour procéder à ses propres expertises (1,5 % dans le cadre de l'analyse dite « bottom-up » des actions suivies d'effets).

De plus, les conventions utilisées par le Gouvernement ne sont pas éloignées de celles utilisées par l'inspection générale des finances (IGF) en 2012, conventions reprises par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2012. Comme l'indique d'ailleurs la Cour, l'écart sur le champ de la norme en valeur de l'État tient

principalement à des hypothèses différentes d'évolution du point de la fonction publique en tendanciel.

S'il demeure que toute projection repose partiellement sur des hypothèses, il semble ainsi excessif de qualifier de « fragiles » les conventions sur lesquelles reposent les prévisions d'économies.

Concernant les dépenses de l'État, la Cour constate tout d'abord que l'effort en dépense est mieux documenté que d'ordinaire, ce dont nous nous félicitons. Toutefois, la Cour estime que cet effort de documentation reste encore insuffisant, mais fonde cette appréciation sur la seule liste des économies annoncées lors du dépôt du projet de loi de finances et dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Elle ne prend pas en compte, d'une part, l'ensemble des justifications apportées dans les documents budgétaires, d'autre part de l'ensemble des actions qui sont réalisées tout au long de l'année et à tous les niveaux de la gestion pour respecter les enveloppes.

La Cour exprime des critiques sur les modalités retenues pour la budgétisation de l'État en 2014, qui ne nous apparaissent pas justifiées.

Sur le champ de l'État, la Cour considère, d'une part, que certaines dépenses pour 2014 sont sous-budgétisées et, d'autre part, que des contournements de normes de dépenses nuancent l'effort affiché par l'État.

S'agissant de la budgétisation des opérations extérieures (OPEX), dans le PLF 2014, à hauteur de 450 M€, celle-ci s'inscrit dans la logique retenue par le Gouvernement dans la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019. Par rapport à la période précédente, il est en particulier tenu compte de la limitation des engagements de la France, dans le modèle retenu, à une moyenne de trois théâtres importants, de l'adaptation du dispositif en Afrique aux nouvelles menaces sur la sécurité des pays « amis », ainsi que de la nécessaire reconfiguration du dispositif actuel des forces prépositionnées. Ainsi, la fin du désengagement d'Afghanistan et une réduction, par rapport à 2013, des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval, devraient permettre de réduire les surcoûts OPEX en 2014. Les éventuels dépassements de l'enveloppe seront financés par la solidarité interministérielle à partir des crédits mis en réserve.

S'agissant des dépenses de personnel, le fait que l'exécution 2013 soit légèrement supérieure aux crédits prévus en loi de finances initiale (LFD 2013 (+ 175 M€ sur les dépenses de personnel hors pensions) a été pris en compte au moment de la budgétisation 2014. Le budget 2014 comporte ainsi la reprise d'un dépassement de l'ordre de 0,3 Md€ des dépenses de personnel, ce qui correspond à une mesure très prudente alors que l'intégralité du dépassement constaté en 2013 ne sera pas repris en socle pour la gestion 2014. En outre les dépenses de masse salariale hors pensions sont en baisse de 200 M€ en 2013 par rapport à 1'exécution 2012. Quant à la deuxième observation portant sur l'insuffisance de crédits de personnels pour

2014, nous soulignons que les crédits ont été calculés au plus juste en fonction des hypothèses d'évolution d'effectifs et de mesures salariales présentées dans les projets annuels de performances (PAP).

De manière plus générale, le Gouvernement s'est assuré de la disponibilité d'instruments de régulation budgétaire puissants, en majorant notamment le taux applicable aux crédits hors titre 2 pour constituer la réserve de précaution initiale (7 % des crédits hors titre 2 en 2014 contre 6 % en 2013 et 0,5 % des crédits de masse salariale, inchangé par rapport à 2013). Cette précaution devrait contribuer à sécuriser, comme en 2012 et en 2013, le respect de l'autorisation de dépense fixée au Gouvernement par le Parlement lors de la budgétisation initiale. La gestion des années 2012 et 2013 a en effet démontré la capacité du Gouvernement à maintenir le gel des crédits mis en réserve jusqu'aux arbitrages de fin de gestion. Cette règle a notamment été rappelée par le Premier ministre dans sa circulaire du 14 janvier 2013.

S'agissant des dépenses exceptionnelles des administrations publiques au titre du nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA), la Cour critique, comme pour le premier programme, son traitement hors norme de dépenses. Or, les dépenses financées par les PIA étant exceptionnelles et, pour une large part, de nature patrimoniale avec un rythme de décaissement non pilotable, le choix de les exclure du périmètre de la norme de dépenses est cohérent avec la doctrine précédemment rappelée et identique au choix effectué par le Gouvernement précédent.

La Cour formule plusieurs critiques relatives aux économies annoncées dans le domaine social en 2014, qui doivent être nuancées.

La Cour critique la comptabilisation d'une économie sur l'ONDAM de 0,5 Md€ réalisée en 2013 sur l'ONDAM 2014. Le Gouvernement a souhaité consolider en construction de l'objectif pour 2014 cette sous-exécution dans la mesure où les économies réalisées résultent de mesures structurelles produisant leurs effets de façon pérenne. En outre, la nouvelle gouvernance des finances publiques implique d'apprécier les trajectoires financières par rapport à celles de la LPFP pour les années 2012 à 2017. Or la trajectoire d'ONDAM fixée par la LPFP n'incluait pas cette économie. Il est donc logique de la comptabiliser pour 0,5 Md€ à partir de 2014.

Par ailleurs, la Cour émet des doutes sur la robustesse de la prévision d'économie de 0,3 Md€ liée à la renégociation des règles d'indemnisation du chômage. La mention de cette économie réaffirme que l'effort de rétablissement des comptes publics concerne l'intégralité des postes de dépense et qu'il implique donc également ceux qui sont pilotés par les partenaires sociaux. Ces derniers ont d'ailleurs prouvé être pleinement associés à l'effort de redressement dès 2013 avec la réforme des retraites complémentaires, qui a été menée dans un esprit de responsabilité. En outre,

eu égard à la situation financière dégradée de l'assurance chômage, les partenaires sociaux seront tenus de prendre en compte la soutenabilité financière du régime dans leurs négociations. Ils se sont par ailleurs engagés, en signant l'accord national interprofessionnel, à mettre en place les droits rechargeables sans surcoût pour les finances publiques.

Concernant les collectivités territoriales, les doutes formulés à l'égard de l'impact sur la dépense locale des diminutions de concours financiers de l'État apparaissent reposer sur un diagnostic incomplet des mesures proposées.

La Cour considère que, compte tenu de l'affectation de nouvelles ressources, les collectivités territoriales ne sont pas incitées par la baisse des concours financiers de l'État à réaliser des économies. Les critiques émises par la Cour occultent cependant la réorientation des ressources opérées par les mesures adoptées en loi de finances pour 2014. La diminution de 1,5 Md€ des concours financiers aux collectivités territoriales est répartie entre elles au prorata de leurs recettes totales, conformément aux orientations du Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013. La baisse représente donc 0,8 Md€ pour le bloc communal, 0,5 Md€ pour les départements et 0,2 Md€ pour les régions.

En vertu de la « règle d'or », les collectivités territoriales sont tenues de présenter un budget comportant une section de fonctionnement en équilibre réel, c'est-à-dire sans recours à l'emprunt. En conséquence, la diminution des concours financiers de l'État qui impacte la section de fonctionnement, constitue une incitation à rationaliser les dépenses des collectivités. Cette incitation est d'autant plus forte qu'une nouvelle baisse sera opérée en 2015.

Si cette baisse est associée à des mesures spécifiques en faveur des départements, celles-ci sont justifiées par la rigidité des dépenses sociales assumées par la strate départementale.

Ces deux mesures combinées ont donc pour effet de permettre aux départements de financer leurs dépenses contraintes, tout en faisant peser un effort particulier sur le bloc communal et la strate régionale, qui disposent aujourd'hui des marges de manœuvre les plus importantes.

3 - Au-delà de 2014, le respect de notre trajectoire suppose un effort inédit de maîtrise des dépenses publiques.

À l'issue de son analyse, la Cour estime que l'effort en dépense à réaliser entre 2015 à 2017 pour respecter notre trajectoire peut être évalué à plus de 50 Md€. Cette évaluation est globalement cohérente avec les projections réalisées par le Gouvernement.

La Cour considère de plus qu'une telle économie « apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution ». Elle confirme que cet effort d'économies est sans précédent.

Il ne doit donc pas être sous-estimé et exigera une mobilisation sans faille de l'ensemble des pouvoirs publics. Ainsi, comme il l'a annoncé à l'occasion de sa conférence de presse le 14 janvier 2014, le Président de la République assurera personnellement le pilotage du programme d'économies à réaliser sur 2015-2017 : le Conseil stratégique de la dépense publique en fixera les grands principes et orientations structurantes. En outre, le Premier ministre a engagé, avec l'envoi d'une lettre de méthode à chacun des ministres le 15 janvier 2014, une procédure budgétaire rénovée. Comme l'a annoncé le Président de la République, toutes les dépenses, toutes les politiques, toutes les structures seront concernées. Parallèlement aux économies que réalisera l'État sur ses propres dépenses, notre organisation territoriale pourra être revue et les dépenses sociales, notamment de santé, devront être optimisées. C'est en réalisant ces efforts que nous pourrons garantir notre modèle social et l'effectivité du service public.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre I

Agriculture

1. La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture

2. Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture

PRÉSENTATION

La politique de sécurité sanitaire de l'alimentation concerne l'ensemble des actions concourant à s'assurer de l'hygiène et de l'innocuité des denrées alimentaires, d'origine animale ou végétale. Elle comprend les mesures qui contribuent à la qualité de la production primaire (végétaux non transformés et animaux destinés à la consommation), de la transformation des denrées, de leur transport et de leur distribution.

Cette politique est largement encadrée par le droit communautaire. Avec le « Paquet hygiène[22] », la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation a évolué en Europe en confiant aux professionnels, qu'ils soient éleveurs, agriculteurs, responsables d'établissements agroalimentaires ou de restauration, la responsabilité première de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des denrées. Le rôle de l'État a évolué vers un contrôle de second niveau, s'appuyant sur un meilleur ciblage des contrôles.

En France, plusieurs administrations sont chargées de mettre en œuvre la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation, principalement le ministère de l'agriculture (direction générale de l'alimentation), le ministère de l'économie (direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes) et le ministère de la santé (direction générale de la santé).

[22] Ensemble de six règlements du Parlement européen et du Conseil adoptés entre 2002 et 2005 : règlement CE n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire ; règlement CE n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, règlement CE n° 853/2004 relatif aux denrées d'origine animale ; règlement CE n° 854/2004 relatif aux contrôles officiels ; règlement CE n° 183/2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

La Cour a contrôlé l'action du ministère de l'agriculture en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation dans toutes ses composantes et y compris dans sa dimension interministérielle. Néanmoins, les développements qui suivent portent uniquement sur les contrôles effectués par ses services[23], car ils revêtent une importance stratégique comme l'ont montré de récentes affaires largement médiatisées.

Or la Cour a constaté que les contrôles réalisés par le ministère de l'agriculture sont peu nombreux (I) et que les non-conformités sont rarement sanctionnées (II).

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation fait intervenir principalement trois administrations relevant respectivement du ministère de la santé, du ministère de l'économie et du ministère de l'agriculture.

La direction générale de la santé (DGS) est compétente pour l'eau potable, les eaux embouteillées et, de façon générale, intervient également en cas de crise sanitaire.

La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) est responsable de la surveillance globale du marché et plus particulièrement de la sécurité des denrées d'origine végétale, des règles générales et spécifiques d'information du consommateur sur les denrées alimentaires, des organismes génétiquement modifiés, des exigences en matière de qualité et de composition des denrées alimentaires, des matériaux au contact des denrées alimentaires et, conjointement avec la direction générale de l'alimentation (DGAL), des aliments pour animaux. La DGCCRF exerce ses compétences à tous les stades de la chaîne alimentaire, à l'exclusion de la production primaire.

La direction générale de l'alimentation (DGAL) intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale (avant abattage) et végétale (avant récolte), notamment l'utilisation des intrants (produits phytosanitaires, matières fertilisantes, médicaments vétérinaires) ainsi que l'hygiène et la sécurité de la production et alimentation animale. En outre, elle intervient sur l'hygiène et la sécurité des denrées d'origine animale, de la transformation jusqu'à la distribution

[23] Ne sont pas évoquées ici les autres missions du ministère de l'agriculture dans le domaine de la sécurité sanitaire, notamment la définition des normes (activité réglementaire), l'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires, le suivi de l'utilisation des médicaments vétérinaires et des produits phytosanitaires.

au consommateur final. Ses missions comprennent également le contrôle sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages.

Au niveau régional, les missions relatives à la sécurité sanitaire de l'alimentation sont assurées par les agences régionales de santé (ARS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE) et les services régionaux de l'alimentation (SRAL) des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), mise en œuvre en 2010 et 2011, a fusionné, au niveau départemental, les unités territoriales de la DGCCRF et les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) pour créer une direction départementale interministérielle, la direction départementale de la protection des populations (DDPP) (à laquelle est adjoint le pôle « cohésion sociale » dans les plus petits départements afin de former une DDCSPP). Toutefois, la réalité de cette fusion demeure limitée en raison de la faible coordination entre les deux administrations au niveau régional et national.

S'agissant du ministère de l'agriculture, les contrôles dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation sont effectués par les agents des services régionaux de l'alimentation (SRAL) pour les végétaux et par les agents des directions départementales de la protection des populations (DDPP ou DDCSPP) pour les établissements de transformation de produits d'origine animale et les établissements de restauration et de remise directe (marchés, grandes et moyennes surfaces, établissements de métier de bouche, notamment).

I - Des contrôles peu nombreux

A - Des lacunes dans le contrôle des végétaux

1 - Des contrôles limités et concentrés sur les demandeurs d'aides européennes

La sécurité sanitaire des végétaux avant et pendant la récolte relève, pour des raisons historiques, des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et non des directions départementales de la protection des populations (DDPP ou DDCSPP).

Les contrôles effectués par les services régionaux de l'alimentation (SRAL) des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) portent sur les produits phytopharmaceutiques, le respect des règles du « Paquet hygiène » ou les contaminants (métaux lourds, dioxines, notamment). Ils peuvent s'accompagner de prélèvements.

Une note de méthode de 2005 décrit les principes de l'analyse de risque. Ce document ambitieux prévoit que chaque exploitation agricole se voit attribuer une note de risque, mais sa déclinaison est laissée à l'appréciation des services régionaux de l'alimentation, sans qu'il y ait une harmonisation au niveau national. Certaines régions ont une approche précise avec la juxtaposition de fonds de cartes représentant différents risques, d'autres ont une approche plus sommaire.

Le nombre de contrôles sur les intrants, même s'il a progressé en passant de 600 par an en 2005 à 6 500 en 2011 (dont 5 976 chez les agriculteurs), reste très faible avec un taux de contrôle[24] de 1,2 %. Les contrôles au titre du « Paquet hygiène » ont augmenté en 2012 mais restent peu nombreux (580).

Les contrôles s'exercent prioritairement sur les exploitations agricoles qui bénéficient des aides au titre de la politique agricole commune (PAC) afin de prévenir le risque d'une demande de remboursement ultérieure[25]. Les exploitants qui ne bénéficient pas d'aides PAC, notamment les arboriculteurs, les maraîchers (et les viticulteurs avant 2008), ne sont quasiment pas contrôlés, hormis le cas des prélèvements ciblés par végétal et par région demandés par la direction générale de l'alimentation (DGAL).

[24] Le taux de contrôle rapporte le nombre de contrôles au nombre d'établissements ou d'exploitations à contrôler.

[25] Les exigences de base à respecter au titre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune (PAC) comprennent notamment le domaine « santé - productions végétales », qui est contrôlé par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt dans les départements d'outre-mer (DOM)). Il regroupe le sous-domaine « utilisation des produits phytopharmaceutiques » et le sous-domaine « Paquet hygiène relatif aux productions d'origine végétale ». Au titre de la conditionnalité, 1 % des déclarants PAC doivent être sélectionnés par domaine de contrôles.

Ces prélèvements sont ciblés sur certaines espèces végétales les plus exposées à des mésusages (utilisation de produits interdits, dépassements de doses autorisées, non-respect des délais avant récolte). En 2012, la DGAL a réalisé 675 prélèvements contre 717 en 2011 et 2010, soit un taux de contrôle de 0,2 %.

2 - L'absence de contrôle des contaminants avant et pendant la récolte

a) L'absence de plan de surveillance ou de contrôle sur des contaminants à risque

Publiée en 2011, l'étude de l'alimentation totale (EAT) n° 2 de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) avait pour objectif d'estimer l'exposition des consommateurs à certaines substances chimiques contenues dans les aliments consommés. Cette étude concluait que notamment le cadmium, les additifs, le mercure, le DON (déoxynivalénol), les sulfites (additifs) devaient faire l'objet d'une attention particulière.

Or, contrairement à ce qui est spécifié dans le plan national de contrôles officiels pluriannuel (PNCOPA) pour 2011-2013, la direction générale de l'alimentation n'effectue aucune recherche de contaminants du domaine végétal et estime que cela relève de la responsabilité de la DGCCRF[26]. Certes, la DGCCRF établit chaque année une dizaine de plans de surveillance de la contamination des denrées alimentaires d'origine non animale, mais, au-delà des contrôles aléatoires portant sur tous les produits mis sur le marché, un contrôle à la source bien ciblé est nécessaire pour assurer la sécurité sanitaire.

S'agissant du cadmium, la direction générale de l'alimentation (DGAL) participe à la révision de la réglementation communautaire, afin de revoir certaines teneurs maximales. Or l'Anses, dans son avis du 24 novembre 2011 relatif à la révision des teneurs maximales en cadmium des denrées alimentaires destinées à l'homme, recommande d'agir surtout sur « le niveau de contamination des sources environnementales, en particulier au niveau des intrants (engrais

[26] La direction générale de l'alimentation (DGAL) s'appuie sur le règlement (CE) n° 315/1993, qui ne prévoit pas clairement la réalisation de programmes de contrôles, mais uniquement la communication à la Commission des résultats des enquêtes effectuées.

contaminés[27], épandage des boues en station d'épuration, etc.) à l'origine de la contamination des sols et des aliments, car un renforcement de la réglementation par l'application de teneurs maximales ne permet pas de diminuer efficacement les niveaux d'exposition de la population générale et des individus surexposés ». Les actions menées par la DGAL devraient davantage tenir compte des recommandations de l'Anses en identifiant les zones à risque et en renforçant les contrôles au titre du « Paquet hygiène ».

Concernant le DON ou déoxynivalénol, qui est une mycotoxine de champ, l'Anses estimait nécessaire de poursuivre les efforts pour réduire les expositions alimentaires. La DGAL indique qu'elle a un rôle à jouer dans la poursuite des échanges avec les opérateurs sur les bonnes pratiques à la production primaire et les possibilités de maîtrise du risque par la connaissance des facteurs, mais que les contrôles des denrées issues de ces céréales relèvent de la DGCCRF. Néanmoins, la DGAL devrait compléter ses actions de conseil aux opérateurs par des contrôles de la production primaire.

b) L'absence de plan de contrôle ciblé sur des zones à risque

Dans les zones où s'applique la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement[28] (ICPE), le service d'inspection des installations classées peut interdire certaines productions dans certains secteurs ou les restreindre à des productions non destinées à l'homme.

Il n'a pas été constaté, dans les services régionaux de l'alimentation (SRAL), de mise en place de procédures avec le service en charge des ICPE, permettant de cibler les zones à risque en matière d'épandage afin d'y faire des contrôles au titre d'une analyse de risque locale.

[27] Aucun règlement européen ne fixe de teneurs maximales pour les matières fertilisantes. Des teneurs normatives existent mais ce sont des dispositions françaises s'appliquant uniquement aux produits mis en place sur le marché français en dehors de ceux commercialisés au titre du règlement CE n° 2003/2003 sur les engrais. La France a officiellement demandé à l'Union européenne la mise en place de teneurs maximales pour les éléments traces métalliques et les composés traces organiques.

[28] L'inspection des installations classées est assurée par la direction générale de la prévention des risques (service des risques technologiques) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

De même, il n'y a aucun ciblage de zones à risque du fait d'anciennes activités industrielles ou polluantes, zones qui relèvent ou non des installations classées.

B - La diminution des contrôles dans les établissements

Les établissements de production et de transformation de denrées d'origine animale (y compris les abattoirs), en fonction de leur activité, peuvent être tenus d'obtenir un agrément sanitaire délivré par le préfet de département après instruction par les agents relevant du ministère de l'agriculture dans les directions départementales (DDPP ou DDCSPP).

Outre les établissements agréés, le ministère de l'agriculture est compétent pour contrôler les établissements de remise directe[29] et de restauration. Ces établissements sont également contrôlés par les agents des directions départementales relevant de la DGCCRF.

En 2012, le nombre d'établissements relevant de la compétence de la direction générale de l'alimentation (DGAL) s'élevait à près de 506 000 :

- 24 064 établissements agréés ;
- 110 271 établissements de restauration collective (dont 4 034 cuisines centrales agréées) ;
- 371 631 établissements de remise directe (dont 200 763 restaurants commerciaux, 110 337 établissements de métiers de bouche, 26 853 grandes et moyennes surfaces, 33 678 marchés).

1 - Un encadrement insuffisant des auto-contrôles des professionnels

Pour réduire les risques de contamination au cours de la chaîne de fabrication des denrées alimentaires, l'approche réglementaire consacre la responsabilisation active des intervenants professionnels, chargés de se doter des moyens leur permettant d'atteindre les objectifs fixés par la réglementation, dont celui d'assurer la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires.

[29] Les établissements de remise directe sont des établissements qui destinent leurs produits directement aux consommateurs (restaurants fixes ou ambulants, boucheries, traiteurs, poissonneries, etc.).

Les professionnels ont l'obligation de mettre en place un système de maîtrise préventif de la sécurité sanitaire des aliments reposant sur la mise en œuvre de bonnes pratiques d'hygiène (formation du personnel, plan de nettoyage et désinfection, maîtrise des températures, etc.), un système qui identifie, évalue et maîtrise les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments dit HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Points* ou analyse de danger - points critiques pour leur maîtrise), et un système de traçabilité permettant notamment la gestion des produits non conformes. Le ministère recommande, par ailleurs, aux représentants des organisations professionnelles sectorielles de rédiger des guides de bonnes pratiques d'hygiène soumis à la validation de l'administration, comme l'ont fait par exemple la Fédération des industries avicoles (FIA) pour l'abattage et la découpe des volailles maigres ou la Fédération française des industriels charcutiers traiteurs (FICT) pour les industries charcutières.

Les autocontrôles, qui prennent notamment la forme de prélèvements analysés en laboratoire, doivent permettre aux professionnels de vérifier l'efficacité du dispositif de maîtrise des dangers mis en place, et de garantir la sécurité des consommateurs. Or la qualité des méthodes d'analyse et l'indépendance des laboratoires choisis par les professionnels ne sont pas, à ce jour, garanties. En effet, alors que l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche prévoit que « les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle peuvent être soumis à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre chargé de l'agriculture », cette possibilité n'a pour le moment été mise en œuvre que pour une liste restreinte d'analyses et dans quelques catégories d'établissements : les élevages de volailles (recherche de salmonelles dans le cadre de la directive zoonoses) et les laiteries (paramètres sanitaires du lait).

Par ailleurs, l'obligation de transmettre des résultats d'analyse non conformes ne pèse aujourd'hui que sur les professionnels, alors même que cette communication est contraire à leurs intérêts. Le code rural et de la pêche maritime prévoit la possibilité d'obliger les laboratoires à transmettre les résultats non conformes dès lors que ces non-conformités présentent un risque pour la santé publique, mais les arrêtés d'application prévus n'ont pas été pris.

2 - L'affaiblissement des contrôles effectués par le ministère

Dans un contexte général de déflation des effectifs, la direction générale de l'alimentation fait face depuis 2009 à de fortes contraintes

pesant sur ses effectifs et son budget. Elle a fait le choix de faire porter leur diminution quasi exclusivement sur l'échelon départemental (- 6,8 % entre 2009 et 2012, soit une diminution de plus de 300 équivalents temps plein travaillés [ETPT]), chargé des inspections dans les élevages, dans les abattoirs et dans les autres établissements (remise directe, établissements agréés).

a) Les difficultés à respecter les normes européennes de contrôle dans les abattoirs

Alors que les textes européens rendent obligatoires la présence de vétérinaires et auxiliaires en abattoir (notamment sur la chaîne d'abattage) et définissent précisément les tâches à effectuer dans le cadre des contrôles officiels, la France ne parvient pas à se conformer à ces exigences, notamment dans les abattoirs de volaille.

Un projet pilote expérimenté dans certains abattoirs de volaille, qui consiste à s'affranchir de la présence permanente des services vétérinaires *in situ* et à optimiser les missions d'inspection en abattoir en fonction d'une analyse des risques, permettra peut-être de faire évoluer le dispositif d'inspection au niveau européen. Il ne dispense pas pour autant les acteurs concernés d'une réflexion globale sur la place des petits abattoirs, 78 % des abattoirs de volaille produisant moins de 1 % de la production totale.

b) La réduction du nombre de contrôles

Dans les établissements (agréés ou non), le nombre de contrôles a diminué de 17 % entre 2009 et 2012. Parmi les établissements agréés, 7 % n'ont pas fait l'objet d'un contrôle entre 2009 et 2012. Si le taux de contrôle est important dans les abattoirs, il est en revanche nettement plus faible pour les établissements de remise directe (7 %).

Cette diminution s'est accompagnée d'un meilleur ciblage des contrôles vers les établissements à risque. Toutefois, ce ciblage théorique n'est pas toujours respecté compte tenu des moyens disponibles dans les services.

Les établissements sont classés en quatre catégories de risque, le niveau de la classe de risque déterminant la fréquence d'inspection. Les seuils des classes de risque I et II (les moins risquées) sont fixés au niveau de chaque DD(CS)PP en fonction des effectifs disponibles.

Par ailleurs, une fréquence minimale d'inspection est définie au niveau national mais seulement pour certains établissements jugés plus risqués (axe « prévention ») et elle n'est pas toujours respectée. Elle est laissée à l'appréciation des directions départementales (DDPP ou DDCSPP) pour les autres établissements. Concrètement, elle est alors fixée en fonction des effectifs d'inspecteurs disponibles et des orientations données par le préfet de département.

Enfin, en raison de contraintes d'effectifs, la direction générale de l'alimentation (DGAL) demande aux services de réaliser un nombre d'inspections parfois très inférieur au chiffre « théorique » d'inspections tel qu'il résulterait de l'application stricte de la méthode pourtant définie par la DGAL, y compris pour les établissements les plus à risque (axe « prévention »).

Ces difficultés ont conduit la DGAL, en août 2012, à définir des priorités de contrôle en privilégiant les établissements agréés et en réduisant les contrôles dans les établissements de remise directe.

C - La faiblesse du contrôle sur les denrées provenant de l'Union européenne

Le marché intérieur interdit tout contrôle intra-européen aux frontières intérieures de l'Union sur les produits européens. Or les différences dans les cultures administratives en matière de contrôle selon les États membres ne permettent pas d'assurer une totale maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments commercialisés au sein de l'Union européenne.

Des exceptions à ce principe de non-contrôle existent dans certains domaines, mais restent limitées :

- pour les animaux vivants, un certain contrôle est assuré *via* leur passeport européen ;
- pour les produits d'origine animale, les États membres ont la possibilité de réaliser des « contrôles à destination ». Ils ont pour objet de vérifier, par sondage non discriminatoire, que les produits introduits sur le territoire national en provenance d'un État membre respectent la réglementation européenne.

Les « contrôles à destination » sont réalisés par les services déconcentrés de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Le bilan 2010-2011 de ces contrôles met en évidence des taux importants de non-conformités : 17 % pour les viandes fraîches de boucherie, 13 % pour les

viandes fraîches de volaille, 25 % pour les produits à base de viande, 21 % pour le lait cru ou traité thermiquement et les produits à base de lait. Au total, plus de 5 % des contrôles permettent de relever des anomalies physiques (examen visuel notamment), 4,5 % des anomalies d'identité, 3,2 % des anomalies documentaires et 1 % des anomalies liées aux formalités administratives. Les anomalies constatées lors des « contrôles à destination » se concentrent sur les importations en provenance d'Espagne (plus de 32 %), de Belgique (22,3 %) et d'Italie (5,9 %). En 2007, l'Espagne et l'Italie concentraient 85 % des non-conformités détectées.

En dépit de ces taux d'anomalies élevés, les « contrôles à destination » sont très peu nombreux : pour la période 2010-2011, 1 311 interventions ont été réalisées pour 3 422 établissements enregistrés en tant que premiers destinataires en France, ce qui représente une baisse de plus de 20 % par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, seuls 8,5 % des contrôles ont donné lieu à des suites et 2,6 % à une saisie/destruction de produits. Seules cinq réexpéditions sur les neuf demandées ont été effectives. Dans 35 départements, aucun « contrôle à destination » n'a été enregistré alors qu'on y recense des établissements premiers destinataires. Il n'existe plus d'instruction fixant les orientations de ces contrôles au niveau national.

En conséquence, la libre circulation, conjuguée à la faiblesse des contrôles lorsque ces derniers sont possibles, peut avoir comme conséquence une perte de contrôle sur la qualité des denrées mises sur le marché national.

D - L'insuffisante répercussion sur les professionnels du coût des contrôles

Le coût des contrôles pourrait être réduit par une plus grande mise en concurrence des laboratoires chargés d'analyser, pour le compte du ministère de l'agriculture, les prélèvements effectués à l'occasion des contrôles.

Au-delà, la France pourrait mieux utiliser les possibilités prévues par les textes européens pour répercuter sur les professionnels le coût des inspections, qu'il s'agisse de la redevance à l'importation ou des redevances sanitaires d'abattage et de découpage.

En effet, l'article 27 du règlement CE n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précise que les États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts

occasionnés par les contrôles officiels[30]. Ce même article précise que certaines activités, définies à l'annexe IV (dont les abattoirs et les ateliers de découpe), doivent obligatoirement être soumises à cette taxe à un taux qui ne peut être inférieur à un minimum fixé dans cette même annexe.

Ce n'est qu'en 2013 que les tarifs de ces redevances ont été fixés aux niveaux minimaux définis par le règlement cité ci-dessus. Au surplus, cette hausse a été compensée par la mise en place d'une modulation des tarifs en fonction du classement des abattoirs. En effet, la grande majorité des abattoirs (69 % des abattoirs de volailles et 74 % des abattoirs d'ongulés domestiques) bénéficie d'une modulation favorable du tarif de la redevance (bonus), qui leur permet de payer un tarif inférieur au tarif plancher défini par la réglementation européenne.

De ce fait, le coût des inspections est insuffisamment répercuté sur les professionnels : en 2012, le produit des redevances sanitaires d'abattage et de découpage a été de 48 M€ alors que les seules dépenses de personnel d'inspection dans les abattoirs s'élevaient à 71,2 M€.

S'agissant des importations, alors que la réglementation européenne prévoit la couverture des frais des contrôles aux frontières par une redevance, la DGCCRF ne respectera cette obligation qu'à compter de janvier 2014 alors que la direction générale de l'alimentation (DGAL) l'applique depuis plusieurs années en collaboration avec la direction générale des douanes et des droits indirects.

II - Des non-conformités rarement sanctionnées

A - Des non-conformités nombreuses

1 - Les végétaux avant et pendant la récolte

Les services régionaux de l'alimentation sont chargés de veiller au respect des prescriptions réglementaires tenant, par exemple, aux limites de résidus ou aux conditions de détention et de distribution des produits

[30] Auparavant, dès 1985, la directive du Conseil n° 85/73/CEE avait introduit le principe de perception de redevances sanitaires d'abattage et de découpage pour les viandes de boucherie et de volailles, destinées à couvrir les frais d'inspection sanitaire.

phytosanitaires. Le non-respect de ces règles conduit les services à constater des non conformités.

Les contrôles effectués par le ministère de l'agriculture au stade de la production primaire végétale mettent en évidence la persistance d'un taux de non-conformité élevé, que ce soit pour les non-conformités majeures ou mineures.

Les non-conformités majeures sont essentiellement liées à l'utilisation de produits phytosanitaires dont l'autorisation de mise sur le marché est retirée ; la deuxième cause de non-conformité est liée à la conformité de l'étiquetage. Les anomalies mineures sont essentiellement liées aux conditions de stockage.

Tableau n° 1 : résultats des contrôles concernant les produits phytosanitaires par type de contrôles

	2011			2012		
	Conditionnalité	**Hors conditionnalité**	**Distributeurs**	**Conditionnalité**	**Hors conditionnalité**	**Distributeurs**
Conforme	47 %	39 %	36 %	48 %	42 %	38 %
Non conformes	53 %	61 %	64 %	52 %	55 %	62 %
Dont non conformités majeures	21 %	41 %	47 %	21 %	35 %	46 %
Dont non conformités mineures	32 %	20 %	17 %	31 %	20 %	16 %

Note : Les « contrôles conditionnalité » sont ceux effectués chez les agriculteurs susceptibles de bénéficier d'une aide dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) ; les « contrôles hors conditionnalité » concernent les autres exploitants ; les distributeurs sont ici les distributeurs de produits phytosanitaires.
Source : ministère de l'agriculture, direction générale de l'alimentation

Par ailleurs, les résultats des prélèvements montrent que les dépassements des limites maximales de résidus sont plutôt rares mais que la présence de produits phytopharmaceutiques est forte. Or les études récentes de l'Institut de veille sanitaire (INVS) ou de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) établissent un lien entre l'exposition aux produits phytosanitaires et certaines pathologies et s'inquiètent des effets dits « cocktail » et « faibles doses ».

Les plans de surveillance de la DGCCRF[31] permettent de mesurer le taux d'exposition aux produits phytosanitaires selon la provenance des végétaux. On observe qu'en 2010, les produits de France métropolitaine dépassent plus souvent la limite maximale de résidus (LMR) que les autres produits européens.

Tableau n° 2 : bilan des plans de surveillance de la DGCCRF concernant les produits phytosanitaires dans les fruits, légumes et céréales, selon leur origine géographique (en %)

	2009					2010				
Régions	France métropo-litaine	DOM	UE	Tiers (hors UE)	Inconnue	France métropo-litaine	DOM	UE	Tiers (hors UE)	Inconnue
	Présence de résidus détectables									
Fruits	72,9 %	9,2 %	77,8 %	63,6 %	61,5 %	69,4 %	10,6 %	85,0 %	65,5 %	0,0 %
Légumes	35,7 %	9,6 %	33,4 %	39,3 %	14,3 %	35,0 %	5,2 %	34,5 %	28,8 %	0,0 %
Céréales	65,2 %	-	100 %	40,0 %	300 %	56,3 %	-	0,0 %	23,1 %	0,0 %
	Dépassement de la limite maximale de résidus (LMR)									
Fruits	2,9 %	0,0 %	5,7 %	5,1 %	0,0 %	2,3 %	0,0 %	0,9 %	2,0 %	0,0 %
Légumes	3,7 %	2,4 %	3,1 %	7,1 %	0,0 %	1,8 %	0,6 %	0,6 %	2,7 %	0,0 %
Céréales	1,1 %	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Note : La DGCCRF effectue des prélèvements pour vérifier les taux de produits phytosanitaires présents dans différents produits (fruits, légumes, céréales, notamment) mis sur le marché, en prenant en compte leur origine géographique. Seuls les résidus dépassant les limites maximales de résidus ne respectent pas la réglementation.
Source : ministère de l'économie - DGCCRF

2 - Les établissements

Lorsque les inspections dans les établissements donnent lieu à un rapport d'inspection validé, une note est attribuée à l'établissement (A =

[31] Ces plans comprennent des plans de surveillance, qui ciblent des produits de manière aléatoire, et des plans de contrôles, qui ciblent des denrées considérées à risque. Seuls les résultats des plans de surveillance sont présentés ici.

conforme, B = non-conformité mineure, C = non-conformité moyenne, D = non-conformité majeure).

En 2012, 38 % des inspections validées ont donné lieu à une note C et 7 % à une note D. Le pourcentage de C atteint 28 % dans les abattoirs et les ateliers de découpe, les autres établissements agréés, les cuisines agréées, 38 % dans les autres établissements de restauration collective et 46 % pour la remise directe.

Le pourcentage de D atteint 4 % dans les abattoirs et les ateliers de découpe, 5 % dans les autres établissements agréés (hors cuisines centrales), 2 % dans les cuisines centrales agréées, 5 % dans les autres établissements de restaurations collective et 11 % dans la remise directe.

3 - Les abattoirs

Le niveau sanitaire des abattoirs est apprécié par une note allant de I à IV, la note I correspondant aux abattoirs respectant l'ensemble des dispositions réglementaires et la note IV aux abattoirs qui présentent de graves non-conformités « qui pourraient justifier la suspension de [leur] agrément ».

Le nombre d'abattoirs non conformes au regard des normes européennes a nettement diminué depuis 2007, même s'il reste encore 16 abattoirs d'ongulés domestiques non conformes (catégorie III) sur 270 et 31 abattoirs de volailles et lapins non conformes (catégorie III) sur 699.

B - Des pratiques de notation hétérogènes

Les procédures de la direction générale de l'alimentation (DGAL) relatives à l'exécution des inspections dans les établissements produisant des denrées alimentaires d'origine animale sont regroupées dans des *vade-mecum*. Chaque *vade-mecum* rappelle le cadre réglementaire de l'inspection ainsi que les instructions et les orientations sur les modalités d'exécution des inspections. Il comprend une grille d'analyse qui sert de support aux inspections en recensant les points à contrôler.

Les grilles d'analyses renseignées lors de l'inspection ne sont pas systématiquement remplies sur tous les points. Un inspecteur a la possibilité d'indiquer sur cette grille « non observé » lorsqu'un point n'a pas été vérifié lors de l'inspection, quelle qu'en soit la raison.

Afin d'harmoniser les pratiques d'inspection, des points incontournables ont été définis par la DGAL. Or dans un contexte de réduction d'effectifs, le risque d'un recentrage des contrôles sur les seuls points incontournables ne peut être exclu, d'autant que le système d'information ne permet pas d'identifier les items contrôlés lors de l'inspection et que le nombre d'inspections devant être réalisé par chaque département est fixé par la DGAL sans distinguer le caractère complet ou incomplet des inspections.

Par ailleurs, les pratiques des notations des inspecteurs peuvent varier sans raison apparente. En remise directe, une analyse réalisée dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Languedoc-Roussillon en 2012 a ainsi montré que, d'un département à l'autre, la proportion d'inspections ayant conduit à relever des non-conformités variait considérablement. Ainsi, la proportion d'inspections ayant constaté des non-conformités majeures, qui est en moyenne de 12 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, atteint 33 % dans les Alpes-Maritimes contre seulement 3 % dans le Vaucluse. La proportion d'inspections ayant constaté des non-conformités moyennes ou majeures, qui atteint 53 % pour cette région, s'élève à près de 80 % dans les Alpes-Maritimes et seulement 30 % dans les Bouches-du-Rhône.

Ces différences de pratique peuvent s'expliquer en partie par les caractéristiques des établissements contrôlés. Toutefois, il est probable qu'une partie des écarts tient :

– aux pratiques des inspecteurs, soit que les *vade-mecum* soient insuffisamment précis, soit que les contraintes locales (sous-effectif, sensibilité de l'établissement) amènent les inspecteurs à s'écarter des préconisations ;

– au ciblage des contrôles, qui sont plus ou moins orientés vers les établissements à risques.

Des analyses complémentaires devraient être réalisées dans les régions afin d'identifier les raisons de ces écarts, de réduire ceux qui ne seraient pas justifiés et de mieux cibler les contrôles sur les établissements à risque.

C - Des suites insuffisamment contraignantes

Les suites des contrôles effectués par les agents du ministère de l'agriculture peuvent relever de la police administrative en cas de non-conformité (rappel à la réglementation ou avertissement administratif

avec ou sans délai de mise en conformité, mise en demeure[32], destruction, décision administrative de type suspension ou retrait d'agrément, fermeture d'un établissement, notamment) ou de la police judiciaire en cas d'infraction (délit et contravention).

Les agents du ministère de l'agriculture peuvent soit transmettre un procès-verbal au procureur de la République, soit proposer une transaction pénale avec l'accord du Parquet. Ils peuvent aussi infliger des amendes forfaitaires dans le cadre des infractions de la première à la quatrième classe définies à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale.

Dans les faits, les suites données aux non-conformités sont peu nombreuses, insuffisamment contraignantes et très hétérogènes d'un service à l'autre, comme l'ont relevé plusieurs audits internes récents.

Pour les végétaux, s'agissant des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles en 2011, seuls 1,2 % ont donné lieu à un procès-verbal, 5,5 % à une mise en demeure et 11 % à d'autres suites (destructions, suspension d'agréments, etc.). S'agissant des contrôles réalisés chez les distributeurs de produits phytosanitaires, seuls 2,3 % ont donné lieu à un procès-verbal, 20,6 % à une mise en demeure et 18,3 % à d'autres suites.

S'agissant des contrôles réalisés en 2012 dans les établissements de production/transformation de denrées d'origine animale, seules 41 % des inspections constatant une non-conformité moyenne ou majeure ont donné lieu à une suite, quelle qu'elle soit (y compris le simple avertissement). Cette proportion est plus forte en remise directe (53 %) et plus faible dans les abattoirs (27 %), les autres établissements agréés (30 %) et les établissements de restauration collective (30 %). Seules 16 % des inspections relevant des non-conformités moyennes ou majeures ont donné lieu à une suite autre qu'un avertissement.

Or la mise en œuvre d'un contrôle de second niveau suppose une politique de suites plus volontariste que par le passé.

Un plan d'action sur les suites est en cours de mise en œuvre à la direction générale de l'alimentation (DGAL). Au-delà, une plus grande transparence sur les non-conformités relevées et les suites qui leur sont données aiderait les services à résister aux pressions locales qui peuvent s'exercer, par exemple lorsqu'un établissement est menacé de fermeture.

[32] La mise en demeure comporte une date de mise en conformité, qui sera systématiquement suivie d'une inspection, documentaire ou sur site, après son échéance. Elle fait donc peser une contrainte de réinspection sur les services. En 2013 un indicateur de performance a été mis en place afin de suivre ce taux de re-contrôles.

Le cas de l'établissement Spanghero

En 2012, l'établissement Spanghero comprenait trois ateliers regroupant cinq activités disposant chacune d'un agrément sanitaire : un atelier de découpe (agréé en 1993), de fabrication de préparations de viandes (agréé en 1998) et de production de viandes hachées (agréé en 2006) ; un atelier de fabrication de produits à base de viande (agréé depuis 1994 puis 2008) ; ainsi qu'un entrepôt frigorifique agréé depuis 1989.

À la suite de la découverte dans cet établissement de viande de cheval dans des préparations supposées être à base de viande de bœuf, plusieurs enquêtes ont été conduites par la DGAL et la DGCCRF dans leurs champs de compétence respectifs. Ces enquêtes ont notamment permis de trouver de la viande séparée mécaniquement de mouton d'origine britannique, interdite de commercialisation pour des raisons sanitaires.

La Cour a demandé les rapports des inspections conduites par les agents du ministère de l'agriculture dans cet établissement entre 2008 et février 2013. Seuls quatre rapports ont été produits.

Le rapport d'inspection de septembre 2008, qui portait sur l'entrepôt frigorifique, faisait état de non-conformités mineures des locaux, du matériel, du fonctionnement mais aussi de non-conformités majeures concernant l'absence de date limite de consommation de certains produits congelés par l'atelier et sur les listings de récapitulatifs de certains produits transformés par l'établissement. À la suite de cette inspection, un simple avertissement a été envoyé à l'établissement[33]. Cet entrepôt frigorifique n'a pas fait l'objet d'une nouvelle inspection au cours de la période étudiée.

Ce n'est que fin 2012 que les deux autres ateliers (découpe, fabrication de préparations de viandes, production de viande hachée, fabrication de produits à base de viande) ont été inspectés. Ils ne l'avaient donc pas été depuis au moins 2008.

Lors de ces inspections, le plan de maîtrise sanitaire n'a pas été observé alors qu'il s'agit pourtant d'un point de contrôle en théorie incontournable. Lors de l'inspection du 19 décembre 2012 relative aux préparations de viandes et viandes hachées, l'exploitation des résultats des auto-contrôles n'a pas non plus été observée.

[33] Dans le courrier du 9 février 2009, la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) demandait à l'établissement « d'apporter, dès réception de la présente les mesures correctives appropriées (…). Elles devront être présentées lors d'un prochain contrôle ».

Sur les autres points, des non-conformités considérées comme mineures et moyennes ont été observées (non-respect de la marche en avant pour transférer les matières piécées à l'atelier des plats cuisinés, absence d'identification de certaines denrées non-conformes stockées dans la chambre froide, etc.).

Deux de ces inspections ont conduit à une note A (« conforme »), une à une note B (« non-conformité mineure »).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évolution de la politique de sécurité sanitaire consécutive à l'adoption du « Paquet hygiène » n'est aujourd'hui pas achevée.

Certes, la diminution du taux de contrôle s'est accompagnée d'un meilleur ciblage vers les établissements à risque, mais les problématiques liées aux effectifs de contrôle interfèrent trop fréquemment avec cette analyse de risque. Les pratiques de notation des établissements par les inspecteurs peuvent varier sans raison apparente. Les suites données aux contrôles sont peu nombreuses, insuffisamment contraignantes et hétérogènes d'un service à l'autre.

Les autocontrôles réalisés par les professionnels sont de qualité variable et les non-conformités ne sont pas nécessairement portées à la connaissance des services de l'État. Des mesures plus contraignantes sont prévues par les textes afin d'encadrer l'activité et les méthodes des laboratoires réalisant les autocontrôles pour le compte des professionnels et d'obliger ces laboratoires à transmettre aux services de l'État les résultats non-conformes lorsqu'il existe un risque pour la santé publique. Ces mesures réglementaires n'ont pratiquement pas été mises en œuvre.

Enfin, dans un contexte de restriction budgétaire, une plus grande efficience doit être recherchée dans la gestion des contrôles, notamment en mettant en concurrence les laboratoires réalisant, pour le compte du ministère de l'agriculture, les analyses des prélèvements effectués lors des contrôles.

Par ailleurs, la France n'utilise pas suffisamment les possibilités prévues par les textes européens pour répercuter sur les professionnels le coût des inspections, qu'il s'agisse de la redevance à l'importation ou des redevances sanitaires d'abattage et de découpage.

Au total, l'absence de contrôle à un niveau significatif et l'absence de sanctions suffisantes mettent en lumière des anomalies graves.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

1. *prendre les arrêtés prévus par les textes pour obliger les laboratoires à transmettre aux services de l'État les résultats non conformes sur les denrées alimentaires dès lors que ces non-conformités présentent un risque pour la santé publique ;*
2. *appliquer plus largement les dispositions de l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche maritime prévoyant la possibilité de soumettre les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre de l'agriculture ;*
3. *s'assurer du ciblage des contrôles sur les professionnels les plus à risque, de la qualité des inspections (respect des procédures, observation des points incontournables, notation appropriée, etc.) et du caractère approprié des suites qui leur sont données (suites plus nombreuses et plus contraignantes) ;*
4. *pour les végétaux, étendre l'analyse de risque aux silos, aux zones à risque et aux contaminants et renforcer les contrôles réalisés au titre du « Paquet hygiène » ;*
5. *renforcer les « contrôles à destination » pour les produits d'origine animale en provenance de l'Union européenne.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	86
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	87

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part. Nous ne souhaitons donc pas apporter de réponse formelle à ce rapport.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Je tiens en tout premier lieu à me féliciter du travail d'analyse approfondi qui a été conduit avec mes services et de l'occasion qui a été offerte au directeur général de l'alimentation d'échanger avec la Cour. Cela contribuera sans nul doute à l'amélioration continue du fonctionnement des services à laquelle je suis particulièrement attaché.

Il me semble toutefois que ce projet, qui pointe l'insuffisance des contrôles du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, devrait être amendé dans la mesure où les insuffisances relevées ne sont à aucun moment mises en perspective avec l'efficience des services, où l'interministérialité n'est pas évoquée et où le parangonnage avec d'autres pays n'est pas pris en compte.

Il serait donc plus juste de reprendre la terminologie utilisée dans le développement du document, à savoir « l'affaiblissement des contrôles » à mettre en relation avec les fortes contraintes pesant sur les effectifs du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »depuis plusieurs années. C'est ce même constat qui m'a conduit à proposer le maintien de ces effectifs pour 2014 et 2015, témoignant ainsi de la priorité accordée aux missions en matière de sécurité sanitaire. Il n'est d'ailleurs fait mention à aucun moment des possibilités de mutualisation des contrôles avec les autres Ministères chargés de la sécurité sanitaire, alors que c'est une pratique aujourd'hui développée et encouragée par mon Ministère, en accord avec les décisions du dernier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

Enfin, la qualité des contrôles réalisés dans le champ de l'accréditation selon la norme ISO/CEI 17020, en particulier ceux réalisés dans tous les établissements agréés pour la production et la transformation des denrées, est attestée par le Comité Français d'Accréditation. La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) est la seule Administration en charge du contrôle des aliments à bénéficier d'une telle reconnaissance. Ces éléments importants n'apparaissent toutefois pas dans le rapport.

Des pistes d'amélioration sont mises en évidence, telles que le renforcement des suites données aux inspections et des contrôles dans le secteur végétal, missions pour lesquelles des réformes sont déjà engagées et qui participent d'un plan plus global en cours d'élaboration.

Je regrette que cette appréciation ne soit pas analysée à la lumière des comparaisons dont nous disposons au niveau européen et international en matière d'efficience du dispositif français. En effet, à titre d'exemple, je peux citer l'audit de la Commission européenne sur l'efficience des services,

l'audit de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale ou la reconnaissance du modèle français par de nombreux pays tiers qui reconnaissent au système français un haut niveau de sécurité.

Enfin, les recommandations émises me paraissent bien en deçà de celles auxquelles on pourrait s'attendre au vu de la sévérité des constats opérés. Pour la plupart d'entre elles, les pistes proposées ont déjà été identifiées par mes services et sont soit intégrées dans les projets de modernisation en cours, soit déjà écartées compte tenu de leur inefficacité (transmission systématique des résultats d'autocontrôle). Je m'interroge d'ailleurs sur l'intérêt de certaines d'entre elles, en particulier le renforcement des contrôles à destination sur les denrées animales en provenance de l'Union Européenne alors que la majorité des risques identifiés pour le commerce international concerne les produits importés de pays tiers.

Par ailleurs, je tiens à vous alerter sur quelques inexactitudes qui subsistent dans le document, en dépit des éléments échangés avec la DGAL en amont de ce projet. Le caractère public de ce document me paraît justifier leur correction.

Il est ainsi précisé : « Or, la qualité des méthodes d'analyse et l'indépendance des laboratoires choisis par les professionnels ne sont pas, à ce jour, garanties. En effet, alors que l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit que « les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle peuvent être soumis à une procédure de reconnaissance de qualification par le Ministre chargé de l'Agriculture », cette possibilité n'a pour le moment été mise en œuvre que pour une liste restreinte d'analyses [...] ».

Pour ma part, je considère que les réseaux de laboratoires reconnus ne sont utilisés que lorsque le risque sanitaire est établi, comme précisé dans l'article R. 202-22 du CRPM : « Cette liste est établie au regard, notamment, du risque lié à l'objet des analyses d'autocontrôle considérées. » La constitution d'une liste de laboratoires reconnus est donc un fait exceptionnel, lié à un risque sanitaire caractérisé. Cette notion de «laboratoire reconnu » n'est d'ailleurs pas prévue dans la réglementation européenne. Le règlement européen 2073/2005 prévoit uniquement une mise en œuvre de certaines méthodes d'analyse requises par des laboratoires d'autocontrôles. Il n'est nullement précisé que ces laboratoires doivent être indépendants ou reconnus. De fait, les analyses d'autocontrôle sont réalisées, dans certains cas, par des laboratoires d'entreprises agroalimentaires. Ce dispositif n'a pas vocation à se généraliser et à s'ajouter aux dispositions de la réglementation européenne car il ferait peser une contrainte disproportionnée sur les professionnels qui restent, en premier lieu, responsables des aliments qu'ils mettent sur le marché.

En conclusion, je souhaite réaffirmer la priorité qui est la mienne en terme de sécurité sanitaire, l'État se devant d'être présent sur ces questions qui constituent une priorité pour nos concitoyens. Des efforts importants sont réalisés pour sécuriser le dispositif dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Il serait donc à mon sens dommageable que des imprécisions ou un mode de présentation orienté ne crée de la suspicion au sein des consommateurs, alors même que l'efficience du dispositif français est largement reconnue au niveau européen et international.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2
Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

PRÉSENTATION

Les sociétés pour l'aménagement foncier et rural (SAFER) sont des sociétés anonymes créées au début des années 1960 pour acheter et revendre des terres agricoles et des sièges d'exploitation. Elles ont pour objectifs de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs dans de bonnes conditions, de remembrer le parcellaire agricole et de permettre l'agrandissement d'exploitation de type familial pour atteindre un seuil de rentabilité.

Au nombre de 26 dont trois dans les départements d'outre-mer, les SAFER emploient 986 salariés. À fin 2012, le total de leur bilan s'élève à 450 M€, dont 204 M€ de dettes financières et 134 M€ de capitaux propres. Les SAFER ont acquis, en 2012, 86 600 hectares (ha) et 9 700 biens pour une valeur totale de 1,1 Md€. Elles ont rétrocédé au total 88 300 ha, en effectuant 11 900 opérations.

Les SAFER, bien que sous statut de société anonyme, sont investies d'une mission d'intérêt général concernant le foncier agricole et rural, qu'elles exercent grâce au droit de préempter que leur accorde la loi du 8 août 1962. Progressivement, leur rôle et leur champ d'action se sont élargis, dans le développement rural avec la loi du 25 janvier 1990 puis dans le domaine environnemental avec la loi du 9 juillet 1999, alors que dans le même temps leur mission première, le remembrement, se réduisait.

Les SAFER sont constituées en réseau, coiffé par deux entités : la Fédération nationale des SAFER (FNSafer), une association créée en 1962, et la société centrale pour l'aménagement foncier rural[34] (SCAFR) créée, sous l'égide de l'État, pour participer au capital des SAFER.

[34] La SCAFR, considérée comme une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a changé de dénomination après sa fusion, en 2002, avec une société de conseil, pour devenir la société « Terres d'Europe-Société de conseil pour l'aménagement foncier rural », souvent dénommée SCAFR.

La Cour a contrôlé au début des années 1990 plusieurs SAFER. Elle avait alors notamment constaté un manque d'adéquation entre la politique foncière des SAFER et celle définie par l'État, ainsi que l'insuffisante définition des objectifs et de la programmation des activités de chaque SAFER.

Le nouveau contrôle que vient d'effectuer la Cour a porté sur les deux structures nationales, ainsi que sur quatre SAFER aux territoires très différenciés[35]. Il montre que les SAFER mènent aujourd'hui, de manière très indépendante, des activités diversifiées et peu contrôlées par les pouvoirs publics, ce qui rend nécessaire un recadrage de leurs missions et une meilleure maîtrise de leur réseau.

I - Des activités diversifiées

A - Un champ d'action élargi

Deux éléments ont fortement pesé sur l'activité des SAFER et donc sur leur situation financière : la fin de la période des grands remembrements et la réduction du marché des terres agricoles sous l'effet de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols. La part des terres agricoles est en effet passée de 62,6 % du territoire national en 1960 à 51,4 % en 2010, alors que, durant la même période, les sols boisés passaient de 21 % à 31 % et les sols artificialisés de 8,8 % à 12,4 %.

Il revient aux SAFER d'agir sur le marché rural et de favoriser la transparence du marché. Cette mission a été progressivement étendue avec l'élargissement de leur droit de préemption par la loi du 4 juillet 1980. Celle-ci leur reconnaît aussi la faculté de céder des biens à des organismes publics ou des associations foncières en vue de constituer des réserves foncières ou d'aménager l'espace rural.

Dix ans plus tard, la loi du 25 janvier 1990 met les SAFER en position d'opérateur foncier en milieu rural, en leur donnant la possibilité d'effectuer des études et de conduire des opérations en vue de favoriser le développement rural, y compris vers des activités non agricoles. Pour la

[35] Deux correspondaient à des régions administratives : SAFER Poitou-Charentes et SAFER Languedoc-Roussillon, ce qui n'est le cas ni pour la SAFER Aquitaine-Atlantique, ni pour la SAFER Flandres-Artois.

première fois, apparaît la notion de « préservation de la nature et de l'environnement ».

Cette évolution est confirmée par la loi du 9 juillet 1999 qui met en place la possibilité de préemption pour des motifs environnementaux. Elle est parachevée par la loi du 23 février 2005, puisque l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) précise désormais que les SAFER « concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ». Les liens plus étroits sont prévus avec les collectivités territoriales et un rôle plus important est attendu dans le domaine forestier.

Parallèlement, l'exemption fiscale des droits d'enregistrement dont bénéficient les SAFER a été largement étendue en 1999-2000.

Alors que les régions ont pris de plus en plus de place dans l'organisation administrative, le ressort de certaines SAFER n'est plus en adéquation avec cette évolution comme le montre la carte ci-après[36]. En 1995, la Cour demandait de poursuivre l'évolution engagée, trop lentement, en faveur d'un regroupement régional, voire inter-régional. L'absence de correspondance avec les régions est un handicap si les SAFER veulent apporter leur expérience à l'aménagement des territoires et coopérer, de façon constructive, avec les régions.

[36] C'est le cas de six SAFER : Aquitaine-Atlantique, Garonne-Périgord, Aveyron-Lot-Tarn, Gascogne-Haut-Languedoc, Maine-Océan, Poitou-Charentes.

Carte n° 1 : implantations des SAFER

Source : Cour des comptes, d'après une carte FNSafer (délimitation des SAFER en orange, des régions en noir)

La situation des SAFER résultant de ces évolutions et de leur politique propre apparaît particulièrement différenciée.

B - Des situations financières contrastées

Si, globalement, la situation financière des SAFER pour l'exercice 2012 est satisfaisante avec un résultat positif de 4,85 M€ pour l'ensemble des SAFER de métropole, localement des différences considérables existent. Ainsi, trois SAFER dégagent des résultats particulièrement positifs, supérieurs à 600 000 € (Aquitaine-Atlantique, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre), et d'autres ont un résultat très positif supérieur à 300 000 € (Basse-Normandie, Auvergne). Ces cinq SAFER contribuent à elles seules à 75 % des résultats positifs de l'ensemble des SAFER. Quelques SAFER présentent des résultats proches de zéro (Alsace,

Aveyron-Lot-Tarn) ou même négatifs (Bretagne, Languedoc-Roussillon, Corse).

De fait, des SAFER profitant de la richesse de leur territoire (prix élevé des terres, des vignes ou des forêts), d'opérations dites de « substitution » rémunératrices et de ventes de biens non-agricoles dans des secteurs recherchés[37], accumulent les excédents.

Dans le cas d'une opération de « substitution », la SAFER, au lieu d'acheter un bien et de le revendre après éventuelle restructuration, sert d'intermédiaire pour qu'un seul acte notarial soit passé entre le vendeur et l'acheteur, après passage en comité départemental et avis du commissaire du gouvernement.

La Cour a d'ailleurs constaté que les trois SAFER qui pratiquent le plus d'opérations de « substitution » sur des propriétés de valeur distribuent une partie de leurs bénéfices à leurs salariés (pour un total de 314 098 € en 2012). Et ce en contradiction avec l'article L. 141-7 du code rural et de la pêche maritime qui dispose que « les SAFER ne peuvent avoir de buts lucratifs. Les excédents nets réalisés… ne peuvent être utilisés, …qu'à la constitution de réserves destinées au financement d'opérations conformes à l'objet de ces sociétés ».

À l'inverse, des situations difficiles peuvent aussi résulter de charges de structures trop importantes dans des SAFER multipliant leurs implantations territoriales et réticentes à l'idée de recentrer leur réseau. De plus, le système de calcul de marges[38] mis en place dans le passé par la FNSafer apparaît désormais complètement dépassé. Faute de comptabilité analytique, les marges réelles dégagées par chacune des activités des SAFER ne peuvent être précisément déterminées.

[37] La valeur moyenne du lot acquis est en 2012 de 41 000 € en Lorraine, mais de 173 000 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 214 000 € en Centre et 215 000 € en Aquitaine-Atlantique.

[38] Il s'agit d'un calcul de marges semi-brutes qui n'impute que les dépenses liées directement à chaque type d'activité, sans aucune affectation des charges communes, à défaut de toute comptabilité analytique.

Tableau n° 1 : les SAFER de métropole

	Données financières 2012 (€)				Acquisitions 2011 (ha)			
SAFER	**Chffre d'affaires net**	**Résultat**	**Capitaux propres**	**Stock propriétés**	**Dettes financières**	**Acquisitions**	**dont par substitution**	**dont par préemption**
Alsace	8 856 065	9 148	1 883 078	3 368 429	1 390 098	419	180	14
Aquitaine-Atlantique	21 004 260	1 763 227	14 106 071	14 162 138	5 793 259	3 431	2 338	209
Auvergne	14 588 206	300 546	8 451 659	9 990 950	0	4 067	2 005	647
Aveyron-Lot-Tarn	11 040 932	3 145	3 373 090	9 531 906	3 789 287	6 123	4 640	284
Bourgogne Franche-Comté	25 038 588	197 337	8 199 979	10 551 161	2 938 966	7 402	5 319	227
Bretagne	12 073 038	-122 273	3 141 686	19 154 440	13 059 383	4 270	2 577	692
Centre	13 029 188	610 875	6 392 313	4 597 665	4 009 452	7 553	6 743	361
Champagne-Ardenne	24 877 558	29 437	6 491 046	14 944 349	13 828 843	1 568	801	79
Corse	1 748 125	-16 219	2 118 688	426 828	0	450	11	53
Flandres-Artois	6 442 203	70 682	3 355 263	23 954 640	7 415 293	596	224	61
Garonne-Périgord	11 264 341	50 698	5 232 886	17 506 274	2 762 545	3 216	2 774	194
Gascogne-Haut-Languedoc	10 309 784	57 291	4 641 866	8 594 286	121 838	5 273	4 649	184
Ile-de-France	10 019 053	225 388	3 378 472	3 547 000	1 583 158	905	162	103
Languedoc-Roussillon	11 221 566	-34 011	5 016 639	2 622 861	589 374	6 416	5 936	212
Lorraine	8 880 448	121 059	4 630 140	8 704 376	6 773 737	2 583	1 618	150
Maine Océan	14 527 094	47 339	3 974 545	28 362 479	333 169	4 556	2 816	517
Marche-Limousin	5 050 798	114 977	3 140 004	1 946 795	0	3 784	3 120	183
Basse-Normandie	25 562 056	497 289	9 305 789	31 593 218	17 166 255	5 078	3 098	764
Haute-Normandie	21 837 798	21 990	6 360 418	14 460 699	0	1 860	252	66
Picardie	8 873 727	143 456	4 028 936	25 010 852	165 271	841	269	64
Poitou-Charentes	21 894 050	21 707	5 508 448	22 367 251	13 838 081	3 708	1 892	500
Provence-Alpes-Côte d'Azur	29 928 569	620 219	7 851 990	11 657 855	1 931 010	5 166	4 097	521
Rhône-Alpes	19 890 645	120 306	10 899 221	7 524 626	3 208 141	6 541	5 118	528
Total Métropole	**337 958 091**	**4 853 614**	**131 482 230**	**294 581 080**	**100 697 161**	**85 806**	**60 639**	**6 613**

Source : FNSAFER/SCAFR

II - Des missions à recadrer

A - La connaissance du marché rural : une amélioration nécessaire

La première mission confiée aux SAFER concerne la promotion de la transparence du marché rural par une observation statistique des mouvements intervenant sur ce marché. À ce titre, la Cour recommandait en 1995 une amélioration des outils statistiques. Si des évolutions ont été réalisées grâce à un outil informatique plus performant depuis 2009, des progrès sont encore nécessaires pour améliorer la connaissance des mouvements sur le marché rural et de l'activité des SAFER.

1 - Un marché rural en mutation

L'État a confié aux SAFER (article L. 141-1-I du code rural et de la pêche maritime) une mission d'observatoire du marché rural afin d'en permettre la transparence. La notion de marché rural repose essentiellement sur les déclarations d'intention d'aliéner adressées par les notaires, auxquelles les SAFER ajoutent leurs propres acquisitions[39]. L'ensemble du territoire national « rural », plus ou moins agricole ou naturel, fait donc partie du champ d'action statistique traité par la FNSafer.

Toutefois, un nombre croissant, même s'il ne peut être défini précisément, de pratiques et de montages juridiques, généralement réalisés à des fins d'optimisation fiscale, peut conduire à la fois à faire échec à la mission de transparence du marché foncier rural des SAFER, mais aussi à l'utilisation éventuelle de leur droit de préemption ou d'une possibilité d'acquisition à l'amiable. La fonction d'observatoire des SAFER nécessite que le cadre juridique soit adapté à cette nouvelle réalité, notamment en rendant obligatoire la notification aux SAFER des opérations portant sur les transferts de parts sociales et les démembrements de propriétés agricoles.

[39] Au total, 216 500 informations ont été traitées en 2012.

Les statistiques des SAFER font l'objet d'un suivi technique rigoureux, d'autant plus que celles concernant le marché rural et les prix pratiqués sont les seules existantes en la matière.

Les séries sur les prix sont d'ailleurs utilisées officiellement par le ministère chargé de l'agriculture[40]. Par ailleurs, un ouvrage annuel sur le « prix des terres » est publié et vendu au public ; il en est de même concernant le « marché des forêts ».

Le refus de certaines SAFER de communiquer des données aux commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA), créées par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010, a suscité une intervention de la FNSafer. Celle-ci a rappelé aux SAFER que, dans un tel cadre, elles assument une mission de service public et doivent fournir des données gratuitement.

2 - Des activités peu transparentes

La FNSafer présente chaque année les données relatives à l'activité des SAFER susceptibles de renseigner sur l'évolution du marché rural. Ces données sont nombreuses, mais elles restent parcellaires et difficiles à interpréter. En particulier, il est impossible d'analyser de façon détaillée, par exemple pour les installations des jeunes agriculteurs, la nature de l'opération menée par la SAFER : véritable acquisition ou opération de « substitution ».

De nombreux tableaux d'activité sont peu renseignés dès qu'il s'agit de répartir les informations par domaine d'action (agriculture, environnement, développement) ; la rubrique « inconnu » est importante et parfois prépondérante, par exemple concernant le stock foncier non conventionné. Il en est de même pour tous les tableaux concernant les vendeurs et surtout les acquéreurs.

Il apparaît très difficile d'obtenir des renseignements précis de la part des SAFER, par exemple pour le tableau de répartition de leurs effectifs entre activités. Les enquêtes particulières menées récemment concernant les relations avec les collectivités territoriales, les activités en

[40] Les seules conventions passées par l'État avec la FNSafer concernent les statistiques relatives aux séries de prix sur les terres et prés, ainsi que sur les vignes et sur le point d'information international. De même, une convention passée avec la Société forestière de la Caisse des dépôts et consignations permet chaque année la parution d'un ouvrage : « Le marché des forêts en France », dont les données sont reprises par l'indicateur du marché des forêts en France qui présente une série depuis 1970.

matière environnementale ou en faveur de l'agriculture biologique, ne font pas toujours l'objet de réponses systématiques de l'ensemble des SAFER.

Dans la mesure où chaque société reste totalement libre de sa gestion, en matière de politique foncière, de relation avec les collectivités ou de tarifs pratiqués[41], des comportements très différents en résultent. L'action de la FNSafer est de ce fait difficile à mener.

De plus, en de nombreux domaines, la volonté d'obtenir un large consensus ne permet pas à la FNSafer de faire adopter des évolutions nécessaires communes à l'ensemble des SAFER (environnement, marges différenciées pour les jeunes agriculteurs, etc.). Les statistiques relatives à l'activité SAFER restent ainsi limitées et les rapports et comptes transmis à ce titre à l'État ne font pas l'objet d'études approfondies. C'est ainsi que l'évolution essentielle, que représente depuis 2000 le développement des opérations de « substitution », a pu échapper à l'État alors qu'elles représentent plus de 75 % de l'action foncière de nombreuses SAFER. Un contrôle plus attentif de l'État en ce domaine aurait dû s'imposer.

B - Les missions d'intérêt général : un indispensable recentrage

1 - Des opérations de « substitution » de plus en plus prépondérantes

Les SAFER sont un acteur important sur un marché rural[42] qui se rétracte, mais, contrairement à un reproche couramment formulé, elles utilisent statistiquement peu leur droit de préemption comme le montre le tableau n° 1. En effet, la simple menace de recourir à ce dispositif peut conduire à une acquisition amiable ou à une opération dite de « substitution ».

[41] Pour l'enquête, menée en 2009, sur les tarifs pratiqués dans les différents domaines d'intervention, seules 21 SAFER ont répondu et souvent de façon très incomplète à la FNSafer.

[42] Les acquisitions, en hectares, par rapport au marché global de l'espace rural sont de 18 %, dont seulement 0,7 % en utilisant la préemption. Le taux de prise des SAFER sur la part du marché qui leur est accessible (hors fermiers en place, terrains à bâtir, etc.) est de 32 %, mais varie de 17 % (Flandres-Artois) à 45 % (Gascogne-Haut-Languedoc).

Bien que la substitution ne soit pas réellement un mode d'acquisition dans la mesure où la SAFER ne devient pas propriétaire du bien à rétrocéder, elle figure pourtant à ce titre dans les statistiques des SAFER. De ce fait, comme le montre le tableau n° 2, en 2012, les « substitutions » occupent une part très majoritaire dans les modes d'intervention.

Tableau n° 2 : part des « substitutions » dans les modes d'acquisition

2012	**Surface acquise**		**Valeur en principal**	
	Hectares	*% FRANCE*	*K€*	*% FRANCE*
« Substitutions »	60 528	68 %	839 390	78 %
Acquisitions amiables Hors « substitutions »	21 163	24 %	180 035	17 %
Préemptions	6 868	8 %	52 883	5 %
Ensemble des acquisitions	88 568	**100 %**	1 072 297	**100 %**

Source : FNSafer

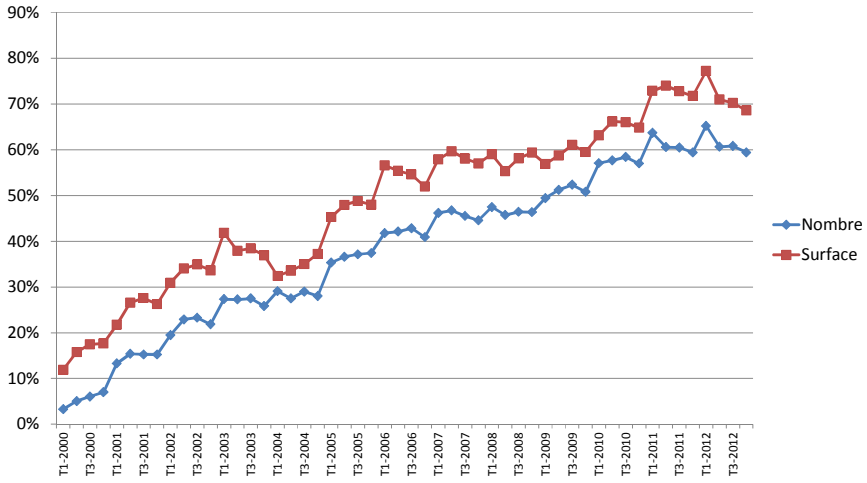
Ce résultat s'inscrit dans l'évolution de la législation fiscale. Les SAFER ont obtenu une exemption fiscale des droits d'enregistrement, mais pour compenser la réduction de ces droits de 15,50 % à 4,9 % (3,8 % au profit du département et 1,2 % au profit de la commune), les SAFER ont pu étendre l'exonération fiscale aux opérations de « substitution » (depuis le 31 mars 1999) et même aux ventes de tous « biens ruraux » au sens large du terme (depuis le 31 mars 2000).

L'avantage fiscal concernant les seules opérations de « substitution » est de plus de 46 M€ en 2012, sur un total de près de 60 M€. Il a participé à l'amélioration des marges[43] ; ainsi, en 2011, la marge brute sur l'activité de « substitution » représentait 49,2 % du total des ressources des SAFER ; elle atteignait 66 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 68 % en Aquitaine-Atlantique. Son coût est supporté par les collectivités territoriales privées des droits d'enregistrement.

[43] Les marges sont passées, pour les SAFER de métropole, de 33,256 M€ en 1999 à 88,637 M€ en 2012.

Depuis 2000, certaines SAFER ont ainsi modifié leurs pratiques comme le montre l'évolution trimestrielle en pourcentage de la part des « substitutions » dans les rétrocessions effectuées entre 2000 et 2012, retracée dans le graphe suivant.

Graphique n° 1 : part des « substitutions » dans les rétrocessions



Source : FNSafer

Cependant cet avantage fiscal concerne de plus en plus des opérations relatives à des biens ruraux bâtis. De fait, les SAFER effectuent plus fréquemment des transactions sur des immeubles bâtis à valeur élevée[44]. Ainsi, la FNSafer gère un site internet « www.propriétés-rurales.com », similaire à ceux des notaires ou des agences immobilières, sur lequel des propriétés essentiellement bâties de plus d'un million d'euros sont à vendre[45]. Ce sont ces évolutions qui contribuent à alimenter les griefs contre les SAFER de la part des autres intermédiaires immobiliers.

De plus, à l'occasion des contrôles de la Cour, il est apparu que des SAFER interviennent au titre d'une opération de « substitution », alors même que l'opération de vente d'une propriété est déjà conclue sur le principe. Le vendeur et l'acheteur bénéficient dans ce cas du savoir-faire de la SAFER ainsi que d'une garantie en responsabilité.

[44] Les acquisitions avec bâti représentent 45 % des surfaces, mais 70 % de la valeur. La valeur du lot moyen bâti acquis en 2012 était de 399 000 €, contre 307 000 € en 2011, soit + 30 %.

[45] Au nombre de 192, début mai 2013, dont 23 pour la SAFER Centre, 19 pour la SAFER Aquitaine-Atlantique et 12 pour la SAFER Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette pratique est particulièrement répandue dans le secteur viticole où certaines SAFER peuvent réaliser des opérations sollicitées par les vendeurs. Dans ce cas, le recours à la SAFER permet de sécuriser le processus, en particulier pour permettre une mise en exploitation plus rapide. Certains intermédiaires viennent chercher la SAFER sans oublier d'intégrer leur rémunération. Un tableau comparatif, réalisé à partir de cas concrets sur des domaines viticoles, peut ainsi être dressé.

Tableau n° 3 : comparaison entre la vente classique et la « substitution »

	Vente « classique »	« Substitution » SAFER
Prix du vendeur	5 000 000 €	5 000 000 €
Cabinet de négociation	150 000 €	150 000 € (reversé par la SAFER)
Droits fiscaux (5,09 %)	262 135 €	0
Rémunération SAFER (8 %)	0	250 000 € (après reversement)
Versement par l'acquéreur	5 412 135 €	5 400 000 €

Source : Cour des comptes

En pratiquant de la sorte, les gagnants sont : la SAFER (250 000 € de marge), l'acquéreur (12 135 € dans le cas retenu et la possibilité d'amortir la rémunération SAFER), le vendeur qui maintient son prix et ne retarde pas la vente (menace de préemption écartée). Les perdants sont : le département pour 195 700 €, la commune pour 61 800 € et l'État pour 4 635 €.

La Cour rappelle que l'avantage fiscal attribué aux SAFER avait pour but de leur permettre d'intervenir pour des motifs d'intérêt public et notamment de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. L'utilisation de cet avantage fiscal est injustifiée pour des opérations dans lesquelles le rôle de la SAFER se limite parfois à celui d'un intermédiaire, certaines opérations n'ayant, en outre, qu'un lointain rapport avec l'activité agricole lorsqu'il s'agit, par exemple, de biens à usage résidentiel.

La poursuite de telles pratiques pour compenser la baisse des subventions accordées aux SAFER, aux frais des collectivités

territoriales, ne saurait constituer une réponse pertinente au regard des principes qui ont présidé à la création de ces organismes.

Il conviendrait donc d'assurer un encadrement des opérations de « substitution » ou sur des biens non agricoles, en réservant l'avantage fiscal aux seules opérations relevant de la mission d'intérêt général.

2 - Une faible activité dans les métiers de base

a) L'installation des jeunes agriculteurs : une priorité ?

En 1995, la Cour recommandait un recentrage des activités des SAFER sur leur mission d'intérêt général essentielle : l'installation de jeunes agriculteurs. Un sondage réalisé par le magazine « Terres agricoles » indique que 85,5 % des personnes interrogées pensent que les SAFER ne facilitent pas vraiment l'installation des agriculteurs, seules 10 % estiment que ces organismes jouent pleinement leur rôle[46].

La FNSafer met en avant les efforts réalisés en ce domaine. Les documents nationaux produits font valoir que les SAFER consacrent une part importante de leur activité de rétrocessions au profit de l'installation des agriculteurs, pourtant celle-ci représente moins du tiers de l'ensemble en 2012, même si cette ligne « installations » recouvre des situations très différentes. Ainsi, sur 29 668 ha de rétrocessions en faveur de l'installation, les premières installations avec dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) ne représentent que 2 761 ha, soit moins de 10 % du total. On ne saurait qualifier ce résultat de « part importante de l'activité de rétrocession » sans suggérer que cette activité est étonnamment inefficace.

Il ressort de l'enquête menée en 2012 par la FNSafer que plusieurs SAFER se sont engagées avec les collectivités territoriales (régions en particulier) dans des actions en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Les installations sont alors de ce fait plus nombreuses. Ces actions sont plus faciles à mettre en place si le ressort de la SAFER correspond à un ressort régional, comme le montre *a contrario* l'exemple de la région Midi-Pyrénées qui, devant l'urgence du problème, a dû signer une convention de portage foncier avec les trois SAFER concernées et quatre caisses du Crédit agricole.

[46] Résultats d'un sondage en ligne réalisé entre le 7 et le 10 février 2012 portant sur 1 272 personnes.

b) Un stock foncier généralement faible

L'extension des exemptions de droits d'enregistrement aux opérations de « substitution » accordée au début des années 2000 a permis globalement aux SAFER d'accroître fortement leurs marges tout en n'immobilisant pas de stock foncier.

Alors que le stock foncier était important au début des années 1980 avec plus de 160 000 ha, il est en moyenne à peine supérieur à 40 000 ha depuis 1991. De plus, la stratégie des SAFER a été de garder un maximum de stock conventionné[47], le plus souvent avec une garantie de bonne fin de la collectivité concernée (56 % en 2012), ce stock étant le plus souvent financé par la collectivité, les SAFER ne pouvant le financer sur leurs fonds propres[48].

La politique des SAFER est aussi en ce domaine très différenciée[49]. La faiblesse du stock foncier propre à la SAFER est, en effet, un signe de la diminution des acquisitions-cessions dans l'activité et du peu d'engagement à travailler avec les collectivités. Il n'est donc pas étonnant que les trois SAFER ayant des stocks peu élevés, malgré leurs disponibilités financières, soient celles qui retirent le plus de marge des opérations de « substitution ».

Dans ce contexte de faiblesse des stocks, les SAFER pratiquent de moins en moins de remaniements parcellaires, une de leur mission d'origine : moins de 2 000 opérations en 2012 portant sur 3 000 ha (3 fois moins qu'en 1999).

C - Le partenariat local : un développement inégal

Les liaisons avec les partenaires institutionnels tels que les collectivités territoriales et les établissements publics fonciers sont très différentes selon les SAFER, certaines agissant très peu en matière de développement local ou d'environnement. Elles ne sont pas exemptes d'ambiguïté.

[47] Seulement cinq SAFER ont un montant de stock foncier non garanti supérieur à 10 M€. De plus, le stock non conventionné de plus de 2 ans ne représente que 32 % de ce stock.

[48] Les capitaux propres des SAFER de métropole étaient de l'ordre de 119 M€, alors que la valeur de leur stock foncier est de 300 M€.

[49] Concernant les conventions de stockage, alors que certaines SAFER n'en ont pas, quatre en ont plus de 150 pour des surfaces dépassant parfois 3 000 ha.

Seulement 2,4 % des surfaces rétrocédées (soit 2 009 ha) concernent la protection de l'environnement en 2012. Le stock foncier des SAFER classé en faveur de l'environnement n'est que de 1 469 ha en 2012, dont 1 328 ha sont des forêts, à la suite d'une convention avec la Caisse des dépôts et consignations.

Concernant les collectivités territoriales, les SAFER doivent transmettre aux départements et aux communes les déclarations d'intentions d'aliéner (DIA) qu'elles reçoivent des notaires. Cette transmission est gratuite, mais les SAFER essayent de valoriser cette procédure par des études et actions spécifiques qui font l'objet de nombreuses conventions[50].

Les conventions de stockage de foncier ont connu une forte progression depuis 20 ans. À la fin de 2011, 1 160 conventions étaient répertoriées portant sur un stock de 25 673 ha. Les SAFER participent directement à l'artificialisation des terres agricoles par les conventions d'aménagement passées avec les collectivités. Elles considèrent que, faute de pouvoir s'y opposer, mieux vaut essayer d'en limiter les conséquences en excipant de leur connaissance du terrain, notamment en termes de qualité des terres.

Au niveau national, la FNSafer essaye de maintenir des contacts avec les associations d'élus locaux représentées à son conseil d'administration (départements et régions). Des enquêtes ciblées répondant à leurs préoccupations sont aussi effectuées. Les liaisons avec les associations d'élus communaux et intercommunaux semblent toutefois moins suivies, alors même que ce sont les principaux acteurs en matière d'aménagement et d'artificialisation des sols.

Les relations conflictuelles avec les établissements publics fonciers (EPF), très fortes en 2010, se sont apaisées grâce à un groupe de travail commun, bien que les problèmes de fond subsistent : existence de droits de préemption concurrents, recettes fiscales fortes des établissements publics fonciers (EPF) face à des financements plus aléatoires pour les SAFER. Le rôle des SAFER ne pourrait qu'être conforté par une délimitation de leur ressort conforme aux limites régionales dans les quatre régions où ce n'est pas encore le cas.

[50] Environ 3 000 conventions au titre des concours techniques et 1 500 concernant l'observation du marché foncier.

III - Un réseau à maîtriser

L'éloignement progressif des SAFER de leurs missions traditionnelles d'intérêt général est pour beaucoup le fruit du manque de suivi de leur activité, renforcé par la faiblesse des outils d'information. Le recentrage de l'activité de ces organismes doit donc s'accompagner de mesures structurelles touchant à l'organisation du réseau et à son accompagnement.

A - Une organisation à structurer

1 - Réorganiser la tête de réseau

La tête de réseau des SAFER est en réalité bicéphale avec la FNSafer d'un côté et Terres d'Europe-SCAFR de l'autre. Cependant, de fortes imbrications existent entre les deux structures. Les responsables de la société SCAFR sont les mêmes que ceux de la FNSafer. Les deux entités sont logées sur le même plateau de la « Maison SAFER », leurs personnels travaillent de façon très imbriquée et les versements de la FNSafer représentent plus de 66 % des produits d'exploitation de la SCAFR.

a) La place centrale de la FNSafer

La FNSafer, association de la loi de 1901, a été créée en même temps que les premières SAFER en vue notamment de veiller au bon fonctionnement et à l'équilibre économique de chaque société, et d'assurer la représentation de leurs intérêts communs, la diffusion des principes et des méthodes régissant leur activité. Son budget s'est élevé, en 2012, à 4,2 M€ pour un effectif de 16 personnes.

Le code rural définit les missions et les compétences des SAFER, mais il ne précise pas les outils nécessaires pour faire fonctionner de manière coordonnée un réseau de 26 SAFER, jalouses de leur autonomie. Elles ont cependant toutes adhéré à la FNSafer qui est l'interlocutrice du ministère de l'agriculture au niveau central et qui est appelée à participer aux groupes de travail animés par ce dernier.

En application de son règlement intérieur, il est donc revenu à la FNSafer d'organiser un socle commun. Cependant, si les circulaires et directives sont nombreuses, elles ne sont pas réunies en un recueil pouvant constituer un document de référence facilement consultable. De plus, la FNSafer ne s'attache pas à vérifier l'application effective de ces règles, sauf à l'occasion des enquêtes menées lors des changements de directeurs, mais dont l'objet est différent.

L'absence de suivi systématique de ses recommandations par la FNSafer constitue un défaut majeur du pilotage de l'ensemble. La FNSafer est plus reconnue par sa capacité à porter la voix des sociétés adhérentes auprès des pouvoirs publics, que pour son pouvoir à coordonner et impulser les actions de ces dernières. La Cour a mesuré la forte résistance à l'application de certaines directives, même si de nombreuses réunions (interrégionales, de directeurs, notamment) sont organisées à cet effet.

b) Le rôle ambigu de la SCAFR

La SCAFR, société anonyme au capital de 1,39 M€, a été créée en juillet 1960 pour prendre des participations dans le capital des SAFER mises en place à partir de 1962. Les institutions publiques sont présentes à son capital par l'Agence de services et de paiement (ASP) (pour près de 12 %) et la Caisse des dépôts et consignations (près de 35 %). Les autres grands actionnaires sont le Crédit agricole (32 %) et le Crédit Foncier de France (près de 7 %). La FNSafer, actionnaire à hauteur de 14 %, dirige la société avec pour seuls actionnaires attentifs, le Crédit agricole et, dans une moindre mesure, l'ASP. La SCAFR, devenue Terres d'Europe-SCAFR, après sa fusion en 2002 avec une société de conseil, assume deux missions : mener des études statistiques et siéger dans les conseils d'administration des SAFER (dont elle est actionnaire à hauteur d'environ 11 % pour 3,64 M€). Elle y a consacré un budget de près de 800 000 € en 2012 et un effectif de 8 personnes.

Par ailleurs, une avance a été faite à la SCAFR par l'État en 1990 d'un montant de 9,15 M€ à taux nul. Elle a été redistribuée aux SAFER en fonction de leur niveau d'activité. Ces dernières devaient la rembourser en six échéances (de 2000 à 2025) pour permettre à la SCAFR de la reverser à l'État. Si l'échéance de 2000 a bien été remboursée, celle de 2005 a fait l'objet d'une négociation avec l'État aboutissant, en 2007, à en remettre la totalité (1,524 M€).

Le remboursement de l'échéance 2010 n'est pas intervenu, la FNSafer ayant renouvelé sa demande à l'État d'abandonner sa créance. Depuis cette date, l'État n'a pas apporté de réponse à cette demande ni engagé de procédure de recouvrement de sa créance. Ni les comptes de la SCAFR, ni ceux des SAFER bénéficiaires ne traduisent cette charge de remboursement en contradiction avec les principes comptables de régularité et sincérité.

Il revient à l'État d'engager dans les meilleurs délais la procédure de recouvrement de cette créance et de confirmer le sort qu'il entend donner aux échéances à venir.

Au total, le rôle de la FNSafer comme celui de la SCAFR pourraient être plus clairement définis en confiant à la FNSafer les responsabilités d'une institution de tête de réseau (mettre en place les moyens facilitant la gestion courante des SAFER, produire les statistiques d'activité, réaliser les études) et à la SCAFR le rôle unique de porteur de capitaux. Dans ce contexte, la FNSafer pourrait être représentée dans les conseils d'administration des SAFER, ce qui contribuerait à renforcer sa position à leur égard.

2 - Instituer un réel contrôle

a) Les instances de gouvernance

En 1995, la Cour recommandait une moindre représentation du syndicalisme agricole dans les conseils d'administration. Du fait de l'évolution des missions, ils se sont ouverts, depuis 2009, aux représentants de conseils régionaux, généraux et municipaux de leur ressort, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser problème pour les SAFER chevauchant plusieurs régions. La gestion des SAFER reste cependant très contrôlée par le monde agricole, notamment par le syndicat majoritaire (la FNSEA).

Dans un audit sur les comités techniques départementaux mené en 2012 sous l'égide de la FNSafer, il est ainsi ressorti que les non-agriculteurs ont l'impression de rentrer dans un « monde clos » où la profession majoritaire domine. Il apparaît que les membres agriculteurs subissent beaucoup de pression, en particulier pour des parcelles

convoitées[51]. Les élus locaux ont cependant l'impression que le rôle des SAFER évolue vers une ouverture aux collectivités et à l'environnement tout en relevant les tensions créées par la participation *de facto* des SAFER à une réorientation des terres vers un usage non-agricole (3 432 ha. en 2012).

Les tensions sont également présentes à l'intérieur du monde agricole, en particulier lorsque les SAFER veulent utiliser leur droit de préemption pour lutter contre la spéculation foncière. Les rares préemptions faites avec demande de révision du prix aboutissent dans 85 % des cas à un retrait de la vente. Dans les secteurs à prix élevé, un conflit de génération existe entre les jeunes qui veulent s'installer et les anciens qui veulent vendre à bon prix, souvent dans un contexte d'artificialisation des sols. Des tensions existent aussi avec les syndicats minoritaires qui s'estiment insuffisamment représentés et informés, bien que la FNSafer ait donné des consignes d'ouverture en ce domaine.

Par ailleurs, l'ouverture au monde forestier devient pour certaines SAFER une nécessité, ainsi que l'a rappelé la FNSafer. Globalement les SAFER traitent désormais plus de 10 % du marché forestier. Ce secteur représente une part importante de l'activité des SAFER, sur le marché rural non agricole, mais très variable selon les SAFER (de 5 % à 33 %).

b) Les règles déontologiques

La FNSafer est chargée d'une fonction d'alerte au sein du groupe pour les anomalies qu'elle pourrait déceler dans le fonctionnement d'une SAFER. Elle met en œuvre cette fonction[52] d'après un processus gradué pouvant aller jusqu'au signalement au ministre. Le mécanisme est essentiellement tourné vers les SAFER pouvant rencontrer des difficultés financières et laisse de côté des pratiques qui pourraient être critiquables dans certaines SAFER, par exemple, certaines opérations de « substitution ».

Un comité stratégique et d'éthique a été créé en 2013 à la FNSafer pour assurer l'appui aux SAFER et le suivi de la « charte éthique » du

[51] Dans des régions où la terre est rare et convoitée, malgré des prix élevés, il n'est pas rare d'avoir plus de 20 demandes pour une même cession (3 en moyenne nationale), ce qui conduit souvent la SAFER à partager en plusieurs sous-ensembles.

[52] Un nouveau mécanisme d'alerte a été acté par décision du conseil d'administration du 11 octobre 2012 et par l'assemblée générale de fin d'année, sans modification du règlement intérieur.

groupe. On constate que cette dernière se réfère uniquement aux missions traditionnelles des SAFER.

De plus, aucune règle déontologique n'est mise en exergue dans la gestion des SAFER pour traiter non seulement des responsabilités et devoirs des dirigeants, administrateurs ou membres des comités techniques, mais aussi des personnels des SAFER eux-mêmes. On pourrait s'attendre au regard des missions d'intérêt général exercées par les SAFER à des exigences fortes sur la déontologie et la transparence des actions.

c) Le rôle de l'État

L'État n'intervient pas dans les directives et circulaires transmises par la FNSafer aux SAFER.

La procédure de renouvellement de l'agrément de la SAFER prévue par le code rural et de la pêche maritime[53] n'est pas utilisée pour faire un bilan critique des actions menées et des objectifs poursuivis.

Alors que la Cour recommandait, en 1995, une vigilance accrue des commissaires du gouvernement que sont les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les directeurs régionaux des finances publiques (DRFiP), les contrôles de la Cour ont montré leur faible implication, en particulier au niveau du conseil d'administration. Dans des domaines d'actualité et délicat à gérer, les commissaires ne reçoivent aucune instruction de leur ministère, ainsi le ministère de l'agriculture n'a-t-il réuni ses commissaires du gouvernement qu'une seule fois entre 2007 et 2013.

Le suivi des plans pluriannuels d'activité (PPAS) qui sert de cadre à la programmation de chaque SAFER reste lacunaire. Un simple bilan chiffré s'est substitué au compte rendu d'activité annuel et à l'évaluation à mi-parcours qui sont normalement prévus. En ce domaine, la FNSafer n'a d'ailleurs guère apporté d'appui aux SAFER.

Le ministère de l'agriculture a diffusé une circulaire du 6 mars 2013 demandant une évaluation sérieuse, en 2013, du plan 2007-2012 et l'élaboration d'un plan en 2014, qui portera sur la période 2015-2020 marquant sa volonté de faire des prochains plans pluriannuels

[53] L'article L. 141-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les SAFER : « doivent être agréées par le ministre de l'agriculture et le ministre chargé de l'économie et des finances. Leur zone d'action est définie dans la décision d'agrément ».

d'activité un véritable outil de pilotage stratégique des missions des SAFER.

Il apparaît effectivement nécessaire que le ministère de l'agriculture renforce le contrôle de l'État sur les stratégies foncières conduites par les SAFER à l'occasion des plans pluriannuels d'activité, ce qui rendra indispensable une plus grande implication des commissaires du gouvernement. Par ailleurs, l'action de contrôle n'en serait que plus efficace si le ressort de chacune des SAFER correspondait, pour le moins, au ressort des régions administratives.

B - Des mesures d'accompagnement à prévoir

1 - Renforcer la solidarité entre SAFER

Aucun dispositif n'a été mis en place pour tenter de réduire les écarts que fait apparaître la situation financière très contrastée des SAFER. Si un fonds de solidarité entre SAFER, soumis à l'agrément de l'État, est prévu par les statuts de la FNSafer depuis 2001, il n'a été mis en œuvre qu'entre 2001 et 2003 pour limiter les conséquences du changement brutal du mode de répartition des aides européennes qui ne prenaient plus en compte les handicaps naturels. Ce fonds, dont le montant avait atteint 707 000 € en 2003, a été mis en sommeil en 2004 devant l'insatisfaction d'une majorité des SAFER contributrices.

Il convient toutefois de signaler que, depuis 2008, une partie des excédents des SAFER (7 %) est reversée dans un fonds d'investissement et de structuration (FIS) pour financer[54] des actions à caractère commun, essentiellement dans le domaine informatique. Ce fonds, géré par la FNSafer, fonctionne mal et ne bénéficie que marginalement aux SAFER en difficulté ou qui cherchent à se restructurer.

Un dispositif de solidarité ne serait cependant pas inutile pour accompagner les SAFER dans une restructuration de leur réseau dès que la solidarité recherchée pourra s'appuyer sur une comptabilité analytique. Il bute cependant sur le caractère limité des fonds mobilisables et sur l'opposition au contrôle accru par la FNSafer et le ministère qu'il impliquerait.

[54] La cotisation globale appelée en 2012 sur la base des résultats de l'exercice 2011 s'est élevée à 357 000 €.

2 - Simplifier les conditions de financement de l'État

En 1995, la Cour avait recommandé que la subvention de l'État soit modulée en fonction de la politique foncière de chacune des SAFER Un arrêté a appliqué cette recommandation en 2001, mais a supprimé la prise en compte des handicaps rencontrés par certaines SAFER. Les subventions de l'État aux SAFER ont en conséquence très fortement diminué. Elles sont passées de 12,6 M€ en 1981 à 4,5 M€ en 2011, ce qui, en monnaie constante, représente une division de leur montant par six.

La FNSafer chiffre pour 2012 le montant des subventions de l'État à 3,99 M€ pour les SAFER de métropole et à 2,09 M€ celui d'autres subventions publiques, dont certaines proviennent de collectivités territoriales[55]. Le taux global de subvention par rapport aux charges de structures est de l'ordre de 5,8 % pour les SAFER de métropole (6,4 % en incluant les SAFER des départements d'outre-mer). Ce taux est très différent selon les SAFER[56].

Les subventions de l'État font l'objet d'une circulaire annuelle qui n'a pas été modifiée depuis de nombreuses années. Elles dépendent du critère relatif à la complexité des dossiers instruits par les SAFER et font l'objet d'une procédure d'attribution particulièrement lourde qu'il conviendrait de simplifier. Des critères prenant en compte les difficultés d'un territoire ou le respect des priorités des politiques agricoles pourraient être utilement retenus.

L'évolution des subventions de l'État n'a pas été sans effet sur la politique suivie par les SAFER en vue d'assurer leur financement. C'est ainsi, par exemple, qu'elles ont développé une stratégie de recettes pour les ventes qui ne transitent pas par elles, en demandant aux notaires une rémunération pour « réponse rapide » qui permet de purger le droit de préemption de la SAFER avant le délai légal de deux mois en payant 80 €, voire 200 €. En 2012, les recettes pour « réponses rapides » se sont élevées à près de 2,6 M€ : 11 SAFER en tirent des recettes supérieures à 100 000 € (dont Provence-Alpes-Côte d'Azur : 437 500 € et Rhône-Alpes : 301 900 €). Même si la somme est modeste, une telle pratique ne peut être que fortement critiquée au regard de la mission d'intérêt général des SAFER. Elle appelle donc un réexamen par la tutelle.

[55] Pour les plus importantes : les SAFER Île-de-France (600 000 €), Rhône-Alpes (516 000 €) et Languedoc-Roussillon (410 000 €).

[56] Des SAFER sont à moins de 3 % (Picardie, Flandres-Artois), d'autres, grâce à des subventions locales dépassent 10 % (Bretagne, Languedoc-Roussillon), la SAFER Île-de-France ayant un ratio de près de 25 %. La SAFER de Martinique dépasse 50 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'extension de l'exemption des droits d'enregistrement accordée aux SAFER au début des années 2000 a modifié profondément leurs interventions sur le marché rural. L'évolution continue des opérations de « substitution » sur des biens ruraux n'ayant plus de vocation agricole conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une politique de plus en plus coûteuse pour les finances publiques et étendue à des bénéficiaires qui ne sont plus ceux pour lesquels l'avantage fiscal a été créé.

L'État doit participer davantage au pilotage de l'action des SAFER, notamment pour leurs missions d'intérêt général. Le dispositif d'aide doit être simplifié et venir en appui des politiques de l'État définies dans le plan pluriannuel d'activité de chaque SAFER. L'échéance de 2010 de l'avance de l'État doit être remboursée.

Le recentrage des activités des SAFER sur leurs missions d'intérêt général doit s'accompagner d'une organisation renforcée du réseau des SAFER par une clarification des rôles de la FNSafer et de Terres d'Europe-SCAFR ainsi qu'une plus grande affirmation de la place de la fédération. Une plus grande solidarité financière entre SAFER reste à organiser. La restructuration du réseau visant à faire correspondre le ressort des SAFER avec, pour le moins, celui des régions est indispensable et facilitera leur reconnaissance par les collectivités territoriales.

Les instances de gouvernance des SAFER doivent s'ouvrir à d'autres acteurs du territoire. La transparence dans leurs modes de décision doit être renforcée et l'adoption de règles déontologiques ne pourrait qu'y contribuer.

La Cour considère que l'avenir des SAFER est ainsi subordonné au réexamen de leurs missions et à un meilleur encadrement de leurs activités.

Ces constatations conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

1. *réserver l'exemption des droits d'enregistrement aux opérations qui relèvent des missions d'intérêt général exercées par les SAFER ;*
2. *recouvrer l'échéance de 2010 de l'avance consentie par l'État ;*
3. *assurer la transparence des décisions prises dans les SAFER ;*
4. *prévoir un plan pluriannuel d'activité 2015-2020 de chaque SAFER, développer le partenariat avec les collectivités*

territoriales, en fonction des priorités de la politique agricole de l'État ;

5. *procéder au regroupement des SAFER pour que leur ressort corresponde, pour le moins, à celui des régions administratives et réduire le nombre des implantations locales ;*
6. *mettre en place une comptabilité analytique ;*
7. *clarifier la répartition des rôles entre la FNSAFER et la société SCAFR, en regroupant les études et le conseil aux SAFER dans la fédération.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	116
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	117
Réponse commune du président de la Fédération nationale des SAFER et de la présidente du directoire de la société Terres d'Europe-société de conseil pour l'aménagement foncier rural (SCAFR)	121

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à une optimisation des concours publics consacrés au réseau des SAFER. Néanmoins vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

L'analyse conduite par la Cour sur les SAFER rejoint celle que le Gouvernement a dressée, ce qui a justifié des dispositions dans le cadre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui est en cours d'examen au Parlement. Ces dernières répondent à un grand nombre de recommandations que la Cour a formulées.

La recommandation majeure de la Cour des Comptes concerne le renforcement de l'Etat dans le pilotage de l'activité des SAFER avec un recentrage de leurs activités sur leurs missions d'intérêt général.

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) partage cette recommandation et a d'ores et déjà engagé, en ce sens, un processus de refonte des Plans Pluriannuels d'Activité des SAFER (PPAS) afin d'en faire de véritables outils de pilotage et de suivi de l'activité des SAFER tant par les commissaires du gouvernement « agriculture » que par les SAFER elles-mêmes. Des travaux d'évaluation se sont déroulés courant 2013 dans le cadre de Comités régionaux pilotés par les DRAAF. Ce processus s'est conclu par un séminaire national en décembre dernier réunissant les DRAAF et les SAFER afin de dresser un bilan national de l'exercice et d'identifier les éléments de cadrage national des futurs PPAS.

Tirant les leçons de cette évaluation, une note de service relative à l'élaboration et au contenu des PPAS 2015-2021 est en voie de finalisation. Tout comme l'évaluation des PPAS, il est prévu que les travaux d'élaboration des futurs PPAS 2015-2021 soient pilotés par les DRAAF dans le cadre de comités régionaux associant les principaux partenaires des SAFER (Collectivités locales, services de l'Etat et Chambres Régionales d'Agriculture). La note de service précisera également les orientations stratégiques nationales pour les futurs PPAS et la nécessité de fixer des objectifs quantifiés ainsi que les modalités d'approbation et de révision de ces documents.

Par ailleurs, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen au Parlement en 2014 introduit un renforcement du contrôle de l'Etat sur les SAFER. Il est ainsi prévu :

- *une procédure de suspension d'agrément d'une durée maximale de 3 ans et de retrait d'agrément par le Ministre chargé de l'Agriculture ;*
- *le réexamen des conditions d'exercice du droit de préemption par la SAFER à l'initiative des commissaires du gouvernement lors du renouvellement du PPAS.*

De même, la Cour estime que les instances de gouvernance des SAFER doivent s'ouvrir à d'autres acteurs du territoire et préconise une plus grande transparence dans les décisions prises.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt s'attache à cet égard à refonder le Conseil d'Administration (CA) des SAFER en y instaurant trois collèges :

- *un premier spécifiquement dédié aux organisations professionnelles agricoles à vocation générale représentatives à l'échelle régionale ainsi qu'aux Chambres Régionales d'Agriculture ;*
- *un deuxième où siègent les collectivités locales dont le rôle de partenaires privilégiés des SAFER est ainsi conforté ;*
- *un troisième au sein duquel siègeront désormais « au minimum deux associations agréées de protection de l'environnement » marquant ainsi la poursuite du processus d'ouverture aux acteurs de l'environnement déjà engagé au sein des Comités techniques départementaux.*

Enfin, le principe d'une représentation équilibrée entre hommes et femmes dans la composition des collèges du CA est posé.

Pour la tête de réseau des SAFER, la Cour recommande la mise en place généralisée d'une comptabilité analytique ainsi que la clarification des rôles entre la FNSAFER et la SCAFR.

Afin de renforcer son rôle de « tutelle » sur le réseau des SAFER, le MAAF prévoit d'établir, courant 2014, une convention d'objectifs avec la tête de réseau des SAFER qui prévoira des engagements relatifs à la conduite de grands chantiers nationaux tels que la mise en place d'une comptabilité analytique dans l'ensemble des SAFER, l'harmonisation des procédures de « reporting » et de suivi des PPAS par les SAFER ou encore l'amélioration de la transmission d'informations aux commissaires du gouvernement pour leur permettre d'exercer pleinement leur rôle de contrôle des opérations conduites par les SAFER mais également d'orientation de la stratégie des SAFER.

A cet égard le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit, en tant que conditions d'agrément des SAFER, l'obligation d'adhésion à une structure regroupant l'ensemble des SAFER et la participation à un fonds de péréquation géré par cette structure. Ces deux dispositions renforcent le rôle et les responsabilités de la tête de réseau des SAFER et vont dans le sens des préconisations de la Cour d'une plus grande affirmation de la place de la FNSAFER et du renforcement de la solidarité entre les SAFER.

Des réflexions sont actuellement en cours au sein du MAAF sur les évolutions à conduire sur les missions respectives de la FNSAFER et de la SCAFR. Cette question juridiquement complexe et singulière eu égard au

statut des SAFER, sociétés anonymes et à la nature de leurs missions d'intérêt général.

Enfin, la recommandation de la Cour sur une simplification des conditions de financement des SAFER sera mise à l'étude en 2014 pour une entrée en application en 2015.

Concernant la régionalisation des zones d'action des SAFER, la Cour préconise de procéder à un regroupement des 26 SAFER pour que leur circonscription géographique corresponde à celle des régions administratives.

L'alignement des zones d'action des SAFER dans un cadre régional voire interrégional et respectant les limites des régions administratives est inscrit dans le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

La Cour estime que la connaissance du marché rural par les SAFER doit être améliorée, notamment en rendant obligatoire la notification aux SAFER des opérations portant sur les transferts de parts sociales et les démembrements de propriétés agricoles.

Il convient de rappeler que la connaissance statistique que les SAFER ont du marché foncier rural s'est progressivement renforcée.

S'agissant des démembrements de droits de propriétés, ceux-ci sont depuis un décret du 14 mars 2012 soumis obligatoirement à l'information des SAFER. Une première analyse de ces opérations de cessions conjointes ou non, d'usufruits et de nue-propriété a ainsi pu être présentée dans le cadre de la dernière étude de la FNSAFER sur le marché foncier rural, du printemps 2013.

Cette première étape vers une transparence accrue des mutations de foncier, terres et exploitations, s'opérant dans le cadre de montages complexes, sera suivie par une nouvelle avancée dans le cadre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Le champ des missions générales des SAFER, et partant de leurs acquisitions amiables, est en effet étendu en matière de parts ou actions de sociétés, pour toutes celles ayant pour objet principal l'exploitation et la propriété agricole. Ces opérations relatives aux exploitations à formes sociétaires seront ainsi en corollaire portées à leur connaissance.

S'agissant enfin des données et analyses statistiques des SAFER, et l'appui technique qu'elles ont effectivement à apporter sans réserve aux instances publiques, aux plans national comme départemental, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen a prévu :

- *la participation des SAFER aux travaux des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers relève de leurs missions des SAFER ;*

- *la participation de la FNSAFER à l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers ;*
- *la transmission par la FNSAFER chaque année d'un bilan des activités forestières au nouveau Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois.*

Enfin, la Cour constate la faible activité des SAFER dans leurs métiers de base, et en particulier en matière d'installation en termes de surfaces rétrocédées.

S'agissant de leurs interventions au titre des installations, la surface rétrocédée à leur profit constitue un critère d'appréciation significatif, mais non exclusif de leurs actions en termes de premières installations. La superficie cédée par les SAFER, en moyenne de 13 ha, est en effet le plus souvent complétée par des surfaces obtenues par ailleurs, notamment en fermage qui ne sont pas prises en compte dans les statistiques des SAFER. L'action des SAFER est donc dans ce cadre déterminante pour asseoir la viabilité du projet d'installation.

Par ailleurs, au sein des projets de premières installations accompagnées par les SAFER, on note une proportion importante des projets hors cadre familial qui représentent, en 2012, 65 % de projets d'installation accompagnés. Or l'intervention des SAFER sur ce type de projets est essentielle.

En tout état de cause un stockage assumé par les SAFER seules ne saurait constituer une solution en termes d'installation. Des stocks mal maîtrisés ont en effet conduit dans les années 1990 une grande majorité d'entre elles dans des situations financières extrêmement détériorées conduisant à des plans de redressement massifs et à des concours publics importants.

Enfin, la refonte de la politique d'installation, à la suite des Assises de l'installation qui se sont déroulées tout au long de 2013 aux niveaux national et régional, permettra dans le cadre d'une plus grande régionalisation de cette politique une meilleure mobilisation de l'ensemble des acteurs, notamment des SAFER.

Concernant la part décroissante des remaniements parcellaires dans l'activité des SAFER, le volume du stock foncier n'apparaît pas comme facteur véritablement limitant. Le frein à de telles opérations vient principalement du coût qu'elles génèrent, et qui doit être répercuté sur les attributaires.

En conclusion, le projet de loi pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen répond très largement aux recommandations formulées par la Cour par les nouvelles dispositions qu'il introduit.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES SAFER (FNSAFER) ET DE LA PRÉSIDENTE DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ TERRES D'EUROPE-SCAFR

Nous avons noté tout l'intérêt que l'État porte aux Safer, qui ont fait l'objet cette année d'une inspection par votre institution, d'un audit du CGAAER et d'un travail approfondi du gouvernement pour en repenser les moyens d'intervention dans son projet de loi d'avenir pour l'agriculture.

Ces différentes analyses mettent en évidence la nécessité pour l'État de disposer des Safer, outil de régulation du marché foncier, qui, en complément du contrôle des structures, met en œuvre la politique agricole, permet l'accès au foncier pour des jeunes entrepreneurs, promeut le modèle voulu par la France d'une agriculture familiale, économiquement performante, en lien avec son territoire, capable de relever les défis environnementaux et de porter l'emploi.

Les Safer, un outil efficace et toujours moderne

La création des Safer en 1960 pour remplir une mission agricole, était alors un pari extraordinairement audacieux. Aujourd'hui, cet outil n'est plus remis en cause, car il a démontré son efficacité et malgré plus de 50 ans d'histoire n'en reste pas moins moderne. Ainsi, de nombreux pays, d'Europe ou du monde (Québec, Roumanie, Brésil, Japon, pays d'Afrique de l'Ouest…), viennent s'inspirer de cet exemple français pour le décliner dans leur propre politique foncière.

Les Safer ont su remplir les missions que le législateur leur a confiées. En 2012, ce sont plus de 1200 premières installations rendues possibles par les Safer. A travers leur intervention sur plus de 88 000 ha de terres, elles ont permis, outre ces installations, de conforter 3 800 exploitations et de réaliser près de 1 900 restructurations parcellaires. Les Safer sont aussi le premier opérateur foncier en agriculture biologique, accompagnant 130 nouveaux installés en 2012 et rétrocédant 2 800 ha pour l'agriculture biologique.

Elles agissent depuis le milieu des années 1960 en faveur de l'implantation des ouvrages linéaires (autoroutes et lignes à grande vitesse), et depuis 1990 pour le développement local, participant à la mise en œuvre des volets fonciers des politiques publiques locales ou à la réalisation d'études pour le compte des collectivités.

Les Safer sont aussi des acteurs engagés au service de l'environnement et des paysages. Outre les nombreux partenariats développés (conservatoire du littoral, Parcs Naturels, agences de l'eau, conservatoires des espaces naturels…), ce sont 900 opérations qui ont ainsi été réalisées en 2012, en faveur de l'environnement.

Leur efficacité dans la régulation du marché foncier est indéniable et la France bénéficie d'un marché stable et sincère des terres agricoles, jusqu'à présent globalement transparent, connu et accessible, qui valorise à sa juste valeur la ressource non renouvelable que constitue le foncier. Dans un marché actif, le prix des terres agricoles relativement bas en France constitue un facteur de compétitivité pour notre agriculture

La nécessité d'évoluer et de s'adapter aux nouvelles contraintes et enjeux du monde rural

Néanmoins, après plus de 50 ans d'existence, les Safer ont besoin de pouvoir poursuivre leur évolution. Cette évolution nécessaire, (qui ne doit pas être considérée abusivement comme une simple dérive) a permis de s'adapter aux nouveaux enjeux, de mieux servir les politiques publiques, de limiter les stratégies de contournement de blocage du marché , de participer au développement local, de concilier agriculture et environnement, de lutter contre la disparition des terres agricoles…

Bref, de conserver leur efficacité.

Dans ce but, des pistes ont été soulevées par la Cour des Comptes et seront analysées et suivies par le groupe : restructuration de la tête de réseau (FNSafer/Scafr), renforcement du lien avec la tutelle État, poursuite de la formalisation et de la fixation des objectifs pluriannuels, régionalisation des Safer, péréquation au sein du groupe, mise en place d'une comptabilité analytique…

Sous réserve d'en trouver les modalités pratiques et d'en lever les difficultés juridiques (qui ne sont que très peu abordées dans le rapport), nous serons moteurs pour mettre en œuvre ces évolutions, et suivre vos recommandations.

Une analyse a priori biaisée de l'activité des Safer et de leurs modes de financement, en particulier la substitution

En revanche, nous ne partageons pas votre jugement portant sur le recours au mécanisme dit de substitution. La Cour des comptes l'analyse comme une action « alimentaire » où la seule valeur ajoutée de la Safer serait la substitution de sa rémunération aux droits de mutation.

Nous tenons à vous rappeler que la substitution a été instaurée par la loi du 9 juillet 1999 comme un moyen de transmission d'un bien immobilier permettant de supprimer un deuxième acte de mutation. Cette disposition a été prise par le législateur suite à la diminution importante des droits de mutation passant de 15,5 % à 4,9 %. La question qui était alors posée, et qui à ce jour n'a pas reçu de réponse satisfaisante, était bien celle du mode de financement de la mission de service public des Safer.

La procédure de transmission d'un bien par substitution nécessite les mêmes étapes que la procédure d'acquisition (négociation auprès du

vendeur, maîtrise du prix, nécessité de l'accord des commissaires du gouvernement à partir de 75 000 €) et de la procédure de rétrocession (appel à candidatures, passage en Comité Technique, autorisation d'attribution auprès des Commissaires du Gouvernement quelle qu'en soit la valeur).

Lors de la revente par la Safer, il ne faut pas oublier que les conditions imposées à l'acquéreur sont les mêmes, que le bien soit rétrocédé ou substitué, puisque le même cahier des charges est prévu par la loi et que la responsabilité des Safer en tant que vendeur professionnel est identique.

Le mécanisme de substitution ne nuit donc pas à la qualité de l'activité des Safer. A titre d'exemple, les ¾ des 1 200 installations réalisées par les Safer en 2012 ont bénéficié d'une substitution. Seules 300 ont nécessité une intervention par acquisition / rétrocession.

Nous regrettons que cette incompréhension vous ait conduits à tenir ce discours. Nous devons sans doute mieux valoriser notre activité en fonction des modalités d'intervention notamment quand elles peuvent prêter à interprétation.

A l'inverse la question du financement, qui est fondamentale pour la pérennité de la mission de service public des Safer, reste toujours posée, le rapport ne l'abordant que très marginalement. Initialement abondé par des subventions de l'État, le modèle économique repose aujourd'hui presque exclusivement sur les marges perçues sur les rétrocessions. Ce qui, comme vous l'avez perçu, constitue une réelle fragilité.

Sur le rapport et sa publication

Vous avez au cours de l'inspection mesuré la bonne foi des intervenants et notre volonté de bien faire. Nous avons, lors de la restitution, partagé avec vous l'ensemble de nos observations et commencé à mettre en œuvre les recommandations que vous avez exprimées.

Fallait-il, lors de la rédaction finale du rapport, utiliser une présentation journalistique qui se veut accrocheuse et provocante ? Vous savez pertinemment que beaucoup de lecteurs sont affamés de ce mode de présentation et ne retiennent que les titres dont la démesure jette un discrédit sur l'ensemble de l'action des SAFER, donnant ainsi à ceux qui veulent nous voir disparaître le discours du scandale.

A l'heure où le Ministre de l'Agriculture et l'ensemble des parlementaires veulent redonner un sens à l'action des SAFER, il est très regrettable que la forme utilisée dans les titres de votre rapport, à défaut d'être pertinente, soit outrancière.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre II

Défense et espace

1. La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques française
2. Le transport spatial : une ambition stratégique, une contrainte de coûts

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises

PRÉSENTATION

Le programme de second porte-avions français a été officiellement lancé en 2005, mais son principe était étudié depuis 1980. Le projet a été suspendu en 2008, et il ne figure plus dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale du 29 avril 2013.

La majeure partie des dépenses effectuées à ce titre (287 M€ en euros constants) se rattache à un accord de coopération avec le Royaume-Uni mis en œuvre sur une courte période (2006-2007) dans le cadre d'un mémorandum d'entente signé en mars 2006. Il faisait suite à de nombreux accords et déclarations bilatérales visant à développer de nouvelles pistes de coopération en matière d'armement.

En principe, les accords de coopération industrielle en matière d'armement visent à réaliser des économies sur les programmes concernés. Ils impliquent une répartition équilibrée des investissements et des gains entre les États contractants.

Tel ne fut pas le cas du mémorandum d'entente franco-britannique de mars 2006. Dès l'origine, il fut grevé de fortes incertitudes et déséquilibré au détriment de la France.

Compte tenu des orientations clairement exprimées par le Royaume-Uni dès 2005, la coopération franco-britannique en matière de porte-avions ne pouvait ni aboutir à un partenariat industriel, ni permettre de dégager des économies.

Il en est résulté un important surcoût (plus de 200 M€ en 2013) pour les finances publiques, sans véritable contrepartie pour la France.

I - Un projet national ancien relancé dans un cadre franco-britannique

A - Le projet de second porte-avions français

Le porte-avions *Charles de Gaulle* a été admis au service actif le 18 mai 2001. Or ses indisponibilités programmées ou accidentelles n'autorisent qu'une présence à la mer moyenne de l'ordre de 65 %, laissant pendante la question de la permanence du groupe aéronaval français.

La décision de principe de doter la France de deux porte-avions à propulsion nucléaire afin de garantir la disponibilité permanente d'au moins l'un d'entre eux a été étudiée depuis 1980 et fut validée à un niveau présidentiel lors du conseil de défense du 23 septembre 1980, avant que ne soient ouverts les crédits nécessaires dans le cadre de la loi de programmation militaire pour 1984-1988.

En 1988, puis entre 1990 et 1995, les gels de crédits militaires conduisirent néanmoins à suspendre à cinq reprises le programme, puis à mettre entre parenthèses la commande du deuxième porte-avions.

Cependant, le projet de second porte-avions nucléaire n'a jamais été complètement abandonné, comme en témoignent les différents travaux et études commandés par le ministère de la défense de 1997 à 2004 et conduits majoritairement par la direction des constructions navales (DCN) et THALES.

B - La coopération franco-britannique en matière d'armement

De nombreux programmes d'armement sont aujourd'hui mis en œuvre par la France dans le cadre de la coopération européenne (frégates multi-missions, A400M, avions ravitailleurs MRTT[57], etc.), mais également dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) ou de l'organisation conjointe de coopération en matière

[57] MRTT : *Multi Role Tanker Transport*, (avion multirôle de ravitaillement en vol et de transport).

d'armement (OCCar[58]), en vue de faire face à la contrainte budgétaire qui pèse sur les États membres des organisations susmentionnées.

Dans ce cadre, la relation franco-britannique dans le domaine de la défense a connu, à compter de 1998, des développements favorables à la perspective d'une coopération bilatérale.

Ainsi, le sommet franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998 a-t-il donné une nouvelle impulsion à la construction d'une Europe de la défense. Ce sommet a permis à la France et au Royaume-Uni de confirmer l'importance du rôle de l'Union européenne (UE) sur la scène internationale. Le sommet de Saint-Malo ne portait pas spécifiquement sur le développement de programmes militaires bilatéraux, mais permettait d'affirmer le rôle actif du couple franco-britannique dans la construction de l'Europe de la défense.

À partir de 2002, des échanges de haut niveau ont abordé plus spécifiquement la question de la coopération bilatérale en matière de porte-avions.

En juillet 2002, le ministre de la défense français a proposé à son homologue britannique une collaboration sur le projet « CVF » (*Carrier Vessel Future)* en vue de construire deux porte-avions pour la Royal Navy et un pour la Marine nationale française.

L'hypothèse d'une telle coopération bilatérale a été de nouveau évoquée à l'occasion du sommet du Touquet du 4 février 2003. La France annonçait à cette occasion son intention d'engager des études afin de s'assurer qu'il était possible de construire en commun les porte-avions, « étant entendu que construire trois unités est naturellement plus intéressant sur le plan économique et financier qu'en construire deux ou une »[59].

Toutefois, le 26 février 2003, le ministre de la défense britannique s'exprimait, lors d'un débat parlementaire, en des termes plus mesurés. Il se contentait ainsi d'évoquer « une potentielle future coopération sur un échange d'informations » et rappelait avoir « fourni à la France des informations de base sur le projet CVF afin de l'aider à décider de la meilleure voie à suivre pour son propre projet. ».

[58] Cette organisation intergouvernementale européenne vise à faciliter la gestion en collaboration de grands programmes d'armement. L'OCCar rassemble six pays membres : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Belgique et Espagne.

[59] Conférence de presse conjointe du Président de la République française et du Premier ministre britannique, 4 février 2003.

Malgré cette position qui ne concédait à la France qu'un rôle secondaire, la France et le Royaume-Uni ont annoncé, le 18 novembre 2004, lors du sommet de Lancaster House, leur volonté de coopérer dans la construction de trois porte-avions.

C - L'accord de mars 2006

Dans son préambule, le mémorandum d'entente franco-britannique[60], signé en mars 2006, s'inscrit explicitement, dans la continuité de la déclaration franco-britannique du Touquet du 4 février 2003 et de la lettre d'intention signée le 10 avril 2003 entre le délégué général pour l'armement et son homologue britannique[61], relative à la fourniture des informations permettant à la France « d'évaluer quelles adaptations le CVF britannique doit subir pour répondre aux exigences françaises ».

Il apparaît toutefois que le champ du mémorandum, ainsi que sa mise en œuvre, procédaient d'une vision beaucoup plus limitée de la coopération franco-britannique.

Selon les dispositions de son article 2, l'objectif du mémorandum était d'établir les modalités d'une coopération entre les parties, dans un cadre partenarial, « afin de s'entendre sur une partie commune du *design* pouvant être utilisée par les deux parties pour concevoir, construire et soutenir un porte-avions français et deux CVF britanniques ».

Ainsi, les parties française et britannique s'engageaient-elles à développer la définition détaillée de la partie commune du projet, compatible avec les spécifications de chaque signataire, en maximisant les économies et les bénéfices, et à identifier les possibilités d'approvisionnement groupé de certains articles d'éléments communs aux porte-avions français et britannique, afin de « procurer des bénéfices et des économies pour les deux parties ».

Dans ce cadre, l'équipe française avait accès « aux informations et données techniques de la partie commune du *design*, uniquement dans le but de concevoir et de construire un CVF français », et la partie britannique bénéficiait « d'une contribution à l'expertise de la part de la partie française et de ses industries ». Il était stipulé que le terme *design*

[60] *Memorandum of Understanding (MoU).*
[61] *Chief of Defence procurement.*

mentionné par le mémorandum correspondait à une version du projet de porte-avions CVF-STOVL[62] britannique.

En contrepartie, la France s'engageait à verser forfaitairement 100 M£, comprenant une part variable de 15 M£, à laquelle devaient s'ajouter 33 % des coûts constatés au titre de la définition de la partie commune du *design* jusqu'à fin 2006, soit au total environ 140 M£ (205 M€ courants 2013).

Au titre de cet accord, la France a effectué au profit du Royaume-Uni un paiement équivalent à 70 M£, soit 103 M€ (112 M€ constants 2013) correspondant à 55 M£ au titre des paiements forfaitaires mentionnés dans le mémorandum et 15 M£ correspondant à une portion de la part variable (juillet 2006).

Ainsi conçu, le mémorandum d'entente franco-britannique ne constituait pas une convention de coopération sur un projet industriel commun, mais un « achat sur étagère » par la France au Royaume-Uni de certaines études, avec un accès des équipes françaises aux travaux et réunions du groupe de projet britannique.

II - Un accord voué à l'échec

Les dispositions du mémorandum d'entente portaient donc sur un périmètre réduit à l'acquisition des données britanniques, en vue d'une adaptation aux besoins français, et sur d'éventuelles pistes d'approvisionnement commun, dans une perspective d'économies et d'achat efficace (*best value for money*). Toutefois, les éléments nécessaires à une véritable coopération industrielle faisaient défaut. C'est ce qui a conduit la France à assumer une importante dépense en l'absence de contrepartie effective.

A - Une coopération privée de contenu

Plusieurs raisons permettaient de douter, dès 2005, de l'existence d'un projet industriel commun.

[62] *Short take-off - vertical landing.*

1 - Des calendriers français et britannique décalés

Du côté français, le calendrier initial de réalisation, dont le respect n'a jamais été assuré, prévoyait une mise en service opérationnel en 2015, ce qui correspondait à une période d'indisponibilité du *Charles de Gaulle*.

Du côté britannique, les avancées du programme avaient mis en évidence les risques de disjonction des calendriers des deux pays : la phase de faisabilité *(assessment phase)* se déroulait jusqu'en janvier 2006, suivie par une phase de définition *(demonstration phase)*, de février 2006 à juin 2007. En pratique, les deux porte-avions britanniques seront commandés en mai 2008, l'objectif étant de garantir une mise en service opérationnel entre 2018 et 2020.

2 - Des options techniques divergentes

Les approches française et britannique divergeaient sensiblement en matière d'installation d'aviation.

En effet, depuis 2001, les ministères de la défense britannique et américain avaient signé un protocole d'accord relatif à la participation du Royaume-Uni comme « partenaire de niveau 1 » au programme *Joint Strike Fighter* (JSF), qui avait conduit, en octobre 2002, à l'adoption de la version « décollage court et atterrissage vertical » dans l'expression de besoin du programme de porte-avions.

Cette version n'était pas compatible avec le choix historique côté français, consistant à l'utilisation de catapultes pour le décollage des avions et de brins d'arrêt pour leur atterrissage. Cette technique de lancement et de réception permet notamment d'accroître le rayon d'action des aéronefs.

De ce fait, les travaux communs ont à plusieurs reprises buté sur l'adéquation très relative du *design* britannique aux exigences françaises concernant ces fonctions essentielles.

La partie française a tenté, durant la même période, de faire prendre en considération les spécificités du besoin français (assiette, vitesse, puissance électrique, en particulier) par l'équipe de projet britannique. Il fut notamment demandé de prévoir certaines évolutions du « *design* » devant permettre de parvenir à 90 % de communauté (usage de soutes à munitions françaises, intégration possible d'un système de stabilisation de type COGITE). Ces demandes n'ont cependant été que partiellement prises en considération par les Britanniques, qui étaient eux-

mêmes engagés dans la préparation du dossier de réalisation de leurs porte-avions.

3 - Des politiques d'achat difficilement conciliables

Afin de disposer des compétences requises pour de nombreux sous-systèmes, le ministère de la défense britannique s'est adressé à un réseau de sous-traitants britanniques sélectionnés en amont *(preferred suppliers)*. Ce choix répondait à la fois à des motifs de stratégie industrielle nationale et de montée en compétence des industriels britanniques, et à une volonté d'éviter tout retard dans le déroulement du programme par la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence souhaitées par la partie française.

Dans cette configuration minimale de la coopération industrielle, les économies possibles liées à la coopération franco-britannique étaient estimées à seulement une cinquantaine de millions d'euros pour la France, ce qui n'a pas empêché cette dernière de signer le mémorandum de mars 2006, qui l'engageait pour une participation d'au moins 100 M£ sans réelle contrepartie autre que l'accès à des études portant sur un projet ne répondant pas à ses besoins.

Tirant les conséquences de cette politique, et limitant nettement leurs ambitions, les industriels français ont proposé de formaliser des procédures de coordination avec leurs partenaires britanniques. Le 15 novembre 2007, les chantiers navals DCNS et Aker Yards ont signé avec les groupes industriels de défense BAE Systems, VT Group (VT), THALES UK et Babcock Support Services un accord prévoyant que « les six signataires se consulteront sur l'opportunité d'acheter ensemble les systèmes de combat ou de communication, les radars, la motorisation conventionnelle de ces trois navires et la maintenance des deux projets ».

Cette déclaration est cependant demeurée sans effet. Ainsi, le 6 octobre 2008, le choix de Rolls-Royce pour la fourniture des turbines, envisagé depuis 2004 par le Royaume-Uni, a-t-il été confirmé[63].

[63] "*Carrier work boosts Scots firms"*, BBC, 6 octobre 2008.

4 - Une stratégie industrielle britannique centrée sur ses chantiers nationaux

La stratégie industrielle de défense britannique arrêtée en décembre 2005[64] soulignait les insuffisances de l'industrie des chantiers navals du Royaume-Uni et l'incapacité pour cette dernière de procéder à la réalisation d'un programme militaire structurant. Seules des réorganisations industrielles pouvaient permettre d'assurer la montée en puissance des capacités de l'industrie navale britannique.

Le Gouvernement britannique a, de ce fait, considéré qu'il convenait de lier – voire de subordonner – la construction des porte-avions à des réorganisations de l'industrie navale britannique. Le ministère de la défense britannique a signé dans ce contexte un accord d'une durée de quinze ans avec BAE Systems, par lequel l'industriel s'engageait à un ensemble de réorganisations et de réductions de coûts, en échange d'un soutien fort du gouvernement britannique à la filière aéronavale, *via* la fourniture d'un nombre d'heures de travail suffisant au maintien des compétences industrielles stratégiques, compensée, le cas échéant, par des flux financiers annuels sous un plafond de 230 M£[65] [aux conditions économiques de 2011].

En outre, l'homologue britannique de la direction générale de l'armement (DGA) et les industriels concernés par le projet de porte-avions ont constitué un groupe de projet conjoint *(Carrier Alliance)*, formalisé par un accord qui était à la fois un code de bonne conduite et un accord de partage des risques et bénéfices. L'*Alliance Board* réunit les directeurs des sociétés membres du groupe et fixe pour partie les lignes directrices et les objectifs.

En termes de construction, la stratégie de réorganisation industrielle a conduit le ministère de la défense Britannique à annoncer, dès décembre 2005[66], la répartition de la construction entre quatre chantiers navals britanniques se partageant la réalisation de cinq « super-blocs » : la partie inférieure et l'avant des porte-avions étaient divisés en quatre blocs, et la partie supérieure en 22 sous-blocs, attribués aux différents participants industriels. Le bloc 1 (la proue avec tremplin) serait construit par Babcock à Rosyth ; le bloc 2 (ainsi que les 2 îlots) par VT Group (VT) à Portsmouth ; le bloc 3 par BAE Systems Submarine

[64] *Defence Industrial Strategy. Defence White Paper* (présenté au Parlement en décembre 2005).
[65] Rapport du National Audit Office (NAO), *Carrier Strike*, juillet 2011.
[66] Communiqué du ministère de la défense britannique, 14 décembre 2005.

à Barrow-in-Furness ; les blocs 4 et 5 par BAE Systems Surface Fleet à Govan. L'intégration serait réalisée par VT à Portsmouth.

La perspective de lots construits en commun avec la France n'avait pas sa place dans ce nouveau schéma.

La direction générale de l'armement (DGA) a alors proposé que la maîtrise d'œuvre industrielle française soit, *a minima*, intégrée dans le groupe de projet britannique *(Carrier Alliance)* et sa maîtrise d'ouvrage associée au pilotage du projet. Cette demande a été rejetée par les partenaires britanniques, qui estimaient que le montage du groupe de projet ne devait pas être alourdi[67]. Il est clair que les industriels britanniques ne souhaitaient en aucune manière partager la construction des porte-avions, ou même le pilotage de cette construction, avec la partie française.

L'annonce par le secrétaire d'État aux acquisitions de défense, fin décembre 2006, du lancement du programme CVF était subordonnée à la réorganisation de l'industrie navale britannique, avec la perspective de l'émergence d'un consortium BAE-VT : cette condition fermait également la possibilité d'un quelconque partage de la construction avec la France.

Le feu vert pour le démarrage de la construction du porte-avions *Queen Elizabeth* devait être donné[68] dès lors que serait constituée une société conjointe (*joint-venture*) entre BAE Systems et VT Group : c'est à cette fin qu'en juillet 2008 était créée BVT Surface Fleet.

La construction sera finalement partagée entre quatre sociétés (BAE Systems surface ships, Babcock Marine, A&P Group, Cammell Laird) et répartie sur sept sites du Royaume-Uni, dont un site d'assemblage de l'ensemble des blocs à Rosyth[69].

Dans ces conditions, la France n'avait d'autre choix que de renoncer à un partage de la construction industrielle avec les britanniques. Cette option de partage était pourtant la seule qui aurait permis de tirer profit de la coopération industrielle.

[67] Dossier de lancement de la réalisation (DLR) du programme de deuxième porte-avions.
[68] *Government gives go-ahead do two new aircraft carriers, AFP, 20 May 2008.*
[69] Rapport du National Audit Office (NAO), *Carrier Strike*, juillet 2011.

B - Une dépense assumée en pure perte par la France

Le montant total des dépenses effectivement payées au titre du programme de second porte-avions français s'établit à 287,5 M€ (constants 2013)[70], dont 73 % au titre des deux années de coopération franco-britannique.

En effet, outre le « ticket d'entrée » permettant à l'équipe française l'accès aux études anglaises, deux marchés sont directement liés au processus de coopération.

Le marché d'études de définition du 2 décembre 2005 s'inscrit explicitement dans la perspective du mémorandum (MoU) dont la signature est alors imminente puisqu'il vise à produire les études permettant de démontrer la faisabilité d'une coopération fondée sur le CVF britannique.

Le marché d'études de définition du 25 septembre 2006 prolonge quant à lui le marché d'études de décembre 2005 et les travaux menés dans le cadre du MoU et vise à l'élaboration d'un dossier de définition d'ensemble présentant à la fois le tronc commun des *designs* des porte-avions français et britannique et les adaptations nécessaires aux spécificités françaises.

Le détail de ces dépenses est présenté dans le tableau ci-après.

[70] La France a engagé des dépenses concernant en particulier les études relatives à la propulsion nucléaire ou l'achat des installations d'aviation.

Tableau : dépenses publiques de la France liées à la coopération franco-britannique

Marchés publics	Période	Montant TTC (en € courants)	Montant (en € constants 2013)
Marché du 2 décembre 2005	2005-2006	20,4 M€	22,5 M€
« ticket d'entrée » MoU	2006-2007	103 M€ (70 M£)	112 M€
Marché d'études de définition notifié le 25 septembre 2006	2006-2008	73 M€	80 M€
Dépenses liées à la coopération franco-britannique	2005-2008	**196 M€**	**214 M€**

Source : Cour des comptes

Au total, sur une période de deux années (2006 et 2007), la France a donc choisi, pour la construction de son deuxième porte-avions, de s'orienter vers l'achat d'études britanniques, alors même que l'analyse du contexte, ainsi que des positions exprimées publiquement et sans ambiguïté par le Royaume-Uni, laissaient clairement voir qu'elle ne pouvait ni s'appuyer sur un projet industriel conjoint, ni même, à défaut, voir ces études répondre techniquement à certains besoins français.

Dans la période qui a précédé la signature du *mémorandum* d'entente, une analyse de l'organisation industrielle ainsi que des choix affichés par le gouvernement britannique s'agissant des orientations techniques de la politique d'achats et de l'organisation industrielle, aurait dû permettre de bien mesurer l'impasse dans laquelle la France s'engageait vis-à-vis de son partenaire britannique.

Au cours de ces deux années, les dépenses assumées par la France se sont élevées à environ 214 M€ (euros constants), dont 112 M€ versés au Royaume-Uni à titre de « ticket d'entrée », et 102 M€ de contrats industriels liés à la coopération dont les résultats sont aujourd'hui inutilisables.

CONCLUSION

Sans méconnaître, de façon générale, l'intérêt qui s'attache à la coopération internationale dans les domaines de l'armement et de l'interopérabilité, il y a lieu de relever, dans le contexte dans lequel a été scellée la coopération franco-britannique en matière de porte-avions, son bilan coût-avantages, clairement négatif pour la France.

En termes techniques, l'objectif de la France était de « gagner » deux années de développement en acquérant et en adaptant le design britannique. En outre, l'arrimage du programme de second porte-avions français au programme britannique et l'engagement de crédits en découlant devaient permettre de rendre irréversible le lancement du programme français. C'est ainsi que furent justifiées pour partie les ouvertures de crédits consenties en 2007[71].

Toutefois, dès 2005, les chances d'y parvenir étaient très faibles. Rétrospectivement, la signature du mémorandum a eu pour seul effet d'engendrer un surcoût pour les finances publiques.

Pour ne retenir que les 103 M€ versés au Royaume-Uni comme ticket d'entrée (112 M€ constants 2013), ils constituent une pure contribution française au financement des porte-avions britanniques dans la phase de définition du programme.

Quant aux études acquises par la France en marge de la coopération franco-britannique pour un montant de 102 M€ (constants 2013), elles peuvent être considérées comme caduques, puisque le programme de second porte-avions français a été suspendu en 2008, avant d'être de facto abandonné en 2013.

La Cour ne méconnaît pas l'intérêt potentiel des coopérations en matière d'armements en période de restrictions budgétaires, dont la finalité est de partager les coûts de développement tout en garantissant aux États participants un juste partage industriel. S'agissant en particulier de la coopération franco-britannique, le programme

[71] Cf. les propos tenus par la ministre de la défense en séance publique à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le 8 novembre 2006, afin de justifier l'ouverture des crédits sur le programme 146 : « Nous pourrons ainsi commencer en 2007 la réalisation du second porte-avions. C'est un choix que je souhaite irréversible, car il correspond à la nécessité de la permanence à la mer, nécessité stratégique compte tenu de la multiplication des crises ».

Epure/Teutatès[72] *dans le domaine de la simulation nucléaire prouve qu'une telle coopération est possible.*

La réussite de ces collaborations exige toutefois que plusieurs conditions soient au moins en grande partie réunies : des objectifs techniques suffisamment proches, des calendriers peu décalés et surtout l'acceptation par toutes les parties d'un partage effectif et rationnel de la charge des études et de la fabrication.

[72] Dans le cadre du traité de défense franco-britannique signé à Londres, le Président de la République française et le Premier ministre britannique ont signé le 2 novembre 2010 le traité Teutatès-Epure relatif au partage d'installations de physique expérimentale.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	142
Ministre de la défense	143

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce rapport dresse un bilan de la coopération menée sur le programme de second porte-avions dans le cadre du mémorandum d'entente franco-britannique signé en mars 2006.

Comme vous le relevez, il apparaissait dès l'origine du projet que les conditions d'une coopération mutuellement utile seraient difficiles à atteindre, compte tenu de l'absence d'un besoin et d'un calendrier partagés d'une part, et de divergences de stratégie industrielle entre la France et le Royaume-Uni d'autre part. Vous évaluez ainsi à 196 millions d'euros courants le montant des dépenses effectuées jusqu'à la suspension du projet en 2008, puis son abandon à l'occasion de la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en 2013.

Nous souscrivons globalement à l'ensemble de vos conclusions, qui doivent nous amener à améliorer notre évaluation ex ante de l'intérêt réel des projets de coopération futurs, au regard notamment des risques qu'ils comportent et de leur impact sur les finances publiques, tout en s'inscrivant dans le cadre de la loi de programmation militaire en vigueur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Les opportunités escomptées et les bénéfices obtenus pour cette opération doivent être analysés au regard des objectifs poursuivis par le ministère de la défense sur le programme de second porte-avions français.

En effet, la loi de programmation militaire 2003-2008 fixait comme objectif de rétablir au plus tôt la capacité permanente du groupe aéronaval en prévoyant l'acquisition d'un second porte-avions, le PA2, capable de mettre en œuvre le groupe aérien embarqué français. Les actions entreprises au cours de la période 2005-2008, tant sur le plan étatique qu'industriel, ont permis de lever en un temps limité les nombreux prérequis techniques et industriels nécessaires et de continuer à développer les compétences industrielles françaises pour réaliser ce type très spécifique de navire. Ces actions ont abouti en 2008 à la négociation d'un projet de marché de développement et réalisation d'un second porte-avions répondant à un besoin militaire précis, avec un engagement complet des industriels français sur les coûts, les délais et les performances.

La loi de programmation militaire 2003-2008 prévoyait, en outre, d'explorer les possibilités de coopération avec le Royaume-Uni, prolongeant en cela la volonté politique de renforcer la coopération en matière de sécurité et de défense avec ce pays. Celle-ci reposait sur des principes sains : des calendriers similaires des programmes d'acquisition, des besoins militaires voisins (les Britanniques ayant fait le choix de disposer de porte-avions permettant la projection de puissance), des choix techniques convergents (tels que le choix d'une propulsion classique par les deux pays) ou compatibles (choix des Britanniques d'opter pour une conception de porte-avions adaptable à différents types d'aéronefs et capable d'accueillir des catapultes, comme sur le porte-avions Charles de Gaulle).

La coopération s'est concrétisée par la signature d'un mémorandum d'entente, en mars 2006, qui comprenait, notamment, l'acquisition par la France des droits sur la définition des porte-avions britanniques, dans le but de concevoir et de construire son propre porte-avions. La politique industrielle britannique a certes limité les perspectives d'une construction partagée entre les deux pays, et les schémas d'organisation industrielle retenus pour la construction des navires ont été finalement bâtis sur une base essentiellement nationale des deux côtés de la Manche. Cependant, l'apport de la coopération pour le projet français ne doit pas être occulté : le projet de marché de développement et réalisation d'un second porte-avions par l'industrie française a, en effet, été élaboré en utilisant de manière très significative les éléments d'origine britannique acquis au titre du mémorandum d'entente. La signature de ce mémorandum aura donc permis d'élaborer un dossier de lancement de réalisation du PA2 deux ans plus tard, répondant en cela à l'objectif assigné par la loi de programmation militaire.

En 2008, les efforts réalisés en France et au Royaume-Uni placent les deux programmes nationaux dans une situation très symétrique : sur la base d'une définition de porte-avions commune, les deux pays disposent, avec leur industrie nationale, d'un projet de contrat de réalisation pour deux porte-avions au Royaume-Uni et un porte-avions en France. Le Royaume-Uni décide alors de lancer son programme, alors que la France suspend le sien.

Si le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 souligne le rôle majeur du porte-avions et du groupe aéronaval, il ne comporte toutefois pas de prise de position sur le second porte-avions. La permanence de cette capacité militaire primordiale trouve cependant une contribution dans les réflexions opérationnelles conduites avec nos partenaires britanniques.

Enfin, comme le souligne la Cour, le déroulement du programme PA2 rend en grande partie caduques les droits sur la définition des porte-avions britanniques et les développements spécifiques réalisés en France. L'acquisition de ces éléments était cependant justifiée compte tenu des objectifs poursuivis par le ministère de la défense à cette époque.

2
Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts

PRÉSENTATION

L'accès de l'Europe à l'espace, pour l'essentiel organisé dans le cadre de l'Agence spatiale européenne (ASE[73]), est majoritairement financé par la France, notamment à hauteur d'environ 80 % pour la prise en charge des coûts du port spatial de Guyane et de près de 60 % pour le soutien à l'exploitation du lanceur Ariane.

Ces contributions financières représentent entre le tiers et la moitié de l'effort budgétaire, actuellement d'environ 1,5 Md€ par an, que l'État consacre au Centre national d'études spatiales (CNES). Par ailleurs, la France y concourt aussi par les compétences technologiques et industrielles qu'elle a développées dans ce domaine.

Notamment à l'occasion de ses contrôles du CNES, la Cour apporte donc une attention particulière à la politique française de transport spatial. Cette politique est mise en œuvre dans un cadre où l'ASE est le « maître d'ouvrage » des lanceurs tirés depuis le Centre spatial guyanais (CSG), Astrium, filiale du groupe EADS, est le « maître d'œuvre » des lanceurs Ariane, avec le motoriste SAFRAN, et où Arianespace, dont le principal actionnaire est le CNES, est l'« exploitant » des lanceurs.

Les deux années 2013 et 2014 constituent une période charnière pour cette politique, en raison des décisions cruciales à prendre par l'ASE, fin 2014, sur l'avenir de la filière Ariane.

Après une première intervention, en janvier 2013, auprès du Premier ministre[74], la Cour a actualisé, fin 2013, ses observations sur trois exigences de première importance que ses travaux ont mis en évidence : la diminution du coût des lanceurs (I), l'allègement de la

[73] L'agence spatiale européenne (ASE ou ESA en anglais) regroupe dix-huit États membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège et la Suisse.
[74] Référé du 28 janvier 2013 sur la politique de transport spatial de la France.

charge pour les finances publiques du Centre spatial guyanais (II) et la stratégie industrielle nationale en matière de technologies critiques (III).

D'ores et déjà, en 2013, de nouvelles perspectives sont apparues, de nature à favoriser, à certaines conditions, une meilleure valorisation de l'effort financier élevé consenti par l'État.

Le transport spatial européen répond à deux types différents de besoins :

– les uns dits « institutionnels » – les commanditaires étant principalement des États ou des agences publiques –, concernent des satellites – civils ou militaires – souvent à placer en orbite basse (à une altitude de quelques centaines de km), notamment pour l'observation de la Terre[75], mais parfois en orbite élevée (géolocalisation) ;

– les autres, dits « commerciaux » – les commanditaires étant généralement privés et les conditions proposées étant celles du marché –, concernent essentiellement les satellites de télécommunications à placer sur une orbite géostationnaire (à une altitude d'environ 36 000 km) [76] ;

Les lancements sont effectués depuis le Centre spatial guyanais (CSG), qui est mis à disposition de l'ASE, financeur et maître d'ouvrage des trois installations de lancement implantées sur le site, une par type de lanceur.

Trois lanceurs sont, en effet, aujourd'hui en exploitation :

– Ariane 5, lanceur lourd développé dans le cadre de l'ASE à l'initiative de la France, capable d'emporter soit une charge utile de 10 tonnes en orbite géostationnaire – c'est-à-dire, deux satellites commerciaux de

[75] Ces satellites sont alors placés sur des orbites dites héliosynchrones, passant approximativement par les pôles et survolant régulièrement chaque point du globe, toujours à un horaire bien précis (une heure en phase montante et une heure en phase descendante). Elles sont privilégiées pour l'observation de la terre, à des fins civiles ou militaires : il s'agit, dans la plupart des cas, de satellites « institutionnels », financés par des utilisateurs publics : défense, météorologie, agriculture, etc. (par opposition aux satellites commerciaux).

[76] Cette orbite permet à un satellite d'effectuer une trajectoire équatoriale circulaire de 36 000 km de rayon autour de la terre, en faisant le tour en exactement 24 heures. Si le satellite est tiré vers l'Est, sa position paraîtra immobile sur une longitude fixe (la latitude étant également fixe, dans tous les cas égale à 0°), ce qui est une condition idéale pour couvrir une zone déterminée par des télécommunications ou de la télévision directe. C'est l'orbite « commerciale » par excellence.

télécommunication en lancement double –, soit des charges utiles nettement plus lourdes en orbite basse (allant, mais de façon exceptionnelle, jusqu'à 20 tonnes pour le cargo ATV qui dessert la station spatiale internationale), ou encore d'assurer la réalisation des missions scientifiques les plus diverses ;

– Soyouz, lanceur moyen de fabrication russe, capable d'emporter soit une charge utile de 3 tonnes en orbite géostationnaire, soit une charge pouvant atteindre 5 tonnes en orbite basse, dont les tirs depuis Kourou sont réalisés dans le cadre de l'ASE en application d'un accord bilatéral franco-russe, et qui assure aujourd'hui une grande partie des besoins institutionnels européens de lancement ;

– Vega, petit lanceur, capable d'emporter une charge utile de 1,5 tonne en orbite basse, développé dans le cadre de l'ASE à l'initiative de l'Italie, avec une participation française de 24 %, qui peut également couvrir une partie des besoins institutionnels de l'Europe.

Ces activités européennes de transport spatial s'inscrivent dans un contexte stratégique et économique particulier, tenant à ce que la maîtrise – technologique, industrielle et opérationnelle – de l'accès à l'espace est à la fois un enjeu de souveraineté de quelques États, dont la France, qui y consacrent des financements publics, directs ou indirects, importants, et un marché mondial très concurrentiel.

La singularité de la présence européenne, via l'ASE, sous la forme d'une association d'États souverains, ajoute un degré de difficulté supplémentaire.

Dans ce cadre international et européen, la France occupe une place de premier rang, au prix d'une charge substantielle pour ses finances publiques : un tir d'Ariane 5 requiert, en moyenne, une contribution publique française de l'ordre d'une quinzaine de M€[77], ce soutien profitant à des lancements de satellites pour la plupart non européens, mais surtout aux industries européennes produisant les lanceurs Ariane.

Pour optimiser au mieux cette charge pour les finances publiques au regard de ses différentes contreparties, stratégiques, industrielles et économiques, les marges à exploiter portent aussi bien sur les lanceurs que sur le port spatial et l'organisation industrielle.

[77] Calcul établi, sur la base de 47 tirs d'Ariane 5 effectués entre 2005 et 2012, pour un soutien total de 1 273,9 M€, financé en moyenne à 56 % par la France.

I - Développer un lanceur européen moins cher

La décision à prendre dans le cadre du prochain conseil ministériel de l'ASE, qui devrait se tenir à Luxembourg en décembre 2014, sur l'avenir du programme Ariane, revêt une grande importance. Elle a été préparée par la réunion qu'a tenue fin 2012 le conseil ministériel de l'ASE, mais les options alors évoquées ont été sensiblement précisées durant l'été 2013, au point d'en modifier l'économie générale.

Il s'agit de doter l'Europe d'un lanceur compétitif, c'est-à-dire ne nécessitant plus de soutien public à l'exploitation.

Fin 2012, lors du conseil de l'ASE, l'avenir d'Ariane 5 a fait l'objet de deux propositions concurrentes visant à rendre le lanceur européen compétitif en termes de coûts :

– l'une, qui avait la préférence de l'Allemagne, mais également le soutien de l'industriel franco-allemand Astrium (aujourd'hui Airbus Defense and Space), consistait à faire évoluer Ariane 5 « vers le haut » (option Ariane 5ME[78]), en augmentant la charge utile emportée, mais en cantonnant ce lanceur à une vocation principalement commerciale, sans s'affranchir de la nécessité d'avoir deux satellites à lancer simultanément à chaque tir[79] ;

– l'autre, proposée par la France, mais également soutenue par Astrium (maître d'œuvre de toutes les versions d'Ariane 5 et naturellement candidat pour la maîtrise d'œuvre d'Ariane 6), consistait à remplacer, dès le début de la prochaine décennie, Ariane 5 par un lanceur (Ariane 6) de capacité plus limitée, mais permettant de répondre de façon concurrentielle à la fois aux demandes du marché commercial (essentiellement les satellites de télécommunications, sans la contrainte d'emporter simultanément deux satellites) et aux demandes institutionnelles européennes : pour cela, une place prépondérante était donnée à la propulsion solide (poudre), moins coûteuse à

[78] ME – *Midlife Evolution*, c'est-à-dire évolution à mi-vie du lanceur.

[79] Ariane 5 avait été initialement conçue pour mettre en orbite l'avion spatial Hermes, équivalent européen de la navette américaine. En conséquence, l'Europe s'est dotée d'un lanceur lourd, *a priori* peu adapté au marché commercial : pour optimiser la recette de chaque tir, il est nécessaire d'« apparier » deux satellites, ce qui suppose de disposer simultanément de deux clients dont les satellites ne représentent pas une masse conjointe supérieure à dix tonnes. Pour la quasi-totalité des missions institutionnelles de l'Europe, Ariane 5 est également surdimensionnée, sauf pour le transport du cargo ATV de desserte de la station spatiale internationale.

performances équivalentes, seul l'étage supérieur continuant à recourir à la propulsion liquide[80].

Les deux projets nécessitaient le développement d'éléments communs pour l'étage supérieur, à propulsion liquide, tout comme l'étage supérieur actuel d'Ariane 5, mais d'une puissance accrue et offrant une possibilité de réallumage, deux caractéristiques de nature à augmenter l'attractivité commerciale du lanceur pour les tirs en orbite géostationnaire.

Parmi les trois plus gros contributeurs de l'ASE en matière de lanceurs[81], la France s'est engagée simultanément sur les deux projets (à plus de 50 % sur Ariane 5ME et à près de 80 % sur Ariane 6), tandis que l'Allemagne privilégiait l'évolution d'Ariane 5. De son côté, tout en concentrant ses efforts sur Vega, l'Italie marquait néanmoins un intérêt pour Ariane 6, compte tenu de la place prépondérante qu'y tient la propulsion solide, caractéristique commune à Ariane 6 et à Vega.

Néanmoins, fin 2012, la réflexion sur les caractéristiques d'Ariane 6 n'était pas achevée : le concept le plus avancé alors était celui d'un lanceur modulable, avec une configuration de capacité moyenne et une configuration de capacité forte, conformément aux conclusions d'un rapport établi en 2009 à la demande du Premier ministre par le délégué général pour l'armement, le président du Centre national d'études spatiales et l'administrateur général du Commissariat général à l'énergie atomique.

Or ce concept d'une Ariane 6 modulable a finalement été abandonné durant l'été 2013, à l'initiative du Centre national d'études spatiales s'appuyant sur un accord avec Astrium et Safran, au profit d'un projet de lanceur unique « classe 6 tonnes GTO[82] », accepté par l'ASE, dont le coût devrait être compétitif non seulement pour les satellites de 6 tonnes à placer en orbite géostationnaire, mais également pour les

[80] Actuellement, seule la propulsion liquide permet à l'étage supérieur d'atteindre les vitesses nécessaires à l'acquisition de l'orbite géostationnaire. L'Europe privilégie aujourd'hui la propulsion liquide cryogénique (oxygène et hydrogène liquide), très performante, mais coûteuse. La propulsion solide, plus simple, moins coûteuse et libérant plus rapidement l'énergie, est dans la plupart des cas utilisée exclusivement (Vega, Ariane 6, etc.) ou en appoint de la propulsion liquide (Ariane 5, Navette américaine, etc.), pour la partie basse des lanceurs, afin d'assurer l'accélération dans la phase initiale du vol, pendant laquelle la masse à accélérer est la plus élevée.

[81] La France, l'Allemagne et l'Italie représentent plus de 80 % du financement du développement des lanceurs Ariane et Vega.

[82] *Geostationary Transfer orbit* (orbite de transfert géostationnaire).

satellites commerciaux de masse inférieure et pour les missions institutionnelles (observation de la Terre, principalement)[83].

Cette clarification des options technico-économiques pour Ariane 6, fondée sur la recherche d'un lanceur résolument moins coûteux et plus compétitif, est objectivement bienvenue, même si elle n'enthousiasme pas certains opérateurs qui, indifférents au coût de revient pour l'exploitant (puisque seul le prix qui leur est facturé, commandé par le niveau de la concurrence, leur importe), auraient naturellement préféré un lanceur modulable, vendu à des conditions compétitives sur l'ensemble de la gamme des satellites.

Pour autant, c'est au prochain conseil ministériel de l'ASE, s'il veut conclure la démarche engagée lors du précédent conseil tenu à Naples en 2012, qu'il reviendra de décider, fin 2014, s'il convient de :

- poursuivre les deux programmes, selon un échéancier à préciser : cette option aurait naturellement la préférence des industriels et de l'exploitant, et supposerait une mise en service d'Ariane 5ME vers 2018, mais risquant de reporter Ariane 6 à une échéance plus lointaine – vers 2025 ;
- ou passer directement à Ariane 6 : cette option permettrait de limiter les coûts de développement à la charge des budgets des pays souscripteurs, et pourrait conduire à essayer d'avancer la qualification du lanceur, vers 2020.

Par ailleurs, la rationalité des choix opérés dans le cadre de la politique de transport spatial de la France et de ses partenaires devra, en tout état de cause, composer avec trois éléments externes qui continueront à s'imposer :

- la concurrence, de plus en plus pressante, des lanceurs du reste du monde, notamment américains avec Space X et russes avec Proton ou son successeur, mais également ukrainiens, chinois, indiens, voire japonais ou brésiliens ;
- l'évolution de la parité €/$ (le prix des lancements étant, dans la plupart des cas, libellé en dollars américains) ;
- en liaison plus ou moins étroite avec ces deux facteurs, la politique tarifaire des principaux concurrents de l'Europe spatiale ;

[83] La capacité de 6 tonnes correspond à une option privilégiant le coût le plus bas : la même architecture permettrait cependant de porter, si nécessaire, cette capacité à environ 8 tonnes.

– un quatrième élément continue à échapper à la maîtrise de l'ASE, mais à la différence des précédents, il relève de la volonté des partenaires européens eux-mêmes, à savoir l'absence d'engagement de l'Union européenne et des États-membres, à l'exception de la France, de recourir à des lanceurs ASE pour leurs propres besoins institutionnels, à la différence des clients institutionnels des autres puissances spatiales, qui sont tous totalement captifs pour leurs propres services nationaux de transport spatial.

II - Mieux rentabiliser le port spatial de Kourou

Dans son référé du 28 janvier 2013 au Premier ministre, la Cour s'est inquiétée de la répartition des charges du Centre spatial guyanais entre les différentes parties prenantes et du coût finalement supporté par les finances publiques françaises.

À l'époque, il n'était pas exclu qu'à terme ne subsiste à Kourou qu'un seul lanceur, ce qui pouvait être de nature à dégrader la situation financière du Centre spatial.

En effet, outre l'éventualité de l'arrêt de l'exploitation de Soyouz lors de l'arrivée d'Ariane 6, l'avenir du petit lanceur Vega n'était pas garanti : l'Italie et l'ASE ne s'étaient engagés que pour une série maximale de dix lancements, nécessaires pour achever le développement de ce nouveau lanceur.

Comme l'a indiqué ensuite la lettre de mission adressée par le ministre de la recherche et le ministre de la défense, le 16 mai 2013, au président du Centre national d'études spatiales, il est nécessaire d'« exploiter de manière optimale les synergies entre les trois systèmes de lancement opérés depuis le Centre spatial guyanais », autrement dit entre les lanceurs Ariane, Vega et Soyouz.

Une telle optimisation des synergies suppose la présence durable des trois filières de lanceurs sur le site de Kourou.

A - Une charge principalement supportée par les finances publiques françaises

La situation géographique exceptionnelle dont jouit la France, avec un port spatial idéalement placé en Guyane, pratiquement sur l'équateur,

et offrant les dégagements océaniques nécessaires, vers l'est pour les satellites géostationnaires et vers le nord pour les satellites placés sur orbites héliosynchrones, a joué un rôle déterminant pour rendre possible le développement indépendant d'une filière européenne de lanceurs.

Cependant, depuis la signature des « accords Kourou », dans les années 80, par lesquels, par le truchement de l'ASE, les partenaires de la France prennent en charge environ le cinquième des coûts fixes effectifs du port spatial européen, la répartition des retours économiques liés aux activités spatiales a évolué, avec la mise en place de nouveaux lanceurs, au bénéfice de nos principaux partenaires et, corrélativement, au détriment relatif de la France[84].

Dans le cadre de l'ASE, une partie du financement du Centre spatial guyanais repose sur un programme obligatoire, au financement duquel les pays membres de l'ASE participent en proportion de leur PIB, quel que soit le retour industriel obtenu directement ou indirectement de l'activité du centre. Une autre partie est financée strictement sur la base des retours industriels constatés lors de l'exploitation des lanceurs, selon le principe général appliqué par l'ASE pour les programmes facultatifs.

Dans les deux cas, l'assiette retenue pour fixer les contributions ne correspond qu'au tiers d'un périmètre de coûts fixes qui, lui-même, exclut de nombreuses charges liées à la maintenance du port spatial. Le solde du financement, tant du Centre spatial guyanais que des lanceurs, repose, de fait, sur la France, dont la part réelle excède ainsi nettement sa part « théorique »[85].

B - Un progrès récent dans la cohérence des investissements français

L'implantation de Soyouz au Centre spatial guyanais, largement financée par le contribuable français, a représenté un investissement significatif qui permet aujourd'hui de lancer les missions institutionnelles européennes majeures (des satellites d'observation, de géolocalisation

[84] Le cas de la Russie, pour le programme Soyouz au Centre spatial guyanais, est particulier : la Russie n'est pas membre de l'ASE ; son accès au centre relève d'un accord franco-russe global, indépendant des « accords Kourou ». En revanche, comme pour les autres lanceurs, en qualité d'opérateur de Soyouz, Arianespace contribue au financement du centre en acquittant une redevance annuelle (4,6 M€ depuis 2009).

[85] C'est pourquoi, raisonnant sur un périmètre de charges plus restreint, l'ASE considère que la France ne supporte que 2/3 des charges du Centre spatial guyanais. L'Agence précise que « ce schéma est acquis jusqu'en 2020 ».

comme Galileo, de surveillance, comme Copernicus[86]) ou de diverses missions scientifiques, Soyouz jouant paradoxalement le rôle de lanceur institutionnel européen face à Ariane 5, davantage tournée vers le marché commercial extra-européen.

Dès lors, il convient de veiller à la cohérence des investissements effectués et prévus à Kourou, notamment dans l'hypothèse où Ariane 6 se substituerait à Soyouz pour les missions institutionnelles européennes avant que l'investissement consenti à 80 % par la France pour implanter Soyouz à Kourou ne soit amorti.

1 - Le risque initial d'incohérence entre les investissements successifs

La France a consacré près de 500 M€ à la réalisation des installations permettant le tir du lanceur Soyouz depuis Kourou, dans le cadre de l'accord bilatéral avec la Russie.

Pour assurer le financement de l'ensemble de lancement de Soyouz à Kourou, l'exploitant Arianespace a dû s'endetter, à hauteur de 121 M€, auprès de la Banque européenne d'investissement, avec la garantie de l'État français. L'entreprise a également pris à son compte de l'ordre de 50 M€ d'investissements supplémentaires, non financés par le programme de l'ASE.

L'analyse du programme d'exploitation de Soyouz au Centre spatial guyanais par Arianespace montre que, pour la part prise en charge par l'État, cet investissement ne serait jamais amorti, tandis que pour la part incombant à Arianespace, il ne le serait que vers 2031 (période d'amortissement sur les vingt premières années d'exploitation).

Or, dans le projet initial d'une Ariane 6 modulable, celle-ci devait remplacer Soyouz sur le pas de tir de Kourou dès 2023/2024, donc avant l'amortissement complet des investissements réalisés par Arianespace.

En effet, la configuration de capacité moyenne d'Ariane 6 était principalement conçue pour couvrir l'essentiel des missions institutionnelles européennes, pour lesquelles Soyouz est aujourd'hui utilisé depuis Kourou, tandis que la configuration de capacité forte visait à conserver la part du marché commercial acquise par Ariane 5.

[86] Galileo est le programme européen de géolocalisation par satellites, à l'instar du système américain GPS. Connu initialement sous la dénomination GMES (Global Monitoring for Environnement and Security), le projet Copernicus vise notamment à doter les États de l'Union européenne d'un dispositif commun d'observation de la Terre à des fins sécuritaires et environnementales.

2 - Une nouvelle donne plus équilibrée

La configuration unique d'Ariane 6 finalement retenue durant l'été 2013 conduit à considérer sous un jour nouveau l'articulation entre les investissements réalisés pour Soyouz et ceux engagés pour Ariane 6.

Certes, pour sa part, l'ASE continue à estimer qu'Ariane 6, dans la configuration finalement retenue (capacité d'emport de 6 tonnes, non modulable), succédera à la fois à Ariane 5 et à Soyouz à Kourou entre le début et le milieu de la prochaine décennie, couvrant une part importante du marché commercial mondial ainsi que la quasi-totalité du marché institutionnel européen, sauf pour les satellites les plus légers qui, dans la même vision, reviendraient à Vega.

Comme l'ASE, Astrium, pour sa part, après avoir soutenu l'implantation de Soyouz en Guyane, souhaiterait, qu'Ariane 6 puisse, à terme, traiter l'ensemble des besoins, institutionnels et commerciaux. Toutefois, cela supposerait, en l'absence de l'existence d'un marché institutionnel captif européen (hormis ceux de l'ASE et de la France), qu'Ariane 6 soit compétitive sur tous les segments, ce qui ne sera pas le cas dans les hypothèses actuelles du prix de revient espéré pour ce lanceur (70 M€).

De leur côté, le Centre national d'études spatiales (CNES) et Arianespace se rejoignent pour considérer que, dans la configuration finalement proposée par le CNES et retenue par l'ASE, Ariane 6 ne pourra probablement capter, outre une part plus ou moins importante du marché commercial, que la fraction « lourde » des lancements institutionnels de l'ASE.

Autrement dit, une prolongation durable de Soyouz à Kourou constitue désormais une opportunité à ne pas écarter : il est vraisemblable que, compte tenu de la définition finalement retenue pour Ariane 6 d'un lanceur de 6 tonnes en orbite géostationnaire, non modulable, Soyouz continue de jouer durablement un rôle complémentaire aux côtés du nouveau lanceur européen, dès lors que ce dernier se révèlerait surdimensionné pour des missions de taille intermédiaire et que les objectifs de cadence seraient atteints.

À l'appui de cette analyse, on peut effectivement constater qu'aucun lanceur actuel, pas même le russe Proton, ne permet de couvrir dans des conditions économiquement équilibrées l'ensemble de l'éventail des missions institutionnelles et commerciales.

Ariane 6 pourrait ainsi se révéler avant tout adaptée aux lancements de satellites lourds, donc essentiellement commerciaux, tandis

que Soyouz continuerait durablement de jouer, à partir du Centre spatial guyanais, un rôle aux côtés d'Ariane 6, principalement pour le lancement de satellites institutionnels.

3 - La perspective d'une consolidation de trois filières complémentaires de lanceurs

De son côté, l'Agence spatiale italienne a récemment affirmé officiellement sa volonté de soutenir financièrement l'exploitation de la filière Vega au-delà des cinq lancements garantis et des cinq lancements optionnels déjà décidés par l'ASE. Ceci permet d'envisager une pérennité de cette filière exploitée à partir de Kourou, avec les recettes qui s'ensuivront pour le port spatial de Guyane.

Si l'option Ariane 6 est confirmée fin 2014, les conditions d'une consolidation de la présence de trois filières complémentaires de lanceurs au Centre spatial guyanais pourraient ainsi être réunies, avec un lanceur relativement lourd « de souveraineté »[87], Ariane 6, un lanceur moyen, Soyouz, et un petit lanceur, Vega, les deux premiers ne nécessitant pas de soutien public à l'exploitation.

La présence simultanée et durable de trois systèmes de lancement permettrait des gains de productivité au Centre spatial guyanais, et donc d'optimiser les investissements publics, très majoritairement français, qui y sont consentis.

C - Deux incertitudes

Si ces perspectives apparaissent favorables, elles comportent aussi des incertitudes à prendre en compte.

1 - La fragilité du modèle d'exploitation de Vega et Soyouz

Vega et Soyouz sont des systèmes dont le modèle d'exploitation est fondé sur des cadences plus réduites qu'Ariane pour couvrir les

[87] Ariane 6 (tout comme Ariane 5) est le seul lanceur totalement européen, puisque l'étage supérieur de Vega est ukrainien. Comme Ariane 5, Ariane 6 serait capable de couvrir très largement l'éventail de missions commerciales et institutionnelles, ce qui n'est le cas ni de Soyouz, ni de Vega.

besoins de clients institutionnels, tout particulièrement l'Union européenne (programmes Galileo et Copernicus). En conséquence, c'est la robustesse même du modèle d'exploitation de ces lanceurs qui peut être en cause, avec une faible tolérance aux aléas de disponibilité des charges utiles.

Une manière d'atténuer le risque d'une telle déstabilisation, tout en garantissant la disponibilité requise pour les programmes stratégiques européens, serait une contribution de l'Union européenne à la prise en charge d'une partie des coûts fixes liés aux lanceurs Soyouz et Vega utilisés pour ses propres programmes, notamment par une participation au financement des infrastructures du Centre spatial guyanais.

2 - Les intentions de la Russie concernant Soyouz au Centre spatial guyanais

L'équilibre financier de l'exploitation de Soyouz au Centre spatial guyanais paraît de plus en plus fragile. Le montant des coûts fixes est important (près de 30 % du coût de lancement), alors que la cadence de lancements (deux ou trois lancements par an), est faible, augurant d'une forte sensibilité à la variation d'activité. L'équilibre n'est obtenu qu'à partir de trois lancements annuels.

De ce fait, une incertitude supplémentaire tient aux conditions dans lesquelles la Russie souhaite poursuivre les lancements à partir de Kourou, dans la mesure où elle a progressivement augmenté le coût des lanceurs livrés à Arianespace.

En proposant de céder aujourd'hui ses lanceurs au prix auquel ils sont approvisionnés pour les missions gouvernementales, la Russie semble banaliser un programme initialement conçu et développé comme un axe particulier et inédit de la coopération avec l'Europe.

Il reste, toutefois, que, si, fin 2014, le lancement du développement d'Ariane 6 est confirmé, la dépendance à Soyouz pour les missions institutionnelles européennes sera moindre qu'actuellement. En effet, au cas où Soyouz ne serait plus disponible, le recours à Ariane 6 demeurerait envisageable, pour un surcoût moindre que si la mission institutionnelle devait être assurée par Ariane 5. Le cas s'est déjà présenté pour le lancement du satellite d'observation militaire français Helios, pour lequel il a été jugé préférable, malgré un fort surcoût, d'utiliser Ariane 5 plutôt que Soyouz (à l'époque, les tirs de Soyouz ne pouvaient être effectués qu'à partir de Baïkonour).

III - Rationaliser l'organisation industrielle

L'organisation de l'industrie européenne des lanceurs doit satisfaire au mieux deux exigences, dans certains cas, difficilement conciliables :

- un objectif économique : rendre le dispositif industriel européen plus compétitif en matière de coût des lanceurs face à la concurrence mondiale ;
- un objectif stratégique : maintenir au sein de l'industrie nationale les compétences technologiques et industrielles critiques nécessaires à la garantie d'un accès souverain à l'espace.

A - La recherche d'une plus grande compétitivité

1 - Les effets négatifs de la règle du « retour industriel » telle que pratiquée jusqu'à récemment au sein de l'ASE

L'Agence spatiale européenne (ASE) passe les commandes de développement auprès des industries des États participants au prorata de leurs contributions, selon la règle dite du « retour industriel ».

De ce fait, l'intermédiation de l'ASE pour le développement et la production des lanceurs Ariane s'est traduite par une multiplicité de petits contributeurs, qui voyaient, grâce cette règle, un moyen commode de hisser leurs entreprises nationales à un niveau technologique d'excellence.

Le revers de cette opportunité a été, progressivement, de morceler à l'excès le dispositif industriel du développement et de la production des lanceurs spatiaux européens entre des industriels de second rang ou de sous-traitants multiples, renchérissant sensiblement le coût de la filière Ariane.

Ce renchérissement constitue un obstacle reconnu à la compétitivité de la filière Ariane par rapport à ses principaux concurrents non européens, qui n'ont pas à supporter cette contrainte.

2 - La voie alternative explorée par l'ASE

L'Agence spatiale européenne (ASE), sensible aux inconvénients résultant de l'application de la règle du retour industriel, considère désormais qu'une simplification industrielle pourrait être obtenue en procédant, à partir d'une configuration de lanceur donnée, et avant même de demander aux États membres de souscrire à un nouveau programme de lanceurs, à un appel d'offres ouvert aux industriels de ses États membres, afin d'obtenir la proposition industrielle la plus performante.

Compte tenu des niveaux de compétence acquis par les entreprises européennes du secteur des lanceurs, l'agence européenne estime que, selon toute probabilité, les offres les plus performantes proviendront des industriels des quelques pays européens technologiquement et industriellement actuellement incontournables en matière de lanceurs spatiaux, au premier rang desquels figure la France. Une fois les meilleures offres sélectionnées, les pays concernés seraient alors invités à contribuer financièrement au programme à hauteur des lots respectivement obtenus par leurs entreprises, selon un principe de « juste contribution »[88].

Pour Ariane 6, l'ASE a commencé à explorer concrètement cette voie, depuis l'été 2013, lorsqu'elle a annoncé le choix de la configuration de référence d'Ariane 6, en s'appuyant sur les travaux menés en commun par les principaux partenaires du secteur européen des lanceurs.

Une première consultation a été lancée en juillet 2013, et l'ASE a reçu en septembre 160 propositions concurrentes. Une deuxième consultation, plus précise, était prévue pour la fin de 2013.

La réussite d'une telle démarche suppose que la répartition géographique des meilleures offres des industriels coïncide approximativement avec la volonté politique contributive de chacun des États concernés : dans la mesure où le dispositif repose sur des propositions libres et spontanées des industriels, une telle coïncidence n'est pas garantie d'avance.

Au cas où l'adéquation entre la contribution publique et le retour industriel d'un pays européen « *leader* » en matière de lanceurs nécessiterait de s'écarter des offres les plus compétitives et les plus crédibles techniquement, pour tout ou partie des lots, des arbitrages devraient être effectués, qui aboutiraient mécaniquement à

[88] L'ASE tente depuis plusieurs années de promouvoir ce modèle, baptisé, par analogie avec le principe du « juste retour », le principe de la « juste contribution », mais jusqu'à aujourd'hui, il n'a pas connu d'application dans le domaine des lanceurs.

« désoptimiser » les offres industrielles spontanées et à renchérir le coût final du lanceur. Néanmoins, le problème de la multiplicité des sous-traitants, lié à l'obligation de passer des commandes auprès des industries des petits contributeurs, et de la sous-performance du dispositif industriel qui en résulte, pourrait s'en trouver sensiblement atténué.

On peut également noter, sur ce point, que la configuration d'Ariane 6 finalement proposée par le CNES et entérinée par l'ASE, réduit de façon considérable le nombre de produits (deux types de moteurs seulement) et donc le nombre de fournisseurs. L'utilisation, sur un même lanceur, de quatre moteurs à propulsion solide identiques est également un facteur de réduction de coût important.

B - Le maintien des compétences technologiques et industrielles critiques

Les lanceurs spatiaux européens sont propulsés à la fois par des moteurs à propulsion solide (poudre) et par des moteurs à propulsion liquide.

Les accords conclus, fin 2012, lors de la réunion du conseil ministériel de l'Agence spatiale européenne (ASE), pouvaient laisser craindre un progressif désengagement de l'industrie française de la filière de la propulsion liquide, du fait de la montée en puissance de l'Allemagne dans le financement du développement d'une nouvelle technologie de moteurs à propulsion liquide ré-allumables[89].

Compte tenu du rôle déterminant de cette filière technologique pour garantir un accès souverain à l'espace, notamment pour l'orbite géostationnaire[90], la Cour s'est inquiétée de cette possible évolution, même si la propulsion liquide, et donc les moteurs cryogéniques développés depuis les années 70 par la France, pourraient ne plus être

[89] Reposant sur le développement d'un nouveau moteur cryogénique (Vinci), et permettant de bâtir un étage supérieur présentant de fortes « communalités » entre une évolution d'Ariane 5 (« ME ») et le développement d'Ariane 6, le choix entre ces deux évolutions de la filière Ariane devrait en principe être effectué par la réunion ministérielle de l'ASE de fin 2014. De son côté, l'ASE rappelle que c'est la France elle-même qui a préconisé le développement d'un nouveau lanceur, Ariane 6, principalement basé sur la propulsion solide.

[90] Ce sont précisément les restrictions imposées par les Américains à l'utilisation des satellites Symphonie, qu'ils étaient à l'époque les seuls à pouvoir placer en orbite géostationnaire, qui ont été à l'origine de la décision de la France, au début des années 1970, de jouer un rôle prépondérant dans la filière Ariane.

considérés comme une compétence stratégique à maintenir de façon pérenne sur le sol national.

Le Premier ministre, dans sa réponse au référé précité de la Cour, a partagé cette préoccupation touchant à « la nécessité pour la France de conserver l'ensemble des compétences industrielles critiques nécessaires au maintien dans la durée d'un accès garanti à l'espace ».

Cette ligne d'action a été confirmée dans la lettre de mission adressée au président du Centre national d'études spatiales (CNES), l'invitant à faire « en sorte que soit assurée au mieux la préservation des compétences industrielles françaises critiques ».

Ni Ariane 5 ni Ariane 6, à la différence des missiles stratégiques, ne peuvent se passer de propulsion liquide, cette dernière constituant de ce fait, tout autant que la propulsion solide, une compétence « critique » pour pérenniser l'accès autonome de l'Europe à l'espace.

Le problème sera, dans le cadre des appels d'offres ouverts actuels, de s'assurer que cette condition est bien remplie : notamment, une difficulté inhérente au concept retenu pour Ariane 6 est la cohérence de la répartition industrielle, avec le maintien en France des compétences critiques au niveau de la maîtrise du système lanceur, de la propulsion liquide et de la propulsion solide, des moyens sol, tout en ne finançant le programme qu'à hauteur de 50 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les évolutions intervenues en 2013 dans le cadre de l'ASE, notamment l'accord sur la configuration d'Ariane 6 et la recherche d'une offre industrielle européenne plus compétitive vont dans le sens d'une meilleure valorisation de l'important effort financier public que la France consacre au transport spatial, ainsi que, dans une certaine mesure, d'une meilleure répartition des charges avec ses partenaires européens.

Il devrait en résulter une clarification de l'avenir de la filière Ariane, d'une part, et, plus généralement, une plus grande cohérence des investissements financés par la France dans le domaine des lanceurs.

Pour autant, cette avancée reste subordonnée au bon aboutissement des décisions que prendra le prochain conseil ministériel de l'ASE, fin 2014, notamment quant au sort réservé à l'option Ariane 5ME.

La Cour formule en conséquence les deux recommandations suivantes :

1. *donner la priorité à la réduction des coûts dans la réflexion commune sur l'avenir de la filière Ariane et son adaptation aux besoins institutionnels et commerciaux ;*
2. *dans la mesure où l'Union européenne est devenue un utilisateur institutionnel important de Soyouz et de Vega, s'attacher à obtenir de l'Union une participation accrue au financement des infrastructures correspondantes.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	164
Ministre du redressement productif	165
Ministre de la défense	166
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	167
Président du Centre national d'études spatiales (CNES)	168
Président-directeur général d'Arianespace	169
Président d'Astrium	173

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce projet constitue une synthèse tout à fait exhaustive et pertinente des problématiques liées à cette politique, en particulier en ce qui concerne les enjeux stratégiques et budgétaires.

Nous partageons notamment le souci de la Cour de veiller à une maîtrise des coûts du transport spatial ainsi qu'à une meilleure répartition de ceux-ci entre pays membres de l'Agence spatiale européenne (ASE) et de 1'Union européenne (UE). Ce souci est d'autant plus prégnant que la concurrence internationale en matière de lancements commerciaux s'accroît.

A cette aune, comme le relève la Cour, le programme Ariane 6 constitue une perspective décisive de maîtrise des coûts. Nos services s'attacheront notamment à veiller à ce que cet effort demeure au centre de la conférence ministérielle qui se tiendra en 2014 à Luxembourg et qui aura à se prononcer sur l'avenir du lanceur Ariane.

La question de la place de l'UE en matière de politique spatiale doit également être approfondie. La redéfinition des relations entre l'ASE et l'UE constitue ainsi un chantier d'actualité qui pourra notamment s'appuyer sur la proposition de la Cour d'une participation accrue de l'UE aux coûts fixes engendrés par la présence des lanceurs Vega et Soyouz au centre spatial guyanais.

RÉPONSE DU MINISTRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF

Dans son ensemble, ce rapport me semble pertinent par son analyse et par ses recommandations. L'ambition stratégique, nationale et européenne, de maintenir un accès autonome à l'espace suppose en effet un effort public important, dont il convient en outre de s'assurer qu'il produit les retombées industrielles escomptées pour le territoire.

L'activité de lancement, sur laquelle la France occupe une place prépondérante à l'échelle européenne et significative à l'échelle mondiale, dépend fortement, pour sa pérennité, de sa compétitivité sur les marchés commerciaux. Ce besoin de compétitivité devrait en outre s'accentuer avec la montée en puissance d'offres concurrentes de services de lancement à faible prix. Comme le projet d'insertion le suggère, il semble important de rechercher une optimisation des coûts des services de lancement, au travers d'une plus grande efficacité industrielle et, par ailleurs, de la recherche de synergie entre les trois systèmes de lancement opérés à Kourou. Il convient toutefois que la performance, la fiabilité et la flexibilité des services d'Arianespace, qui constituent le "socle" de son excellence et de sa compétitivité, demeurent également parmi les priorités de ces programmes.

Je me félicite que le rapport souligne l'importance pour le secteur manufacturier français de maintenir les compétences technologiques et industrielles critiques vis-à-vis du transport spatial, en particulier les moteurs cryogéniques. Je considère qu'il s'agit là d'une compétence stratégique qui mérite donc une attention particulière.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Ce rapport n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Je partage, d'une manière générale, les observations développées par ce rapport, qui a retenu toute mon attention.

Son intitulé (« une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts ») est particulièrement approprié pour caractériser la politique que poursuit la France dans le domaine du transport spatial.

En effet, l'ambition stratégique d'un accès autonome, performant et compétitif, à l'espace constitue depuis cinquante ans le socle de notre politique spatiale.

Les systèmes spatiaux constituent le plus souvent de véritables clés de voûte de missions publiques plus vastes dans des domaines aussi variés que la défense, la recherche scientifique, les transports ou encore l'environnement, et ce phénomène s'accentue. Dès lors, la dépendance forte et toujours croissante de notre société et de notre économie à ces systèmes nous oblige plus que jamais à préserver notre autonomie pour notre accès à l'espace : celle-ci est de plus en plus une condition nécessaire à notre capacité de décision et d'action.

Pour autant, cet accès à l'espace doit s'effectuer à coût maîtrisé. La puissance publique doit réaliser ses missions dans un cadre budgétaire contraint et sa politique spatiale doit être équilibrée : l'accès à l'espace ne saurait se réaliser au détriment budgétaire des systèmes spatiaux eux-mêmes.

Par ailleurs, les missions spatiales institutionnelles ne sont pas assez nombreuses en Europe pour soutenir la cadence de lancements nécessaire à la fiabilité technique et à l'amortissement des frais fixes : une présence forte sur le marché commercial est indispensable aux lanceurs européens, ce qui impose de proposer un prix compétitif.

Les décisions prises par les ministres lors du conseil de l'Agence spatiale européenne de novembre 2012 vont dans ce sens, puisqu'elles portaient en particulier sur des activités de développement pour la succession du lanceur actuel, Ariane 5, notamment pour faire face à une concurrence internationale accrue et vigoureuse.

Le prochain Conseil ministériel de l'Agence spatiale européenne, programmé en décembre 2014 à Luxembourg, devra lancer l'étape finale des travaux correspondants et engager ainsi durablement l'Europe dans la voie d'un système de lancement adapté à de nouveaux contextes technologique, industriel et commercial.

La France s'y prépare avec détermination.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES SPATIALES

Le CNES n'a pas de remarque particulière à formuler sur ce document.

Je tiens à souligner à la fois la qualité des analyses conduites par la mission d'audit et l'excellence du climat de travail entre cette dernière et les collaborateurs du CNES.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ARIANESPACE

1. Diminution du coût des lanceurs

Comme cela est mentionné dans le document de la Cour, l'exploitation d'Ariane 5 bénéficie d'un soutien financier des Etats Membres du programme Ariane de l'ESA.

Plusieurs précisions peuvent être apportées à ce sujet :

- *ce soutien profite au lancement de missions européennes et institutionnelles de manière directe, qu'il s'agisse du cargo ATV vers la station spatiale, des satellites Galileo ou encore de satellites de télécommunications militaires ; et indirecte en l'absence d'une demande suffisante de lancements gouvernementaux, l'exploitation sur le marché commercial entretenant la disponibilité à moindre coût du système de lancement européen au profit des missions institutionnelles ;*
- *le besoin de soutien financier pour équilibrer l'exploitation d'Ariane 5 a diminué depuis 2005 : de 200 M€ par an, il a été progressivement réduit de moitié du fait des gains de compétitivité acquis par la filière :*
  - *réduction des coûts de production à l'instar des 18 lanceurs commandés par Arianespace en décembre dernier avec une nouvelle réduction de 5 % et des efforts de flexibilité,*
  - *augmentation des prix de vente récompensant la qualité, la fiabilité et la disponibilité des services de lancement Ariane 5 comparativement à ses concurrents,*
  - *chiffre d'affaires converti en euros optimisé grâce à des couvertures de change fondées sur le cours historique de signature du contrat ;*
- *toutefois l'évolution du contexte concurrentiel et de la parité euro/dollar imposent une réduction des coûts de lancements, non pas à seulement l'aune de la nouvelle génération de lanceur Ariane 6, mais dès à présent dans le cadre de l'exploitation d'Ariane 5 :*
  - *la tendance à la dépréciation du dollar par rapport à l'euro pénalise la valorisation d'un chiffre d'affaires établi à 80 % en dollars : une variation de 10 cents du dollar à un impact de l'ordre de 10 M€ sur la valorisation en euros d'un contrat, soit de 60 M€ si l'on prend l'hypothèse de 6 Ariane 5 par an ;*

- *l'arrivée du nouveau concurrent américain Space X, dont le lanceur Falcon 9, après avoir pris des commandes commerciales dès 2011, a réussi son premier lancement vers l'orbite GTO en 2013, déstabilise les prix du marché en offrant des services de lancement pour les petits satellites à bas prix tout en bénéficiant d'un contrat de 1,6 milliards de dollars avec la NASA pour desservir la station spatiale internationale.*

Un nouvel effort de réduction des coûts de lancements de la filière Ariane doit permettre à Arianespace de maintenir sa compétitivité sur le marché. Il doit être accompli avec l'ensemble des acteurs de la filière et sur l'ensemble de son périmètre. Dans le contexte de la faiblesse durable du dollar et de l'avantage compétitif qu'offrent à notre principal concurrent américain des lancements institutionnels payés au moins le double des missions commerciales, il n'est pas exclu que cet effort de compétitivité doive s'accompagner d'un soutien accru à l'exploitation d'Ariane 5. La possibilité devra en être examinée lors de la conférence ministérielle de l'ESA à Luxembourg, en décembre 2014.

2. Développer un lanceur européen moins cher

Confirmer le développement d'un lanceur orienté vers la compétitivité coût est hautement souhaitable. Pour Arianespace, le débat n'est toutefois pas d'opposer Ariane 6 à Ariane 5 ME, mais d'être en mesure de répondre à la nécessité d'une compétitivité accrue de façon continue de la filière Ariane.

A cette fin, la disponibilité du lanceur Ariane 5 ME dès 2018 offrira des opportunités de lancements supplémentaires par l'accroissement de la capacité d'emport du lanceur européen, la présence du moteur rallumable Vinci sur l'étage supérieur et davantage de volume disponible sous la coiffe.

L'évolution de la demande de lancements, tenant compte notamment de la capacité d'emport à venir du Falcon 9 et de nouveaux modes de propulsion des satellites, met en effet en lumière le développement d'une nouvelle classe de satellites de 3,5 – 5 tonnes pour lesquels Ariane 5 ECA est mal adaptée en lancement double.

Ainsi en 2013, si Arianespace a été en mesure de remporter 60 % des contrats de lancements pour des satellites de la classe des 5 – 6 tonnes et 100 % de la classe des 3 tonnes, aucun des satellites moyens de la classe 4 tonnes n'a pu être remporté. Ariane 5 ME donnera la possibilité à l'Europe d'être présente sur ce segment du marché.

Au-delà de son développement, la question essentielle à traiter concernant Ariane 5 ME est son introduction en exploitation dans le cadre d'une phase de transition réussie avec Ariane 5 ECA sur les ensembles de lancement dédiés à ce lanceur. L'ESA, le maître d'œuvre industriel Airbus Defence and Space et Arianespace doivent détailler conjointement ce

scénario pour qu'il soit pris en compte dans le cadre de la préparation des décisions du Conseil de l'ESA au niveau ministériel convoqué fin 2014.

3. Ariane 6 et la gamme de lanceurs

Au cours de la prochaine décennie, l'enjeu reste de disposer d'une nouvelle génération de lanceur, Ariane 6, à même d'assurer la continuité d'accès de l'Europe à l'espace et de réussir sur le marché commercial.

L'évolution de la définition d'Ariane 6 (depuis une configuration modulable à une configuration unique « classe 6 tonnes GTO ») pose la question de sa polyvalence pour répondre aux besoins de la totalité du marché institutionnel et commercial à l'exclusion des petits satellites adaptés à Vega. A ce stade de sa spécification économique, Ariane 6 est plus compétitive pour les gros satellites que pour les petits satellites, pour lesquels son prix visé de 70 millions d'euros serait supérieur à celui offert actuellement par Ariane 5 ECA pour ce segment de satellites. Envisager une possibilité de lancement double des petits satellites de la classe Ariane 5 sur Ariane 6 pourrait constituer une réponse opportune à cette difficulté, qui serait d'autant plus importante si le succès de la propulsion électrique favorisait un recours accru des opérateurs à de satellites petits et moyens. En outre, parvenir à une compétitivité coût accrue du futur lanceur européen ne peut se concevoir sans une profonde réforme de la gouvernance et des responsabilités au sein de l'ensemble de la filière.

S'agissant de Soyuz en Guyane, qui a déjà donné lieu à 6 lancements parfaitement réussis, Arianespace rappelle son attachement à ce projet, pivot de la coopération spatiale entre la France, l'Europe et la Russie, et pour lequel elle a investi 170 M€ aux côtés des Etats européens. Dans cette perspective, Arianespace discute actuellement avec ses partenaires russes de l'agence Roscosmos d'un nouveau lot de lanceurs pour des lancements au-delà de 2016.

4. Elargissement du cercle des parties prenantes au financement du CSG

La Cour identifie la charge que représentent, pour les finances publiques françaises, l'entretien et le maintien en disponibilité de la base de lancement du Centre Spatial Guyanais.

Il faut rappeler que cette charge est également importante pour Arianespace :

- *la société a à sa charge le maintien en conditions opérationnelles des ensembles de lancements Ariane, Soyuz et Vega, avec une contribution de l'ESA en ce qui concerne les installations Ariane et Vega, là où la situation qui prévaut pour les autres puissances spatiales est le plus souvent une prise en charge de l'exhaustivité du coût de possession des infrastructures de lancement par la puissance publique ;*

- *elle verse à l'ESA une contribution au fonctionnement du CSG au titre de l'exploitation de Soyuz ;*
- *eu égard à l'importance des investissements réalisés par Arianespace en Guyane, et des coûts fixes demeurant à la charge de l'opérateur, la sensibilité est extrêmement forte à la variation du modèle d'exploitation de lanceurs tels que Soyuz ou Vega dont la cadence de lancement est faible.*

S'il est important de mutualiser davantage la charge de maintien du CSG et d'en alléger le poids pour les finances publiques françaises, il est également souhaitable que ce redéploiement bénéficie d'un même mouvement à Arianespace au profit de la robustesse d'exploitation des trois filières de lanceurs et de leur compétitivité. La préconisation d'une implication de l'Union européenne et l'élargissement du cercle des parties prenantes au financement du CSG est par conséquent bienvenue.

En outre, cette implication aurait pour vertu de sensibiliser davantage l'ensemble des acteurs européens à l'utilisation du port spatial européen, et donc de contribuer à assurer un manifeste d'exploitation équilibré pour les trois lanceurs d'Arianespace par une politique privilégiant le recours à chacun de ces lanceurs pour les missions institutionnelles européennes ou des Etats européens, à l'instar de ce que les autres puissances spatiales ont le plus souvent inscrit de manière normative dans leur législation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ASTRIUM

Je vous remercie d'avoir consulté ASTRIUM au sujet de rapport public sur le transport spatial, et je vous transmets ci-après mes commentaires

Il pourrait être précisé que le transport spatial européen répond également aux besoins « institutionnels » :

- *de systèmes de navigation : Galileo, nécessitant des mises en orbite circulaire à très haute altitude, exigeant le ré-allumage de l'étage supérieur du lanceur ;*
- *de missions d'explorations, scientifiques y compris la contribution à la Station Spatiale Internationale, nécessitant des trajectoires spécifiques et un lanceur « lourd » de la classe Ariane 5.*

L'affirmation sur les gains de productivité par la présence durable de trois systèmes de lancement est discutable. Ces trois systèmes nécessiteraient des moyens sols importants, dédiés à chacun d'eux, avec leurs coûts de maintenance, et pour un rythme d'utilisation assez faible. Il parait plus efficace d'avoir seulement 2 systèmes, Ariane et Vega, et de maximiser leur taux d'emploi avec des équipes industrielles communes, européennes (les moyens Soyouz sont opérés par des équipes russes).

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre III

Éducation et jeunesse

1. Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale

2. Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale

PRÉSENTATION

Depuis plus de quarante ans, la part des élèves internes décline dans le second degré du secteur public, passant de 11 % en 1970 à 3 % aujourd'hui, ce qui représente 169 000 places d'internat occupées sur un parc existant de 215 000 places. Les raisons de ce déclin sont multiples et connues : amélioration du maillage territorial en établissements scolaires et des services de transports scolaires, image ternie de l'internat et du mode de scolarisation qu'il représente, modifications des relations entre les parents et les enfants.

Dès les années 90, les gouvernements successifs tentent de revitaliser l'internat, constatant que ce mode de scolarisation conserve des atouts, notamment pour aider des élèves en difficulté scolaire ou ceux dont l'environnement social et familial est peu propice à leur réussite scolaire.

En février 2008, le Président de la République annonce la création des « internats d'excellence » dans le volet « éducation » du plan « Espoirs Banlieues ». Les internats d'excellence s'inscrivent ainsi, dès l'origine, dans une vision large qui englobe les préoccupations d'insertion et de promotion sociales, en lien avec la politique de la ville.

Cette politique, présentée comme expérimentale avec la création de deux lycées d'État, est suivie, dès 2010, d'un plan ambitieux de 20 000 places en internats d'excellence (12 000 places dans des établissements spécifiques créés à cet effet et 8 000 places labellisées dans des internats existants). Ce plan est doté d'un budget de 300 M€, porté rapidement à 400 M€, financé par le programme des investissements d'avenir (PIA) sous l'autorité du commissaire général à l'investissement (GGI) et géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). À ce jour, les contributions des collectivités territoriales ont porté le montant du plan initial à plus de 600 M€ (la maquette financière initiale fondée sur la parité avec les collectivités prévoyait 800 M€).

La circulaire ministérielle de préparation de la rentrée scolaire 2013, parue en mai 2013, modifie l'orientation de cette politique en indiquant que tous les internats ont vocation à proposer l'excellence scolaire et éducative aux élèves accueillis.

En juillet 2013, le nouveau programme des investissements d'avenir prévoit la création de 6 000 places d'internats appelés désormais « internats de la réussite ». Doté d'une enveloppe supplémentaire de 150 M€, il pourrait être porté à 300 M€ avec l'apport des collectivités territoriales.

L'enquête de la Cour a examiné la conduite par l'État de la politique de relance de l'internat public. Elle n'avait pas pour objet d'analyser ni encore moins d'évaluer ses résultats scolaires, éducatifs et sociaux. L'enquête a reposé sur des investigations menées auprès des administrations concernées et des 44 internats d'excellence ouverts à la rentrée 2012, soit la totalité à cette date.

I - Une conception initiale défectueuse

Dès l'origine, ni les publics visés ni les résultats scolaires attendus n'ont été définis de façon lisible et homogène entre les décideurs publics. Les expérimentations, sous forme d'établissements publics nationaux, ont été conçues sur des bases peu reproductibles. Les conditions ultérieures de déploiement des internats d'excellence n'ont pas clarifié ces carences originelles, la confusion atteignant un sommet avec les places recyclées ou labellisées dans des internats existants.

A - Une finalité confuse

La volonté politique de promouvoir les internats d'excellence n'a pas donné lieu à un cadrage précis de leurs cibles sociales et pédagogiques. Le risque avéré qui en résultait, était de brouiller le sens de cette politique et d'en compromettre l'évaluation.

1 - Des objectifs politiques jamais arbitrés

Dès l'origine, la politique des internats d'excellence n'a pas été l'objet d'un arbitrage clair entre un instrument à vocation pédagogique,

destiné à modifier l'offre scolaire et porté par le seul ministère de l'éducation nationale, et un outil au service d'une ambition plus large englobant les politiques de la ville, de la jeunesse et de lutte contre les exclusions et relevant d'un cadre interministériel. La notion « d'excellence » n'a jamais non plus été précisée. Il n'a pas été indiqué si elle devait s'appliquer aux publics scolaires sélectionnés, aux parcours pédagogiques proposés, quel que soit le niveau des internes, ou aux résultats scolaires attendus.

Dans son discours du 8 février 2008 centré sur la nouvelle politique en faveur des banlieues, le Président de la République visait un public défini selon des critères très généraux, portant sur l'origine sociale des internes, qualifiée de défavorisée, et leur « potentiel scolaire » ou « leur caractère méritant ».

Les différents textes de référence (circulaires, documents budgétaires, conventions de réalisation des investissements scolaires) donneront, par la suite, des définitions « à géométrie variable » du public concerné. Entre 2008 et 2012, aucun arbitrage interministériel n'a ainsi permis de trancher pour le mode de sélection des élèves entre des critères d'ordre pédagogique ou social, ou liés à la politique de la ville.

Il en est résulté une dispersion des critères de sélection et des finalités pédagogiques et sociales selon chaque projet d'établissement d'accueil. Aussi, sur cette période, la politique des internats d'excellence voulue par l'État reste-t-elle éclatée entre deux approches de l'internat, l'une comme lieu de scolarisation et de socialisation pour des élèves en difficulté sociale mais motivés (quel que soit leur niveau), l'autre comme lieu de renforcement des apports pédagogiques pour élèves « à potentiel ».

2 - Des modes de sélection des internes sans cohérence nationale

L'imprécision du ciblage des publics concernés a laissé aux autorités académiques et aux chefs d'établissement une grande latitude de recrutement. Si celle-ci a permis une adaptation à des besoins locaux, elle a entraîné une grande hétérogénéité des publics accueillis pour des motifs le plus souvent liés à des contingences matérielles (lieux d'implantation en fonction de disponibilités immobilières) et budgétaires, afin d'obtenir des financements additionnels, délivrés au titre d'autres politiques (politique de la ville, de l'insertion sociale, de la jeunesse) ou accordés par les collectivités territoriales.

Le lancement d'un programme national de 20 000 places, doté de 400 M€ à des fins d'investissement, aurait dû s'accompagner d'un cadrage interministériel resserré des modes de financement courant. En son absence, les subventions des partenaires de l'éducation nationale, obéissant à leur propre logique, ont orienté le recrutement de certains internes dans le sens de leurs objectifs. Tel a été le cas de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) qui a réservé ses financements à l'accueil des seuls élèves issus des quartiers de la politique de la ville. Certains établissements, en mal de ressources de fonctionnement, ont recruté uniquement des élèves originaires de ces quartiers, alors que la mixité sociale était recommandée dans les instructions du ministre de l'éducation nationale.

L'analyse du profil des internes accueillis lors de la rentrée 2012 montre un taux moyen de 51 % d'internes dont les parents appartiennent à la catégorie « CSP- »[91], de 61 % de boursiers et de 31 % d'élèves relevant de la politique de la ville. L'amplitude des taux entre établissements est considérable : de 12 % à 100 % pour les « CSP- », de 9 % à 100 % pour les boursiers, de 0 % à 100 % pour les internes issus de quartiers relevant de la politique de la ville.

Pour la cohérence d'une politique nationale, il aurait été préférable que des priorités de recrutement fussent clairement indiquées dès l'origine, sans exclure des adaptations locales qui seraient de toute manière restées marginales.

B - L'absence de modèles de référence

La création unilatérale par l'État de premiers internats très onéreux, dans le champ d'une compétence décentralisée, ne pouvait pas servir de modèle. Aussi cette politique s'est-elle déployée dans une diversité de formes d'établissements qui a nui à la lisibilité nationale du programme d'investissements.

1 - De premières expériences peu reproductibles

Les premiers établissements, implantés par le ministère de l'éducation nationale à Sourdun (Seine-et-Marne), puis à Montpellier,

[91] Dans la nomenclature des catégories socioprofessionnelles conçue par l'INSEE, le groupe « CSP- » correspond aux ouvriers et inactifs.

sont des créations *ex nihilo* qui intègrent scolarisation et hébergement sur un site unique, censé favoriser l'unité des projets pédagogiques et éducatifs. Ces deux premiers internats ont été créés sous le statut d'établissement public national (EPN), cadre juridique exorbitant du droit commun. Depuis les premières lois de décentralisation, en effet, les établissements du second degré sont des établissements publics locaux (EPL) d'enseignement relevant des régions (lycées) et des départements (collèges) pour leur construction et leur fonctionnement non pédagogique.

Dans le même temps, le ministère a créé un établissement d'un genre singulier : l'internat d'excellence de Marly (Yvelines), qui est un établissement public local d'enseignement, mais seulement chargé de l'hébergement (bien qu'il doive avoir un projet pédagogique), ses internes étant scolarisés dans cinq lycées et un collège. L'opportunité de disposer de grands locaux sans affectation (l'ancien siège et site d'hébergement de l'Institut national de la jeunesse) a été le critère déterminant de cette expérience.

Ces établissements (deux établissements publics nationaux et un établissement public local) ont été particulièrement onéreux en investissement : 61,25 M€ pour Montpellier (510 places prévues), 48,5 M€ pour Sourdun (550 places prévues) et 33 M€ pour Marly (300 places prévues). Le coût de création d'une place dépasse ainsi 100 000 € à Montpellier comme à Marly. Ces internats sont privés, du fait de leur statut, des crédits et des personnels des collectivités territoriales pour assurer l'entretien et le fonctionnement courant.

Ces créations n'ont donc jamais été considérées comme des modèles reproductibles, tant en raison de leur statut que de leur coût, ce qui a gêné l'adhésion des régions et des départements à cette politique.

Il a fallu attendre la négociation par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), opérateur désigné au titre du programme des investissements d'avenir, de schémas régionaux prévoyant la création d'établissements publics locaux, pour revenir à des pratiques moins dérogatoires aux lois de décentralisation.

2 - Des internats d'excellence disparates

Sans modèles types *a priori*, les internats d'excellence ont pris des formes disparates, rendant l'élaboration d'une typologie *a posteriori* particulièrement complexe.

Vingt-sept d'entre eux sont liés à un seul établissement scolaire qui accueille aussi des élèves externes. Seuls trois d'entre eux sont réservés exclusivement aux internes (Sourdun, Montpellier et Douai).

Treize établissements accueillent les élèves de plusieurs établissements qui peuvent être aussi bien des collégiens que des lycéens de l'enseignement général et technologique ou de l'enseignement professionnel. Malgré les efforts des communautés éducatives, il est difficile, lorsque la dispersion des internes est trop forte, d'élaborer un projet pédagogique et de conserver une unité justifiant l'appellation d'internat d'excellence à des structures qui *in fine* sont centrées sur l'hébergement. La dimension d'intégration sociale peut alors prendre le pas sur les objectifs de remédiation et de réussite scolaire.

L'internat d'excellence de plein exercice (IEPE) de Châtel-Saint-Germain (Moselle) accueille des élèves de 12 établissements scolaires de l'académie de Nancy-Metz. Afin d'assurer au mieux le suivi des internes, un conseiller principal d'éducation (CPE) par établissement du réseau est désigné pour être l'interlocuteur unique de l'internat. Un système d'information permet la consultation, de manière instantanée, des informations individuelles sur les élèves. Enfin, en accord avec les chefs d'établissement, l'objectif est de regrouper autant que possible les internes dans les mêmes classes pour réduire le nombre d'interlocuteurs.

L'IEPE Jean-Zay à Paris (16ème arrondissement) (et ses annexes de Coubertin et de Lourcine) accueille des élèves de 24 lycées parisiens, en classes préparatoires pour la plupart. L'équipe dirigeante de l'internat, consciente des enjeux de cette configuration extrême, essaie, depuis la rentrée 2012, de mettre en place des échanges réguliers avec les conseillers principaux d'éducation des lycées de scolarisation.

Il existe, en outre, des situations d'enchevêtrement entre internats classiques et internats d'excellence.

Ainsi, cinq établissements partagent les infrastructures et l'implantation d'internats de droit commun de façon très imbriquée. Il devient alors délicat d'élaborer un projet distinct pour l'internat d'excellence et quasiment impossible de réserver à quelques internes le bénéfice d'actions éducatives ou pédagogiques spécifiques, sous peine de créer une discrimination inacceptable.

L'internat d'excellence de Bordeaux accueille des élèves de six lycées sur le site d'un lycée qui lui-même dispose d'un internat de droit commun et d'un internat pour classe aéronautique.

De même, dix internats d'excellence ne sont en fait que des places désignées au sein d'internats de droit commun qui existaient avant 2008. Ils en forment un sous-ensemble sans existence juridique et administrative distincte. Là aussi cohabitent des internes, en principe de statuts différents, mais en pratique traités de façon indifférenciée.

Ce recyclage de places existantes améliore le taux de réalisation du programme. Il permet aussi aux établissements de bénéficier de crédits d'investissement auxquels ils n'auraient pas pu prétendre pour moderniser des places de droit commun.

L'internat du lycée de Caen, datant des années 50, avait besoin d'une rénovation importante que le conseil régional et le rectorat ont pu financer avec le dispositif des internats d'excellence en obtenant 2 M€ de l'ANRU pour un projet estimé à 4 M€. L'internat a commencé par labelliser des places, puis a obtenu le statut d'internat d'excellence en septembre 2012 pour une partie seulement de ses internes (35 sur 430). La capacité d'accueil n'a donc pas été accrue mais doit être modernisée pour partie. En octobre 2013, les travaux n'avaient toujours pas commencé.

L'internat du lycée de Joigny (Yonne) accueille plus de 200 internes. Un internat d'excellence y a été ouvert à la rentrée 2012 pour 30 places dont 80 % ont été occupées par des élèves déjà internes dans l'établissement. Cette création est intervenue après l'échec de la reconversion d'un site militaire voisin.

La pluralité des modes d'organisation, qui, si elle avait été ordonnée, aurait eu un sens, induit une grande confusion. De surcroît, certains montages ne correspondent pas à des augmentations réelles de capacités d'accueil et n'induisent pas forcément un traitement différencié des internes scolarisés dans ce dispositif. L'effet d'affichage a pris le pas sur la cohérence d'ensemble.

3 - Les places labellisées : un contenu flou

La politique des internats d'excellence est mise en œuvre selon deux modalités théoriquement distinctes : la création d'internats d'excellence de plein exercice pour 12 000 places et la labellisation « excellence » de places existantes dans des internats de droit commun pour 8 000 places.

Cette labellisation n'entraîne pas le versement de crédits supplémentaires du ministère de l'éducation nationale aux établissements.

Elle leur permet, en revanche, de bénéficier de ceux de l'ACSé (aides aux familles, prises en charge des coûts d'internat, petits équipements sous forme d'un forfait annuel par place), qui a, conformément à sa mission, subordonné leur obtention au recrutement d'internes issus des quartiers de la politique de la ville. Ce public est donc très ciblé, à la différence de celui des internats de plein exercice.

Les places labellisées, au nombre de 8 028[92], sont éparpillées entre 679 internats. Cependant, ce chiffre ne correspond pas à une occupation effective entraînant la constatation du respect de l'objectif national, comme l'illustre l'exemple du Lycée Fénelon de Cambrai (Nord). Cet établissement s'est vu accorder, en 2009, six places labellisées, puis 14. Or à ce jour, aucun interne d'excellence n'y a été accueilli. Au total, les places labellisées effectivement occupées en septembre 2013 ne seraient que de 5 406, soit les deux tiers de l'objectif fixé.

Certains internats n'offrent que quelques places, elles-mêmes disséminées au sein de l'établissement. Cette dispersion altère la finalité d'un dispositif censé proposer aux élèves concernés un projet pédagogique et éducatif car il est impossible de forger de tels projets pour quelques internes seulement. Ces constats ont conduit l'ACSé à limiter son forfait par place (2 000 €, puis 1 000 €) et à n'octroyer d'aides aux projets pédagogiques (poste d'éducateur-coordinateur) que lorsque le nombre d'internes était supérieur à 12. En 2013, cette agence a stoppé ce type de soutien et limité son forfait à 600 €.

Le recyclage de places existantes n'est pas absent de ce volet de la politique des internats d'excellence, les recrutements se faisant souvent parmi les internes déjà accueillis dans l'établissement et, seulement à la marge, par un recrutement extérieur. Ainsi les financements accordés par l'ACSé n'ont pas entraîné systématiquement une politique de recrutement spécifique, mais parfois seulement, de façon opportuniste, la sélection d'internes dont l'origine géographique permettait de bénéficier de son soutien financier.

[92] Données du ministère de l'éducation nationale, direction générale de l'enseignement scolaire.

Les critiques sur le dispositif de places labellisées n'ont pas manqué. Un rapport des deux inspections générales de l'éducation nationale (IGEN) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2011[93] s'interroge sur sa pertinence pédagogique et éducative. Le ministère de l'éducation nationale n'en a pas pour autant tiré les conséquences en donnant plus de substance à ce concept, alors qu'il contribue à hauteur de 40 % à la réalisation de l'objectif quantitatif affiché.

Au total, la confusion régnant sur les publics comme sur les formes d'internat, outre qu'elle rend difficile toute forme d'évaluation, a pour effet d'entretenir une certaine opacité vis-à-vis des élèves, de leurs familles et de la communauté éducative. La détermination de repères aurait dû accompagner l'exécution d'un programme de 20 000 places, doté de 400 M€.

II - Une généralisation précipitée

La politique des internats d'excellence est fondée, d'une part, sur la construction ou la rénovation de bâtiments, volet développé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur financement des investissements d'avenir, d'autre part et surtout, sur les projets pédagogiques et éducatifs des internats pour lesquels la mise en place de moyens adaptés apparaît, au vu des investigations de la Cour, particulièrement fragile. Le processus d'évaluation de cette politique, conçu pourtant dès l'origine, a été éclaté et a eu un impact faible sur le processus de décision.

A - Une programmation immobilière mal corrélée aux besoins

Si l'opérateur de l'État qu'est l'ANRU a incontestablement rationalisé la conduite des opérations immobilières, le pilotage d'ensemble, partagé avec le ministère de l'éducation nationale, est

[93] Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)-Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Rapport n° 2011-057 – *Le suivi de la mise en place des premiers internats d'excellence*, juin 2011.

demeuré insatisfaisant : le degré de réalisation et les critères de localisation appellent des clarifications.

1 - Une procédure recadrée par l'ANRU

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a reçu en 2010 la responsabilité de la programmation des investissements d'avenir consacrés aux internats d'excellence. Elle a engagé un processus de planification visant à déterminer pour chaque région un objectif de places et une estimation de la participation de l'État dans des schémas régionaux négociés avec les collectivités territoriales en faisant appel à divers critères : pédagogiques, sociaux, démographiques, places déjà existantes en internat et taux d'occupation de ces internats.

Ce cadre national a été notifié, à la fin de l'année 2010, aux préfets de région et aux recteurs d'académie par l'ANRU, afin de servir de base aux travaux d'élaboration des schémas régionaux soumis pour validation au Premier ministre. Après la signature de ces schémas, des conventions pluriannuelles devaient être conclues pour chaque opération d'internat d'excellence.

Chaque projet de création est soumis à plusieurs instances nationales : l'instruction est assurée par l'ANRU, la validation par un comité de pilotage présidé par le représentant du ministre de l'éducation nationale, le directeur général de l'enseignement scolaire ; la décision est ensuite prise par le Premier ministre.

2 - Un défaut de suivi

En mars 2013, lors de la remise en cause de la politique des internats d'excellence par le ministère de l'éducation nationale, sur les 27 régions françaises concernées, 17 faisaient l'objet d'un schéma régional validé par le Premier ministre, les dernières validations étant intervenues le 21 mars 2013 (Île-de-France notamment). Cinq autres régions (Aquitaine, Guyane, Languedoc-Roussillon, Limousin, Provence-Alpes-Côte d'Azur) sont concernées par la création de places en internats d'excellence mais hors schéma régional. Les cinq dernières (Auvergne, Bretagne, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, La Réunion) répondent aux objectifs de création de places en internats d'excellence en recourant exclusivement à la labellisation de places.

Cette programmation représente 109 opérations immobilières, dont seulement 39 avaient fait l'objet en mars 2013 de conventions signées pour 34 établissements concernés (pour certains établissements, les travaux sont divisés en tranches compte tenu de leur importance). Sur ces 39 opérations, 10 n'ont pas encore démarré.

Pour l'ANRU, qui considère que les engagements de l'État sont l'agrégation des projets recensés dans les schémas régionaux et des opérations hors schémas validées par le Premier ministre, les montants engagés par l'État s'élèvent à 400,5 M€, dont 40 % sont consommés. Ces engagements portent sur 11 330 places : la cible des 12 000 places semble ainsi presque atteinte en programmation.

Les données de l'éducation nationale sont très différentes. Fondées sur les places ouvertes, elles aboutissent à un recensement de 4 100. Le ministère a diligenté, en avril 2013, sa propre estimation des engagements de l'État par une enquête demandée aux recteurs sur le degré de réalisation probable de chaque opération, mais le résultat de cette enquête, activée à la fin de l'année, n'a pas encore donné lieu à des décisions opérationnelles.

Or le comité de pilotage, qui associe le ministère et l'ANRU, n'a jamais produit un document unique visant à établir un bilan partagé des engagements et des réalisations de l'État au titre de ce programme et déclinant les opérations réalisées, en cours, engagées juridiquement ou seulement contenues dans les schémas régionaux. De l'absence d'une approche commune découlent des visions différentes sur les marges de réalisation du programme et la teneur des accords avec les collectivités territoriales.

La comptabilisation des places labellisées est également discordante : 6 200 pour l'ANRU, 8 030 pour l'administration de l'éducation nationale.

3 - Des coûts d'investissement très dispersés

Le coût d'investissement moyen par place programmée (État et collectivités territoriales) est de 51 400 €. Le coût pour le seul programme des investissements d'avenir est de 35 000 €. Pour les opérations programmées les plus récentes, ce coût s'abaisse à 23 000 € en raison de contributions plus importantes des collectivités territoriales. Ces moyennes s'inscrivent dans une échelle très large : allant de 1 582 € pour Ambérieu-en-Bugey (Ain) ou 3 800 € pour Mondoubleau (Loir-et-Cher), jusqu'à 152 500 € pour Douai (Nord).

Cette grande variété des coûts tient tout d'abord aux problématiques foncières. Sur les 44 internats, 10 sont installés dans de grands ensembles immobiliers affectés à d'autres ministères que l'éducation nationale, notamment au ministère de la défense. Leur réaménagement est plus onéreux que la construction de nouveaux bâtiments standardisés et d'emblée conformes aux normes, ce qui ne concerne que 12 opérations. En outre, la mise à disposition de ces ensembles n'est pas gratuite : 12,9 M€ pour l'emprise de Montpellier, remboursée par le programme des investissements d'avenir au ministère de l'éducation nationale qui avait déboursé cette somme pour acquérir ce bien du ministère de la défense.

Elle tient aussi et surtout au statut des internats (d'État ou local) et au niveau très inégal d'implication des collectivités territoriales. Leur contribution, nulle pour neuf internats (qui sont pourtant pour certains d'entre eux des établissements publics locaux, comme Douai ou Marly-le-Roi (Yvelines)), s'inscrit dans une échelle très ample.

L'apport des collectivités territoriales au programme, à hauteur de 200 M€, pour un objectif capacitaire identique de 12 000 places, n'en a pas moins permis de réduire le coût moyen pour l'État.

4 - Des implantations parfois opportunistes

Sur les 44 internats d'excellence, 24 existaient déjà en tant qu'internats avant 2008 et, pour 21 d'entre eux, leur changement d'appellation ne s'est pas accompagné de la création de places *ex nihilo*, même si l'augmentation de leur capacité d'accueil est prévue à terme.

L'internat de Barcelonnette (Alpes-de-Haute-Provence) existe depuis plus de quarante ans. Il accueille des sportifs. Le départ du régiment de chasseurs alpins a rendu nécessaire de mener une réflexion globale sur la redynamisation de la vallée de l'Ubaye. La création de l'internat d'excellence permet de contribuer à cet objectif, tout en réutilisant des infrastructures militaires existantes. Deux internats coexistent aujourd'hui sur le même site.

Ainsi, des places d'internat existantes ont été incorporées dans les schémas régionaux (et modernisées) pour des raisons éloignées des objectifs pédagogiques et sociaux qui auraient dû fonder la décision : redynamisation générale de l'offre d'internat dans une académie disposant d'une seule option immobilière, optimisation d'infrastructures publiques sous-employées, obtention de financements d'État pour des projets de collectivités territoriales déjà décidés au titre de leur propre programmation.

Dans d'autres cas, l'État n'a fait qu'inclure dans sa propre programmation des établissements déjà créés.

L'exemple du département des Hauts-de-Seine

Le conseil général des Hauts-de-Seine a décidé, en 2005, d'ouvrir des internats de la réussite pour des collégiens ; d'abord à Asnières, puis à La-Garenne-Colombes en 2009, enfin à Nanterre et Boulogne-Billancourt en 2010 et Bourg-la-Reine en 2011. La construction de ces cinq internats a été entièrement financée par la collectivité territoriale selon un modèle commun permettant d'accueillir 30 internes (15 filles et 15 garçons), nombre jugé optimal pour une bonne insertion dans l'établissement scolaire correspondant. Lors de la généralisation de la politique des internats d'excellence, ceux des Hauts-de-Seine ont été intégrés dans la comptabilisation des places labellisées, puis reconnus comme internats de plein exercice à la rentrée 2012. Aucun moyen spécifique (en investissement comme en fonctionnement) n'a été mis à leur disposition par le ministère de l'éducation nationale ou l'ANRU.

Alors que la procédure nationale d'examen des projets était censée offrir une garantie de cohérence, la programmation a été en fait prédéterminée par la disponibilité des sites et les planifications antérieures des collectivités locales.

5 - Une carte nationale peu corrélée aux besoins

Le volume de création de 12 000 places en internat d'excellence n'a pas été fondé sur une étude préalable des besoins au regard de places existantes inoccupées de la politique de la ville ou des zones d'éducation prioritaire.

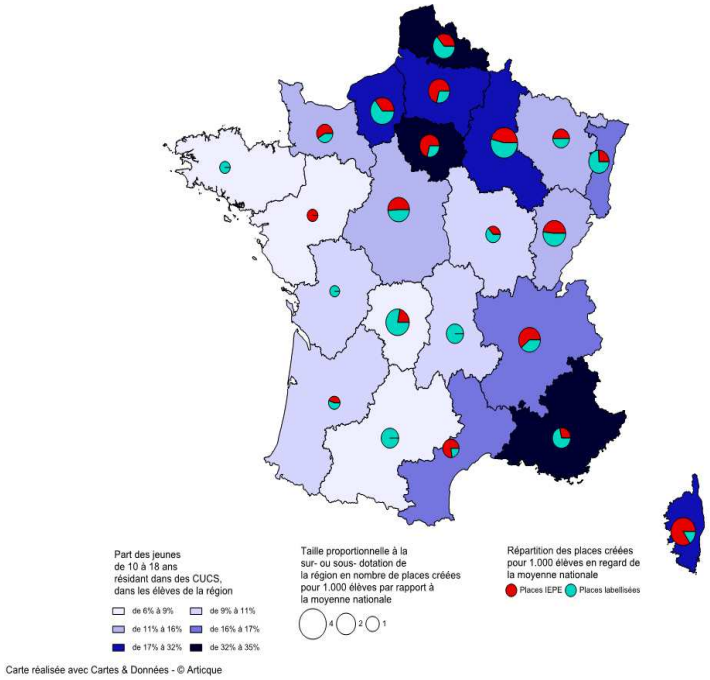
Préalablement à la création des internats d'excellence, il existait par région des taux d'occupation de places d'internat très divers, parfois faibles, par exemple seulement 65 % en Île-de-France ou 60 % en Nord-Pas-de-Calais. Il n'en a pas été tenu compte dans une approche qui aurait recherché une mise en cohérence globale des capacités d'accueil en internats publics.

En outre, l'adéquation entre les territoires de la politique de la ville et la carte des implantations est imparfaite.

Carte régionale des places « d'excellence » au regard de la politique de la ville

Plus la couleur d'une région est sombre, plus la part de ses jeunes de 10 à 18 ans résidant dans les zones prioritaires de contrats urbains de cohésion sociale est importante.

Plus la taille d'un cercle est grande, plus la région est sur-dotée en places d'internats d'excellence par rapport à la moyenne nationale.



Sources : ministère de l'éducation nationale pour les élèves, observatoire national des zones urbaines sensibles pour les populations des contrats urbains et de cohésion sociale et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour les places créées en 2013, calculs Cour des Comptes

Cette carte fait ressortir les défauts de corrélation avec les besoins potentiels en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais ou Île-de-France.

B - Des moyens pédagogiques et éducatifs aléatoires

Le coût de fonctionnement des internats d'excellence se compose, d'une part, des charges traditionnelles d'hébergement, de restauration et d'entretien courant propres à tout internat, d'autre part, des charges afférentes tant au soutien pédagogique innovant qui demande des ressources supplémentaires en personnel enseignant qu'aux actions éducatives (culture, sport, visites, etc.) qui nécessitent des moyens financiers spécifiques.

Seuls ces moyens pédagogiques et éducatifs permettent de donner corps aux dénominations « d'excellence » ou de « réussite » et singularisent ces établissements. Leur défaut fait au contraire perdre aux projets leur finalité ou les ramène à une simple opération immobilière. C'est donc en priorité à leur bénéfice que l'effort public doit être consacré.

1 - Les personnels de l'éducation nationale : des effectifs mal connus

Les systèmes d'information du ministère de l'éducation nationale ne permettent pas de connaître les moyens enseignants mis à disposition des internats et *a fortiori* des internats d'excellence, ce qui limite l'estimation du surcoût de « l'excellence ». En conséquence, le rapprochement entre les résultats scolaires obtenus et les coûts des internats de droit commun et d'excellence, moyen de mesurer l'efficacité et l'efficience du dispositif, n'est pas directement possible.

Il ressort des données directement recueillies par la Cour auprès des établissements, une grande disparité dans les moyens pédagogiques, dont la seule justification correspond aux marges différentes dont les rectorats disposent pour allouer des ressources aux internats. Il n'existe aucune corrélation nationale entre le nombre d'internes accueillis et les moyens supplémentaires accordés, par exemple, pour les assistants d'éducation qui sont un rouage essentiel du projet éducatif. Ces écarts sont aussi la conséquence de la diversité des modes d'organisation et démontrent l'absence de cadrage national par le ministère des besoins issus de cette nouvelle offre pédagogique.

En conséquence, la concrétisation d'un soutien pédagogique efficace a souvent été le fruit de montages locaux fragiles, fondés sur de forts engagements personnels des membres de la communauté éducative. Ce constat corrobore celui fait par la Cour dans son référé au ministre de

l'éducation nationale du 11 juillet 2012 sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire[94].

2 - Des financements divers aux critères peu harmonisés

Dans maints sites, la part des financements hors éducation nationale est déterminante pour mettre en œuvre et crédibiliser les projets pédagogiques et surtout éducatifs qui justifient pour ces internats la classification « d'excellence ».

L'implication des collectivités territoriales est très variable selon leur degré d'adhésion à une politique qui, dans leur champ de compétences, n'a pas été concertée avec elles. Elle est également désordonnée. Certaines municipalités contribuent au financement courant des internats qui sont implantés sur leur territoire mais qui accueillent des collégiens et lycéens relevant des compétences des départements et régions, alors que ceux-ci n'accordent à ces établissements aucun moyen (personnels TOS [techniciens, ouvriers et de service], par exemple).

a) Le ministère de l'éducation nationale

Les crédits de fonctionnement, financés par le programme budgétaire 230 « Vie de l'élève » de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, ont représenté, entre 2009 et 2013, 13,1 M€. Ils sont concentrés sur les établissements nationaux (4,2 M€ sur 6,2 M€ en 2012), les autres internats ayant reçu 1,45 M€ et les établissements avec places labellisées 0,58 M€.

Si on rapporte le montant 2012 aux places ouvertes, on obtient un financement moyen par place de 4 912 € pour les établissements publics nationaux, de 546 € pour les établissements publics locaux et de 72 € pour les internats d'excellence proposant des places labellisées (IEPL).

[94] Cour des comptes, *Référé, L'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire*. 11 juillet 2012, 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'Acsé)

Comme elle l'avait fait entre 2007 et 2010 pour les internats de réussite éducative, l'ACSé, sans se substituer aux financements de droit commun, a contribué au financement des internats d'excellence et des places labellisées en fonction des élèves accueillis issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Entre 2009 et 2013, le montant total délégué par l'ACSé aux établissements s'élève à 18,6 M€ dont 5,1 M€ pour l'année scolaire 2012-2013. Ce montant se répartit entre 3,7 M€ pour les internats de plein exercice et 14,9 M€ pour les places labellisées. La réduction des soutiens accordés par cette agence à cette politique dès l'année scolaire 2013-2014 pourrait entraîner des augmentations de tarifs d'internat ou des pertes d'aides difficiles à surmonter pour certaines familles.

c) Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse

Ce fonds, qui a pour objet de favoriser des actions innovantes en faveur de la jeunesse, a été doté d'un budget de 150 M€ et bénéficie d'apports privés sous forme de mécénat.

Entre les financements accordés à l'internat de Sourdun (Seine-et-Marne) avant 2010 et ceux octroyés à 26 établissements à partir de 2010, ce fonds aura dépensé 10,1 M€ pour l'expérimentation des internats d'excellence, dont 2,72 M€ pour l'année 2012-2013. Il contribue également à l'évaluation des actions.

Ses subventions ont pris un caractère si récurrent pour certains internats qu'elles s'apparentent à une aide annuelle, parfois la seule, au fonctionnement de leurs activités éducatives. Elles représentent des montants importants (de l'ordre de 700 000 € pour Montpellier en 2012). Lors de son conseil de gestion du 5 novembre 2012, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a pris la décision d'arrêter le financement des internats d'excellence en juin 2013.

Au total, les interventions conjuguées de l'ACSé et du FEJ ont représenté la part majeure du financement des volets sociaux et éducatifs. Leur réduction programmée dès 2014 privera les internats d'excellence des moyens nécessaires à la réalisation de leur projet éducatif, qui les distingue pourtant des structures de droit commun.

Si l'expérimentation peut s'accompagner à ses débuts de financements non pérennes, il est indispensable, dans une phase de consolidation, d'assurer de façon régulière et normalisée des moyens de fonctionnement adaptés. L'inscription de cette politique dans le programme des investissements d'avenir aurait dû, selon les règles de ces programmes, apporter cette garantie. Il n'en a rien été.

3 - Une impasse budgétaire prévisible

Les volets sociaux et éducatifs du fonctionnement des internats d'excellence, hors charges de personnel, ont coûté 41,8 M€ dont 14,1 M€ pour l'année 2012-2013. Ce coût ne représente pas la charge totale pour les finances publiques : les dépenses du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) ont été, à hauteur de 8 M€, supportées par le mécénat, générateur, par ailleurs, de dépense fiscale, et les apports des collectivités territoriales ne sont pas connus.

Pour l'année scolaire 2012-2013 et pour les seuls internats (hors places labellisées), le montant des subventions de l'État a atteint 9,6 M€. Sur la base de 4 100 places ouvertes dans les 44 internats[95], le coût moyen des activités pédagogiques et éducatives spécifiques et des soutiens sociaux d'un interne d'excellence peut être estimé à 2 400 €[96]. La charge prévisible annuelle pour une cible atteinte de 12 000 places serait de 28 M€ (hors personnel pédagogique et technique). Or dès 2013-2014, un risque d'impasse de 7 à 8 M€ existe en raison des moindres financements de l'ACSé et du FEJ.

La seule réponse, à ce stade, est la sollicitation d'un engagement accru des collectivités territoriales. Cette perspective n'apporte aucune garantie durable et homogène aux établissements, notamment pour ceux qui ont été créés sans l'accord des autorités locales compétentes.

In fine, la fragilité des modes de financement de l'accompagnement pédagogique et éducatif des internats d'excellence pose le problème de la crédibilité même de la politique conduite.

[95] Chiffres du ministère de l'éducation nationale/direction générale de l'enseignement scolaire pour cette rentrée scolaire.

[96] Il s'agit d'une estimation avec deux biais : quelques internats d'excellence de plein exercice ne reçoivent pas de financements du fonds d'expérimentation pour la jeunesse ou de l'ACSé ; les établissements publics nationaux reçoivent plus que les autres internats du même type.

C - Des évaluations déconnectées de la décision publique

Le caractère expérimental d'une politique commande un processus d'évaluation dont les résultats ont pour objet d'éclairer la décision publique pour la suite de l'action. Ce principe n'a été que partiellement mis en œuvre.

1 - L'étonnante carence du ministère de l'éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale n'a pris aucune disposition pour assurer une évaluation, soit des premiers établissements qui étaient nationaux, soit de la politique elle-même lors de son déploiement. Bien que les indicateurs de performance du programme budgétaire aient été abandonnés en raison du changement de portage financier, il n'en demeurait pas moins souhaitable et possible d'accompagner la montée en puissance des internats d'excellence par la création d'un appareil d'évaluation dont les principes auraient dû émaner de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère dont c'est la mission.

À défaut, le ministère s'est privé de sa propre capacité d'analyse, alors que des évaluations se mettaient en place sous l'égide du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de l'ANRU. Sans doute a-t-il été associé techniquement à certains d'entre eux mais il n'en a jamais été le pilote.

De surcroît, le ministère n'a pas été l'initiateur de la coordination des différents travaux d'évaluation alors que les internats d'excellence constituaient pour lui un projet majeur sur lequel sa légitimité était évidente. C'est sous l'impulsion de l'ANRU que des efforts tardifs de coordination ont été entrepris.

2 - Le rôle central du fonds d'expérimentation pour la jeunesse

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse associe systématiquement un processus évaluatif aux subventions qu'il accorde à des projets. Aussi les internats qui bénéficient de son soutien ont-ils mis en place des évaluations externes, le plus souvent avec des équipes universitaires. Les résultats de la plupart d'entre elles ont été synthétisés

dans un rapport de l'Institut français de l'éducation, à l'initiative d'une de ses équipes de recherche.

Constatant l'engagement croissant et récurrent du fonds, son conseil scientifique a souhaité, en 2012, approfondir un processus évaluatif qui lui paraissait insatisfaisant. Une évaluation de rang national portant sur les innovations pédagogiques a été décidée pour un montant de 170 000 €. Elle sera reprise par la suite dans l'enveloppe gérée par l'ANRU.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse a apporté une aide importante au fonctionnement du premier internat d'excellence, celui de Sourdun (Seine-et-Marne), (2,1 M€ de 2009 à 2011 pour 1,75 M€ consommés fin 2012) en sus des subventions à des projets expérimentaux (0,93 M€). Une évaluation dite quantitative − comparaison sur trois ans des résultats de deux cohortes d'élèves, l'une sélectionnée pour l'internat d'excellence, l'autre non retenue et scolarisée dans des établissements de droit commun − a été décidée et confiée à l'École d'économie de Paris avec une enveloppe de 725 000 € que le fonds a financée (540 000 € ont été consommés à fin juillet 2013)[97].

Les modalités de la commande publique ont été particulières, sans mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges et sans qu'une étude préalable ne fonde la décision de s'abstenir d'une consultation en raison, par exemple, du savoir-faire particulier du prestataire choisi. Les règles usuelles de prise de décision du fonds d'expérimentation pour la jeunesse n'ont pas été non plus respectées.

Cette étude, qui devait être rendue à l'automne 2012, ne l'a été qu'en mai 2013. Elle a nourri l'argumentaire ministériel de remise en cause de la politique conduite en s'interrogeant sur « le choix de concentrer des ressources importantes sur des élèves motivés et de niveau médian », tout en concluant qu'il s'agissait « d'un dispositif efficace qui laisse ouverte la question des actions à plus grande échelle ». Or la généralisation avait déjà été décidée et entreprise dès 2010.

3 - Le cadre évaluatif global préparé par l'ANRU

L'évaluation des actions portées par le programme des investissements d'avenir est une obligation (2 % des budgets, soit une

[97] Cette évaluation dont la méthodologie est très intéressante n'est pas reproductible au regard du mode de sélection des internes d'excellence et de son coût pour un échantillon représentatif de 12 000 internes.

enveloppe disponible de 800 000 € pour les internats d'excellence), que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a respectée en mandatant en mars 2011 un cabinet pour assurer le suivi du programme et définir son dispositif évaluatif (le coût de la prestation a été de 113 000 €).

Un référentiel évaluatif très complet (cinq axes de travail) a été conçu ainsi que des recommandations pour rationaliser l'approche évaluative d'ensemble. Cela a abouti, en 2013, à diminuer la dispersion des initiatives grâce à une convention négociée entre la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de lavie associative, au titre du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, et l'ANRU pour l'emploi de l'enveloppe consacrée à l'évaluation du programme des investissements d'avenir.

Ce travail ouvre la voie à une approche stabilisée et cohérente de l'évaluation de la politique des internats d'excellence. Sauf à perdre le bénéfice des travaux préparatoires et des crédits déjà engagés, ce dispositif doit se poursuivre ; il serait logique que le ministère de l'éducation nationale soit pleinement associé à son pilotage.

En dépit de disponibilités budgétaires et de dépenses déjà engagées conséquentes, maintes décisions ont été prises sans attendre les résultats de ces évaluations, qu'il s'agisse de la création de nouveaux établissements à la seule initiative de l'État, de la généralisation de l'expérimentation ou de la poursuite des engagements du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. *A fortiori* aucun partage des résultats n'a été recherché entre les acteurs publics concernés lorsque cette politique a été remise en cause.

En définitive, c'est bien la capacité de l'État à intégrer dans ses décisions de politique publique les résultats d'évaluations documentées qui a été mise en défaut.

4 - Les premiers résultats : une tonalité plutôt positive

Sans en faire l'exégèse, il apparaît cependant que les travaux d'évaluation cités mettent en évidence des effets positifs tant scolaires qu'éducatifs et sociaux sur les internes et leur famille. L'évaluation sur trois ans des résultats de l'internat d'excellence de Sourdun (Seine-et-Marne) conclut : « Les résultats de Sourdun (Seine-et-Marne) montrent qu'il est possible, par un dispositif ciblé, d'accroître significativement les compétences et l'ambition scolaires d'élèves d'origine modeste, battant ainsi en brèche l'image selon laquelle les politiques scolaires seraient

impuissantes face aux inégalités ». Les échanges avec les chefs d'établissement lors de l'enquête de la Cour confortent cette tonalité globalement positive.

De même, les évaluations par établissement, synthétisées par l'Institut français de l'éducation, relèvent de très nombreuses innovations pédagogiques qui permettront d'enrichir l'offre de scolarisation en internat. Par exemple, l'internat d'excellence de Guebwiller (Haut-Rhin) a mis au point un suivi innovant des résultats des aides aux devoirs et des études surveillées, qui permet un tutorat interactif entre élèves et professeurs grâce à un espace numérique partagé appelé « e-portfolio ».

Par ailleurs, la politique des internats d'excellence aura permis de moderniser une partie du parc public existant. Enfin, elle aura marqué un retour de l'intérêt des différents acteurs (communauté éducative, collectivités locales, travailleurs sociaux) pour l'internat comme instrument d'insertion de la jeunesse en difficulté.

Au total, le processus d'évaluation de cette politique qui n'a pas pu, à ce stade, jouer son rôle d'éclairage des décisions majeures, doit être poursuivi.

III - Une nouvelle étape à maîtriser : les internats de la réussite

La poursuite de la politique de revitalisation de l'offre d'internats publics a été confirmée dans le projet de loi de finances pour 2014 au titre du programme budgétaire 408 de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, à la suite de l'annonce par le Premier ministre de l'ouverture d'un second programme des investissements d'avenir, sous le vocable des « internats de la réussite ». Ce second programme doit également conduire « au développement de l'excellence dans tous les internats ». Une grande attention devra être portée à l'articulation entre les deux programmes qui coexisteront à partir de 2014.

Sur un plan budgétaire, la dotation de 150 M€ du programme 408 qui apparaît dans le budget 2014 sera mise à disposition de l'ANRU, opérateur chargé de l'exécution du programme des investissements d'avenir. Celui-ci procèdera ensuite aux décaissements extra-budgétaires au fur et à mesure de la réalisation des travaux, comme dans le premier programme.

A - Une articulation à préciser entre les deux programmes

Au titre du premier programme des investissements d'avenir, qui court pour sa réalisation effective jusqu'en 2020, 8 000 places restent à ouvrir en internats d'excellence sur un objectif de 12 000 et seulement 39 opérations immobilières ont fait l'objet de conventions signées sur un total programmé de 109. Le second programme qui débute en 2014, pour 6 000 places supplémentaires, devra tenir compte de cet état d'engagement provisoire et adapter en conséquence sa propre programmation.

Une revue des opérations programmées est entreprise depuis octobre 2013 sous l'égide de l'ANRU, avec le ministère de l'éducation nationale, afin de déterminer, pour chacun des schémas régionaux, leur état d'avancement. Les résultats de ce bilan, enfin conjoint, auraient dû être disponibles avant la fixation d'une nouvelle cible de 6 000 places.

Par ailleurs, une charte de l'internat, en cours d'élaboration de façon concertée avec les collectivités territoriales, détaillera les paramètres de sélection des projets : contenus pédagogique et éducatif, moyens de fonctionnement (personnels et financements) mis en place par l'État et les collectivités territoriales, conditions de recrutement des élèves et de leur suivi en lien avec les familles, évaluation du dispositif. Cette charte pourrait ainsi garantir une cohérence nationale qui fait aujourd'hui défaut. De même, un cadrage spécifique des nouvelles opérations permettra de répondre à des objectifs de rééquilibrage de l'offre d'internats : filles/garçons, collèges/lycées, critères géographiques.

Aussi celles des opérations du premier programme qui ne sont pas encore validées à ce jour devront-elles s'inscrire dans ce nouveau cadre. Même si les enveloppes régionales négociées avec les collectivités territoriales sont respectées, d'importantes remises en cause, opération par opération, ne sauraient être exclues au sein du premier programme, concomitamment au lancement d'une programmation nouvelle dotée de 150 M€. Interférences et chevauchements devront alors être évités.

La cohérence de la conduite de la politique publique aurait gagné à disposer d'un degré d'avancement accru du premier programme pour décider de l'ampleur du second, voire à subordonner le début d'exécution du second à l'achèvement du premier.

B - Une confusion des compétences à dissiper

Que l'État ait besoin, pour conduire des expérimentations, d'intervenir dans des champs de compétence décentralisés, peut se concevoir. Cette intervention doit être alors restreinte à la durée de cette expérience. En revanche, la récurrence de budgets d'investissements substantiels dans des domaines qui relèvent d'autres personnes publiques et qui n'ont jamais été partagés depuis les premières lois de décentralisation, suscite de nombreuses interrogations de principe.

Or, la politique des internats d'excellence, puis de la réussite, entraînera l'engagement de 550 M€ de crédits d'État pour la construction ou la modernisation d'équipements immobiliers destinés au cycle secondaire de scolarité, qui sont sous la responsabilité des régions et des départements, et pour des établissements qui sont leur propriété.

Le programme en cours a déjà donné lieu à une dispersion des opérations, non exempte de recyclage de projets déjà décidés par les collectivités compétentes et dès lors inscrites dans la programmation de l'État. Ce constat incite à maintenir la plus grande sélectivité possible au regard de la qualité des projets retenus. Un risque de dilution des crédits d'État dans des opérations de droit commun existe, au bénéfice d'un patrimoine dont il n'a pas la maîtrise.

En outre, l'État, qui est à l'origine de la relance de cette politique publique, doit assumer les obligations qui sont les siennes en mettant à disposition des structures scolaires ouvertes les moyens pédagogiques adaptés. Cette question n'est pas résolue, à l'heure actuelle, de façon stable pour les 4 000 places ouvertes. L'accroissement du nombre de places prévues demandera un effort budgétaire accru qu'il convient d'anticiper.

De surcroît, l'objectif final est de s'appuyer sur la dynamique créée par les « internats d'excellence et de la réussite » pour développer l'excellence dans tous les internats. Il serait vain d'espérer atteindre cet objectif sans des moyens spécifiques, financiers et en ressources humaines, pour assurer les volets pédagogiques et éducatifs des projets d'établissement que tous les internats devront établir. Cela suppose de dégager des marges de manœuvre au sein du budget de l'enseignement scolaire. La Cour a proposé, dans son rapport public thématique de mai 2013, *Gérer les enseignants autrement*[98], des pistes pour y parvenir.

[98] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement.* La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Inspirée d'une préoccupation ancienne de revalorisation de l'offre d'internat public, la politique des internats d'excellence, impulsée au plus haut niveau politique, s'est caractérisée par la création d'établissements selon des modalités exorbitantes des règles de compétence, qui ont entraîné des coûts élevés et ont provoqué de fortes réticences et des doutes sur la reproductibilité de ces expériences. Elle s'est déployée rapidement avec une cible en volume non motivée, des concepts flous et une absence de réflexion sur les moyens de fonctionnement nécessaires à la mise en place des projets pédagogiques et éducatifs propres à chaque établissement.

Les carences de pilotage d'ensemble conduisent à un état des lieux peu convaincant. Une réorientation de cette politique est intervenue au début de 2013. Elle n'a pas été précédée d'un constat partagé entre les acteurs publics de l'état de réalisation du programme et des conséquences à tirer des évaluations et des expériences de terrain.

Malgré ces défaillances, et en dépit du peu de recul dont on dispose sur les effets de cette politique, des résultats perceptibles existent, soulignés par les acteurs de terrain dont il conviendrait de valoriser l'expérience.

La décision du Premier ministre, en juillet 2013, de créer un programme destiné à « stimuler la réalisation d'internats de la réussite dans les territoires pour renforcer les chances de chacun à l'école » ouvre une nouvelle séquence de cette politique, offrant, à certaines conditions, l'occasion d'une mise en cohérence qui fait aujourd'hui encore défaut. Celle-ci devra associer les collectivités territoriales dans tous les champs de leurs compétences.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *transformer le statut des deux établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier en établissements publics locaux d'enseignement ;*
2. *densifier les capacités d'accueil des principaux établissements à investissements constants ;*
3. *renforcer l'implication du ministère de l'éducation nationale dans les procédures d'évaluation du programme des investissements d'avenir ;*
4. *développer le partage des expériences et innovations pédagogiques et éducatives entre les acteurs de terrain ;*

5. *pour les investissements à venir, dans la charte en cours d'élaboration, sélectionner quelques formats types d'internat et préciser les critères de recrutement ;*
6. *abandonner le concept de places labellisées ;*
7. *rendre rapidement les arbitrages budgétaires liés à la réduction des concours du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;*
8. *normer et arbitrer en conséquence les dotations en moyens pédagogiques et éducatifs des internats, correspondant à l'objectif final de 18 000 places supplémentaires en internats d'excellence et de la réussite.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	204
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	207
Directrice générale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)	208

Destinataires n'ayant pas répondu

Premier Ministre
Ministre des affaires sociales et de la santé
Ministre de l'égalité des territoires et du logement
Directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Ce rapport dresse un bilan contrasté des internats d'excellence qui me semble valider en grande partie la réorientation de cette politique engagée en 2013.

A cet égard, je précise que la plupart des observations et recommandations faites par la Cour ont d'ores et déjà été prises en compte par le Gouvernement à l'occasion de cette réorientation.

A côté d'« effets positifs tant scolaires qu'éducatifs et sociaux sur les internes et leurs familles », la Cour pointe à juste titre la « conception initiale défectueuse » des internats d'excellence, avec en particulier un mode de sélection des internes sans cohérence nationale et des statuts disparates (exemple des établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier).

Elle considère également que cette expérience a été « menée de manière unilatérale par l'Etat », sans qu'ait été engagé un travail suffisant « d'évaluation des premiers établissements ou de la politique elle-même lors de son déploiement », aboutissant à « une carte nationale peu corrélée aux besoins ».

La Cour précise cependant que la mise en place des internats de la réussite « offre l'occasion d'une mise en cohérence » de la politique de l'internat.

C'est précisément dans cette logique de redéfinition de la politique des internats dans son ensemble que j'ai souhaité inscrire le programme des internats de la réussite.

L'objectif premier des internats de la réussite est de passer d'une action partielle, au bénéfice de quelques-uns, à une action publique au bénéfice de la réussite scolaire et éducative de tous les élèves accueillis en internat.

Pour parvenir à ce résultat, l'offre actuelle de scolarisation en internat doit être améliorée : en effet, elle n'est équilibrée ni sur l'ensemble du territoire national, ni au sein des différents niveaux d'enseignement, puisque les internats destinés aux collégiens sont très minoritaires au sein de l'offre de places d'internat.

De plus, une réflexion doit être menée afin de veiller à ce que la politique de recrutement des internats réponde réellement aux besoins des élèves, qu'ils vivent dans des conditions peu favorables à la réussite de leurs études ou qu'ils souhaitent poursuivre leur scolarité dans des établissements éloignés de leur domicile.

La recherche d'une bonne adéquation entre places disponibles et besoins des élèves et de leurs familles est donc au cœur du programme des

internats de la réussite, qui seront financés dès 2015 grâce aux investissements d'avenir. C'est la condition pour arriver, comme le recommande la Cour, à densifier les capacités d'accueil des internats.

Afin de parvenir à ce premier objectif, une Charte de l'internat est en cours d'élaboration : concertée avec les collectivités territoriales, elle détaillera les paramètres de sélection des projets : contenus pédagogiques et éducatifs, conditions de recrutement des élèves, moyens de fonctionnement mis en place par l'Etat et les collectivités territoriales, dispositif d'évaluation… Un référentiel, qui lui sera annexé, comprendra des préconisations plus prescriptives et pourra servir de base à une évaluation déclinée à différents niveaux (national, académique et local).

Cette charte a non seulement vocation à préciser les caractéristiques des futurs internats de la réussite, mais, plus généralement, elle définira des principes généraux, permettant à terme de faire de chaque internat, un internat de la réussite.

Dans l'attente de la finalisation de cette charte, qui fait actuellement l'objet d'échanges entre les services de l'État et les collectivités compétentes, les recteurs d'académie ont été destinataires d'une note le 9 décembre 2013 (Renouveau de la politique des internats : l'internat de la réussite pour tous) qui définit les grandes lignes de cette nouvelle politique des internats, et précise ses objectifs généraux et ses priorités de recrutement. Chaque académie est invitée à développer l'offre de places en internats de la réussite avec les collectivités territoriales, dans le cadre d'un schéma directeur régional en adéquation avec les besoins locaux.

Par ailleurs, la Cour a pointé le déficit de gouvernance et d'évaluation de cette politique publique.

A l'occasion de la rédaction de la nouvelle convention relative aux internats de la réussite, il est prévu de réaffirmer le rôle central du ministère de l'Education nationale dans le pilotage de ce programme. L'ANRU reste de son côté l'opérateur de cette action financée par les investissements d'avenir, afin de capitaliser sur les améliorations qui ont été apportées progressivement depuis le lancement des internats d'excellence.

En outre, un dispositif d'évaluation portant sur la scolarisation en internat sera mis en place par le ministère de l'Education nationale. Il sera fait appel au système d'information SIECLE pour assurer un suivi des résultats des élèves scolarisés en internat.

Enfin, s'agissant des établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier, leur transformation, que vous préconisez, en établissements publics locaux d'enseignement nécessite une disposition législative. Je souhaite à ce titre engager un examen approfondi avec les collectivités territoriales concernées afin de parvenir à une normalisation de la situation de ces deux établissements.

Le renouveau de la politique de l'internat est en cours. Les internats de la réussite permettront non seulement de développer la réussite d'élèves motivés, mais auront également un effet d'entraînement sur tous les internats existants afin qu'ils améliorent leurs pratiques éducatives et pédagogiques pour tous les élèves qu'ils accueillent.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

La création des internats de la réussite a été annoncée par le Premier ministre à l'occasion du second programme des investissements d'avenir. Nous partageons pleinement l'analyse de la Cour quant à la nécessité de mettre en cohérence ce programme avec celui des internats d'excellence, dont la réalisation effective court jusqu'en 2020, et d'associer pleinement les collectivités territoriales à cette mise en cohérence, dans tous les champs de leurs compétences.

L'accumulation des défaillances dans la mise en œuvre du programme des internats d'excellence impose de corriger ces défauts majeurs au profit des internats de la réussite. Ainsi, l'élaboration d'une charte de l'internat doit permettre de mieux définir la politique mise en œuvre, tout en garantissant une cohérence nationale, s'agissant des modes de sélection des internes, des contenus pédagogiques et éducatifs, comme des moyens de fonctionnement des internats. Deux mesures participeraient de cet effort d'harmonisation : la suppression de la notion de « places labellisées », .qui n'est plus pertinente dès lors qu'il a été décidé de « développer l'excellence dans tous les internats », et la transformation des établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier en établissements publics locaux d'enseignement, puisque rien ne justifie que ces internats continuent à être régis selon des règles exorbitantes du droit commun.

La préparation de la nouvelle convention entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) offre l'opportunité d'améliorer la gouvernance du programme et de prévoir les modalités de suivi et d'évaluation de la politique des internats de la réussite. Avant de valider chaque projet, il conviendrait en effet d'apprécier le coût complet de chaque opération, au-delà des seules dépenses d'investissement, de s'assurer de l'implication des collectivités territoriales compétentes en matière de fonctionnement matériel, et de prévoir le financement du fonctionnement pédagogique des internats dans le budget de l'enseignement scolaire.

Enfin, comme la Cour le relève, une attention particulière doit être portée aux modalités de suivi et d'évaluation du programme, ce qui doit conduire la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale à se doter des outils de suivi qui permettront d'évaluer les effets des projets pédagogiques et éducatifs mis en œuvre dans les internats de la réussite sur les résultats des élèves accueillis.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Je souhaite faire une observation sur le rôle central du fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

La recherche présentée par l'Ifé cofinancée par l'Éducation nationale et l'Acsé n'était pas inscrite dans le processus évaluatif des subventions du FEJ. Ce sont Patrick Rayou, professeur en sciences de l'éducation à Paris VIII et Dominique Glasman, professeur émérite de sociologie de l'Université de Savoie qui en ont pris l'initiative et coordonné une équipe d'enseignants chercheurs durant deux années pour suivre le développement de cette nouvelle structure qu'est l'internat d'excellence proposé aux jeunes issus des milieux populaires. Cette recherche a eu aussi pour objectif d'accompagner les équipes éducatives des internats.

2
Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser

PRÉSENTATION

Instauré par la loi du 10 mars 2010 en remplacement du service civil volontaire, avec l'objectif de renforcer la cohésion nationale et d'offrir à toute personne volontaire l'opportunité de s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général, le service civique s'est rapidement développé depuis son lancement.

L'engagement et le volontariat de service civique sont gérés par l'Agence du service civique, créée par la même loi sous le statut d'un groupement d'intérêt public (GIP), constitué entre l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et l'association France Volontaires. Le service civique comprend aussi d'autres formes de volontariat qui préexistaient, le service volontaire européen (SVE), le volontariat de solidarité internationale (VSI), le volontariat international en entreprise (VIE) et en administration (VIA), dont les modes de gestion sont différents.

La Cour a conduit une enquête centrée sur l'engagement de service civique, forme largement dominante du service civique, qui s'adresse aux jeunes de seize à vingt-cinq ans. Cet engagement ouvre droit à une indemnisation prise en charge par l'État pour un coût, frais de gestion inclus, de 133 M€ en 2012.

L'extension du dispositif a été rapide depuis sa création, passant de 6 000 jeunes engagés en 2010 à près de 20 000 en 2012. En 2013, une décélération est enregistrée avec près de 19 000 entrées attendues, mais l'objectif réaffirmé par le Président de la République, et figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012, est de parvenir à 100 000 jeunes engagés en 2017.

L'enquête de la Cour fait apparaître qu'après une période de démarrage où des résultats encourageants ont été obtenus par l'agence, la poursuite de la montée en charge doit être progressive pour garantir la qualité des missions proposées et l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires.

I - Un démarrage encourageant

Le service civique a été créé en mars 2010 pour développer l'engagement des jeunes.

A - Un outil tourné vers l'engagement des jeunes et la cohésion nationale

Conçu pour donner une nouvelle dynamique aux volontariats civils, le service civique présente des caractéristiques spécifiques, qui le distinguent d'autres modèles européens.

1 - Un héritage de la conscription

Avant comme après la réforme du service national en 1997, de nombreuses formes de volontariat civil[99] ont été développées. L'objectif affiché était de créer une dynamique d'intégration des jeunes dans la société et de renforcer leur adhésion aux valeurs de la République.

La « crise des banlieues » en novembre 2005 a relancé la réflexion sur un service civil unifié et visible, favorisant l'engagement des jeunes, en particulier pour ceux qui sont le plus en difficulté.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a ainsi créé le service civil volontaire (SCV). L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) a été chargée de sa mise en œuvre, notamment en délivrant un agrément aux organismes proposant d'accueillir, pour des missions d'intérêt général, des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans.

Alors même que l'objectif était d'accueillir 50 000 jeunes, en moyenne annuelle, environ 3 000 volontaires seulement sont entrés dans le dispositif entre 2006 et 2009, en particulier faute de moyens consacrés à son développement.

[99] Contrats de volontariat associatif, volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, volontariat civil à l'aide technique, volontariat de prévention, sécurité et défense civile, volontariat international en administration, volontariat de solidarité internationale, etc.

Une proposition de loi sénatoriale a été à l'origine de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 qui a instauré le service civique comme une composante du service national universel. Celui-ci se substitue au service civil volontaire, rassemble les principaux volontariats sous un statut homogène, rationalise le fonctionnement administratif et technique du volontariat, et accentue sa valorisation afin d'y insérer davantage de jeunes.

L'Agence du service civique, nouvellement créée, est notamment chargée de définir les orientations stratégiques, d'assurer la gestion des agréments et des engagements, de promouvoir et de valoriser le service civique, de contrôler et d'évaluer sa mise en œuvre. Elle s'appuie sur les représentants de l'État dans les régions et les départements ainsi que sur le réseau des correspondants à l'étranger de l'association France Volontaires.

2 - Un volontariat au service de l'intérêt général

a) Des missions d'intérêt général à valeur ajoutée

L'engagement de service civique est la forme principale du service civique[100] géré par l'agence. Il s'adresse aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, sous condition d'être français ou résidant en France ou citoyen d'un autre État de l'Espace économique européen.

Les missions d'intérêt général que les volontaires peuvent effectuer sont à caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel.

Elles concourent à la défense et à la sécurité civile, à la prévention, à la promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne.

La mission est effectuée auprès de personnes morales agréées, organismes sans but lucratif ou personnes morales de droit public. Une

[100] L'agence a aussi pour mission de gérer le volontariat de service civique, qui est une forme du service civique d'ampleur plus limitée que l'engagement (2 416 volontaires depuis 2010) et s'adresse, sauf exceptions, aux personnes de plus de vingt-six ans. L'indemnité n'est pas prise en charge par l'État mais par l'organisme agréé. Ce dispositif, en régression, est très peu suivi par l'Agence. Il répond, toutefois, à une demande spécifique, en particulier pour des missions à l'étranger, et à des modalités particulières en outre-mer (il est ouvert aux services de l'État, établissements publics et fondations) où il a pris la suite du volontariat civil à l'aide technique.

association cultuelle, politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peuvent recevoir d'agrément. Certains grands réseaux associatifs agréés (Unis-Cité, Ligue de l'enseignement, Union nationale des missions locales, etc.) choisissent de mettre à disposition de personnes morales tierces non agréées une partie de leurs volontaires dans le cadre d'une procédure dite d'intermédiation.

La mission doit concourir « au bien public, à la satisfaction d'un besoin garanti par la Constitution ou la loi »[101]. Par ailleurs, le volontaire intervient en complément des salariés ou des bénévoles de l'organisme d'accueil sans s'y substituer.

L'objet du service civique est, en effet, d'apporter une valeur ajoutée d'intérêt général aux activités des organismes d'accueil (par exemple, développer des activités d'animation culturelle dans un centre d'hébergement pour personnes sans domicile fixe) et non d'assumer les missions courantes de la structure. L'agence et les services déconcentrés qui délivrent des agréments doivent veiller à l'effectivité de cette valeur ajoutée qui permet d'éviter au service civique de se substituer à un emploi salarié.

Si le service civique contribue à de grandes politiques publiques, l'agence ne définit pas de priorités pour la délivrance des agréments. Elle a toutefois retenu deux grands chantiers nationaux sur lesquels elle se mobilise : la lutte contre le décrochage scolaire et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans le premier cas, l'objectif est qu'un jeune volontaire sur dix soit un « décrocheur[102] », dans le second cas l'objectif est de mobiliser 1 000 jeunes en trois ans sur ces missions[103].

[101] Instruction de l'agence aux services déconcentrés du 24 juin 2010.

[102] Soit 3 000 « décrocheurs » pour un objectif de 30 000 engagés en 2013. Du 1er janvier au 17 décembre 2013, 3 349 jeunes sans diplôme se sont engagés en mission de service civique, mais seulement 115 étaient des « décrocheurs » identifiés par les plateformes d'appui et de suivi des décrocheurs. On estime à environ 140 000 le nombre de jeunes qui sortent chaque année sans diplôme de niveau V– c'est-à-dire avec au plus un brevet des collèges – du système éducatif.

[103] Lors d'un discours prononcé le 11 octobre 2013, le Président de la République a, par ailleurs, souhaité que le service civique soit adapté aux réalités des sapeurs-pompiers, constatant que seulement 471 services civiques avaient été réalisés dans les services départementaux d'incendie et de secours depuis 2010.

b) Des durées modulables

L'engagement de service civique est d'une durée comprise entre six et douze mois. Dans les faits, la durée moyenne s'établit à 7,2 mois en 2012[104] avec des variations suivant les missions et les associations.

Sauf dérogation, l'accomplissement des missions de service civique représente au moins vingt-quatre heures et au maximum quarante-huit heures hebdomadaires, réparties au maximum sur six jours. Cette flexibilité permet de répondre au souhait des jeunes et des structures. En effet, il n'est pas interdit à un volontaire d'être simultanément étudiant ou même salarié, sauf dans son propre organisme d'accueil.

c) Une indemnisation versée directement au volontaire

Le service civique est formalisé par un contrat entre le volontaire et l'organisme d'accueil, qui organise une collaboration exclusive de tout lien de subordination. Le contrat de service civique ne relève donc pas du code du travail.

Le volontaire perçoit une indemnité mensuelle qui n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Son montant n'est, par ailleurs, pas pris en compte dans le versement de certaines prestations sociales.

L'indemnité versée au volontaire s'élève, en 2013, à un montant mensuel brut de 507,20 € et, après déduction de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), à un montant net de 467,34 €. Il s'y ajoute une éventuelle majoration de l'indemnité, sur critères sociaux, pour un montant net de 106,38 €, soit une indemnité avec majoration de 573,72 € nette, pour 9,5 % des volontaires.

Par ailleurs, les personnes morales agréées pour accueillir ou mettre à disposition des volontaires servent également à chaque volontaire une prestation dont le montant minimal mensuel est fixé à 106,31 €. Cette prestation nécessaire à la subsistance, à l'équipement, au logement et au transport du volontaire peut être servie en nature ou en espèces. Elle n'est pas assujettie aux cotisations sociales.

[104] En prenant en compte les ruptures anticipées. La durée moyenne initiale des contrats est de 8,04 mois en 2012.

Au total, le volontaire perçoit au minimum entre 573,65 € et 680,03 € par mois lorsque la prestation de l'organisme d'accueil est versée en espèces par la structure d'accueil.

d) Des droits mal connus des organismes sociaux

Les volontaires bénéficient de la couverture des risques maladie, maternité, invalidité et accident du travail. Les cotisations correspondantes sont prises en charge par l'État. De plus, celui-ci acquitte une contribution supplémentaire au titre de l'assurance vieillesse, de sorte que l'ensemble des trimestres de service civique effectués puissent être validés.

Les jeunes engagés conservent également certains droits sociaux : le versement du revenu de solidarité active (RSA) est suspendu, mais reprend au terme de la mission. Il en est de même si le volontaire a acquis des droits à indemnisation au titre du chômage antérieurement à son service civique. Les droits des jeunes en service civique restent néanmoins peu connus des organismes sociaux si bien que les volontaires rencontrent parfois des difficultés à les faire valoir.

e) Une ouverture internationale marginale

Le cadre légal du service civique effectué à l'étranger est le même que pour celui effectué en France avec quelques aménagements. La souscription d'une assurance par les organismes au profit de leurs volontaires est obligatoire. Une formation particulière est prévue durant les journées de préparation au service civique international. Membre du groupement d'intérêt public, l'association France Volontaires a pour mission de renforcer le suivi des volontaires, en particulier l'accompagnement des structures.

À la fin de l'année 2012 cependant, seuls 1,7 % des jeunes engagés effectuaient des missions à l'étranger. Ces volontaires sont un peu plus âgés que les jeunes accomplissant leur service civique en France (22,5 ans en moyenne contre 21 ans pour les engagés en général), 62 % sont des femmes, et ils sont plutôt diplômés (73 % ont un niveau supérieur au baccalauréat).

L'agence n'a pas conduit de réflexion sur la place de l'engagement de service civique à l'étranger, aujourd'hui marginale, même au regard des autres formes de volontariat international. Au-delà de l'engagement

de service civique, une concertation interministérielle apparaît nécessaire pour donner cohérence au champ du volontariat international et s'assurer que besoins et moyens sont en adéquation.

3 - Les exemples étrangers : des choix différents

D'autres États membres de l'Union européenne ont institué des formes de service civique. Mises en place dans un souci de cohésion nationale et, parfois, de mixité sociale, elles répondent à des caractéristiques sensiblement différentes du système français.

Le volontariat en Allemagne

L'Allemagne compte, en 2012, 47 000 volontaires de seize à vingt-six ans accomplissant l'année de volontariat social (*Freiwilliges Soziales Jahr* - FSJ) ou écologique (*Freiwilliges Ökologisches Jahr - FÖJ*) et 38 000 volontaires pour le service volontaire fédéral (*Bundesfreiwilligendienst – BFD*), sans limite d'âge.

L'État fédéral consacre 350 M€ à ces volontariats qui couvrent un champ très vaste, y inclus le secteur social et la santé, où s'accomplissait le service national civil alternatif jusqu'en 2011, mais aussi la culture, le sport ou encore la protection civile.

Les trois volontariats s'exercent à plein temps, pour une durée de six à vingt-quatre mois, mais le plus souvent de douze mois. L'année de volontariat est considérée comme une année d'orientation et de formation pour les jeunes et est construite pour répondre directement aux besoins des structures d'accueil.

L'indemnité est variable selon les champs d'activité et les régions, mais s'élève, dans l'ensemble, à moins de 300 €. Le coût unitaire pour l'État d'un mois-jeune est limité à 200 € pour le FSJ et le FÖJ (pour la formation et le tutorat) et à 550 € pour le BFD (dont 200 € pour la formation et le tutorat). 100 € par mois supplémentaires sont prévus pour l'encadrement des volontaires les plus fragiles.

La gestion du dispositif repose essentiellement sur les grands réseaux associatifs ou *Träger* qui reçoivent les subventions de l'État, sélectionnent les projets proposés par les structures qui leur sont affiliées ainsi que les volontaires et versent aux jeunes leur indemnité.

Le service civil national italien

Mis en place par une loi datant du 6 mars 2001, le service civil national italien s'adresse exclusivement aux Italiens âgés de dix-huit à vingt-huit ans. La durée de l'engagement est fixe (douze mois non renouvelables pour trente heures hebdomadaires).

Le modèle italien présente des similitudes avec le service civique français, mais sa gestion est plus rigide. Les structures d'accueil de volontaires peuvent solliciter un agrément national, régional ou provincial sans limitation de durée. Elles présentent ensuite des projets qui sont publiés à l'automne pour des missions qui commencent en général en janvier. Chaque jeune ne peut se porter candidat qu'à un seul projet. Il est ensuite sélectionné par le ministère de la jeunesse et du service civil national.

Les volontaires reçoivent une indemnité de 430,80 € par mois (doublée à l'étranger) et financée intégralement par l'État. Le logement et la restauration des volontaires sont à la charge de la structure d'accueil. En 2012, les volontaires étaient pour plus des deux tiers (77,6 %) de jeunes femmes et, dans leur grande majorité, de jeunes diplômés (91 %) de niveau baccalauréat (65,6 %) ou plus.

Le service civil italien est en déclin depuis 2006, année où 46 000 volontaires étaient financés. Le budget avait été ramené, en 2012, à 97,5 M€. Les difficultés financières que rencontre l'Italie ont conduit à la suspension du dispositif en 2013, mais la nouvelle ministre chargée de la jeunesse a annoncé que le gouvernement financerait 15 000 nouveaux projets pour 2014.

B - Des résultats à consolider

Par rapport aux objectifs assignés par la loi, les premiers résultats obtenus par le service civique sont encourageants mais doivent être consolidés.

1 - Une appréciation positive par des jeunes engagés et des associations

L'Agence du service civique a fait réaliser une série d'enquêtes en 2011 et en 2012 qui montrent que la très grande majorité des anciens volontaires sont satisfaits (46 %) ou très satisfaits (43 %) de leur expérience et que presque tous recommanderaient à d'autres jeunes de réaliser un service civique (95 %). Le contenu des missions semble

satisfaire très largement les bénéficiaires qui jugent qu'elles leur ont permis de faire quelque chose d'utile socialement (91 %) et d'acquérir des compétences bénéfiques pour leur projet professionnel (86 %).

L'efficacité du dispositif en matière de cohésion nationale n'est pas mesurée, mais l'enquête permet d'approcher cette notion. Elle montre que les anciens volontaires sont sensiblement plus confiants à l'égard des autres que les jeunes de l'échantillon-miroir.

2 - Un objectif de mixité sociale partiellement atteint

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre l'État et l'agence pour la période 2012-2014 fixe des objectifs non chiffrés[105] en termes de mixité sociale et les accompagne des quatre indicateurs suivants : la part des jeunes engagés pas ou peu diplômés, la part des volontaires bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux, la part des volontaires issus des quartiers de la politique de la ville et la part des volontaires handicapés.

Les résultats obtenus à ce jour ne sont pas encore satisfaisants.

En termes de niveau de formation, moins de 25 % des engagés ont un niveau inférieur au baccalauréat, ce qui est loin du taux de 35 % fixé comme cible pour 2013 dans le projet annuel de performances (PAP) 2012[106].

La part des volontaires issus des quartiers de la politique de la ville était de 17,7 % selon une étude datant de septembre 2011 (cette donnée n'a pas été actualisée depuis). Ce taux est supérieur à la proportion de jeunes français de 15 à 24 ans résidant dans ces mêmes quartiers (16,6 %). L'objectif de 25 %, fixé à l'agence en 2013[107], est donc ambitieux et nécessitera une démarche volontariste de recrutement.

Le taux de volontaires bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux est en augmentation sensible depuis la mise en place du dispositif, passant de 7,6 % en 2010 à 9,5 % en 2012. Cependant, aucun objectif précis n'a été fixé dans ce domaine.

La part des personnes handicapées parmi les volontaires n'est que de 0,4 % en 2012, alors que le contrat d'objectifs et de moyens prévoyait un taux de 6 %.

[105] Ils le sont cependant dans les projets annuels de performances (PAP).
[106] Dans le projet annuel de performances (PAP) 2014, la cible pour 2015 est de 30 %.
[107] Objectif fixé lors du comité interministériel des villes (CIV) de février 2013.

La mixité sociale passe également par la possibilité offerte aux volontaires de côtoyer des personnes issues de milieux sociaux différents au sein de la structure qui les accueille, et dans le cadre des activités que celle-ci conduit. Or en 2012, 47 % des organismes ayant recruté des volontaires n'en ont accueilli qu'un seul.

Par ailleurs, l'examen du profil des volontaires engagés montre la difficulté à maintenir un équilibre entre les hommes et les femmes. Si la surreprésentation des femmes reste limitée[108], elle a tendance à croître légèrement, avec plus de 58 % de femmes en 2012.

En outre, le service civique peine à recruter des mineurs (2,5 % des engagés en 2012). Cela peut s'expliquer par le fait que les associations sont souvent réticentes à les accueillir, en particulier lorsqu'ils sont déscolarisés. Les formats spécifiques imaginés pour recruter « les décrocheurs » répondent, en partie, à cet écueil et devront être évalués.

Au total, les objectifs en termes de mixité sociale ne sont que partiellement atteints. Ce constat appelle la mise en œuvre d'une politique plus incitative, qui pourrait passer par la fixation d'objectifs précis adressés aux services déconcentrés ainsi qu'aux structures accueillant un grand nombre de volontaires.

3 - Une fonction d'insertion discutée

Les dispositions de la loi du 10 mars 2010 précisent que le service civique a pour objet « de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale » et d'offrir aux volontaires « l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général ». Cependant, le contexte actuel de crise économique, qui voit le chômage des jeunes atteindre 24,6 % à la mi-2013, fait évoluer la perception du service civique par ses principaux bénéficiaires qui l'assimilent à un outil d'insertion, au risque de brouiller ses objectifs.

a) Une offre d'activité parmi d'autres possibilités

Pour les jeunes sans qualification, le service civique peut être perçu comme une offre parmi d'autres, à côté de dispositifs de formation ou d'insertion, qu'il s'agisse des stages, des contrats d'alternance, des

[108] En Italie, les jeunes femmes représentaient 67 % des volontaires en 2012.

différents mécanismes d'accompagnement vers l'emploi (dont la toute récente garantie-jeunes) ou d'aide au premier emploi tels que les emplois d'avenir ou encore les contrats de génération.

Les différents services déconcentrés qui accueillent les jeunes ou gèrent ces dispositifs, ainsi que les rectorats pour les plates-formes de lutte contre le décrochage scolaire, devraient être incités à une coordination efficace pour améliorer la pertinence des réponses données aux jeunes selon leurs aspirations. Par ailleurs, de nombreux jeunes, notamment parmi les diplômés, s'engagent dans un service civique avec l'idée d'acquérir une expérience valorisable ou de découvrir un champ d'activité dans une perspective de recherche d'emploi.

La question se pose de la qualité des missions de service civique pour qu'elles ne puissent pas se substituer à l'emploi. En effet, deux missions quasiment identiques sont parfois proposées, pour l'une, sous la forme d'un emploi d'avenir, et, pour l'autre, sous la forme d'un engagement de service civique. Au-delà des principes guidant l'action de l'agence en la matière, un cadrage précis du type de mission susceptible de faire l'objet d'un service civique est nécessaire dans le respect de l'esprit de la loi.

b) Des résultats à relativiser

Le tableau ci-après, extrait du rapport d'activité de l'agence, compare un échantillon de volontaires à un échantillon miroir sociologiquement équivalent.

Tableau n° 1 : insertion des volontaires en service civique

	Les anciens volontaires			L'échantillon-miroir		
	Sur 100 volontaires...			Sur 100 personnes...		
	...avant le Service Civique	...aujourd'hui	*Evolution*	...il y a un an	...aujourd'hui	*Evolution*
Etudes ou une formation	45	35	*-23%*	34	27	*-20%*
En stage	8	11	*+38%*	17	5	*-70%*
Travaille	10	29	*+190%*	35	57	*+63%*
Sans activité	37	20	*-46%*	14	10	*-28%*
Autres situations	0	5	-	0	1	
Total	100	100		100	100	

Source : Agence du service civique - rapport d'activité 2012

Six mois après la fin du service civique, 75 % des anciens volontaires étudient, travaillent ou sont en stage contre 63 % avant cette expérience. Les jeunes de l'échantillon miroir[109] étaient dans une situation plus favorable initialement – 86 % étaient en activité – et le demeurent un an plus tard avec 89 % de jeunes en activité dont 57 % qui travaillent.

En définitive, les éléments fournis permettent de constater que le service civique attire une proportion de jeunes sans activité supérieure à celle de la classe d'âge considérée (37 % contre 14 %). Au-delà de la démarche d'engagement, pour certains d'entre eux, le service civique est aussi une alternative à l'inactivité.

C - Deux points d'attention : la formation et l'offre de missions

Dans le contexte d'une montée en charge programmée du service civique, une attention particulière doit être portée aux enjeux de qualité des missions et d'accompagnement des jeunes engagés.

1 - Les faiblesses du tutorat et de la formation

a) Un nombre insuffisant de tuteurs formés

La personne morale agréée pour une mission de service civique doit assurer au volontaire, notamment par la désignation d'un tuteur, une préparation et un accompagnement pour les missions qui lui sont confiées.

Une aide au tutorat de 100 € par mois est versée mensuellement à tous les organismes sans but lucratif accueillant des volontaires. L'Agence a également élaboré un guide à l'usage des tuteurs et finance leur formation dans le cadre d'un marché national qui a été remporté par un groupement constitué par Unis-Cité et la Ligue de l'enseignement.

Sur le terrain, il apparaît que la formation des tuteurs se développe mais reste encore inégale selon les régions. Le nombre de tuteurs

[109] L'échantillon-miroir est composé de 500 jeunes au profil sociologique similaire à celui des volontaires interrogés.

effectivement formés (près de 2 000) doit encore progresser au regard de la montée en charge prévisible du service civique.

Certaines associations estiment ne pas avoir besoin de formation au tutorat, dans la mesure où elles le pratiquent pour d'autres dispositifs de contrats aidés ou pour leurs salariés. Or la formation a pour objet de faire comprendre les caractéristiques propres du dispositif, d'aider à l'accompagnement du jeune et de prévenir les difficultés (mission ne correspondant pas aux attentes du jeune, risques de substitution à l'emploi notamment) qui peuvent conduire à des ruptures de contrats.

Plus généralement, il convient de mieux faire connaître, non seulement aux tuteurs, mais aussi aux responsables des associations, les spécificités du service civique afin d'en permettre une mise en œuvre satisfaisante sur le terrain.

b) Une formation des volontaires peu encadrée

La personne morale agréée doit assurer au volontaire une formation civique et citoyenne, dans l'esprit de la loi qui lie le service civique au respect des valeurs de la République. Cette formation s'appuie sur un référentiel défini par l'agence autour de trois grands thèmes : les valeurs qui fondent la République, l'organisation de la cité et les questions internationales.

Dans les premiers temps de création du service civique, aucune disposition n'avait été prise afin de s'assurer que cette formation était réellement mise en œuvre. Le décret du 6 mars 2012 a ensuite permis d'attribuer une aide de 100 € aux associations, lorsque la formation « prévention et secours civiques de niveau 1 » est prise en charge par l'Agence du service civique[110], à 150 € dans les autres cas.

La formation aux premiers secours (PSC1), qui n'a été dispensée qu'à 8 000 volontaires, est tout à fait normée, mais la formation civique et citoyenne n'est pas assurée dans des conditions homogènes pour l'ensemble des volontaires : parfois limitée à une journée d'accueil, à un stage de découverte de l'association ou de la collectivité territoriale, ou plus développée et organisée dans le cas des grands réseaux, l'obligation de formation est réduite à un choix dans un référentiel de thèmes sans durée ou format imposés.

[110] En 2013, la formation de *prévention et secours civiques de niveau 1* (PSC1) a été confiée à la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et à la Croix-Rouge.

Les modèles allemand ou italien de service civique comprennent des obligations de formation substantiellement plus importantes (25 jours de formation obligatoire en groupe en Allemagne, 30 heures de formation générale et 50 heures de formation spécifique pour le service civil en Italie).

Au-delà de la faiblesse de ce cadrage et de l'absence de sanction, le contrôle de la réalisation effective de la formation, pourtant subventionnée, est particulièrement faible. Une procédure permettant la remontée de la certification du service fait devrait être mise en place en 2014. Cette première étape ne dispense pas l'agence d'organiser des contrôles adaptés.

2 - Les risques associés à la multiplication des missions

Dans la perspective d'une montée en puissance du service civique, la question de la capacité à faire émerger 100 000 missions de qualité, chaque année, se pose.

Les gisements de missions nouvelles se trouvent dans des secteurs (la santé et le sport) et dans des catégories de structures (petites associations et collectivités territoriales) où les risques de substitution à l'emploi sont plus importants que dans d'autres types de secteurs et de structures.

a) Des gisements dans certains secteurs

La répartition des missions par catégorie montre la prééminence de certains secteurs tels que celui de la solidarité (27 % des missions) au détriment d'autres secteurs tels que la santé (4 %) ou le sport (11 %).

S'agissant du secteur de la santé, la situation française contraste avec celle de l'Allemagne. Cela s'explique, en partie, par la difficulté à concevoir des missions de service civique qui ne soient pas assimilables à des emplois et qui ne requièrent pas de savoir-faire particulier. En effet, les missions exercées par les volontaires allemands dans le secteur de la santé s'assimilent souvent à des emplois d'aide-soignant. De telles fonctions ne pourraient pas correspondre à des missions de service civique en France. Pour autant, les nombreux organismes publics ou associatifs intervenant dans le secteur de la santé pourraient proposer des missions de service civique de qualité.

S'agissant du sport, la proportion de missions de service civique dans le secteur est faible au regard du nombre d'associations sportives qui

existent en France (180 000) et de leurs effectifs de bénévoles (2,5 millions). Cela s'explique, en partie, par le fait que les besoins des clubs concernent notamment l'animation, l'encadrement et la gestion qui ne se prêtent pas toujours à des missions de service civique, pour lesquelles aucune qualification préalable ne doit être requise.

Le gisement de missions dans les secteurs de la santé et du sport est donc réel et devra être exploité pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés, mais l'augmentation du nombre de volontaires dans ces domaines devra être conduite avec vigilance pour s'assurer que les missions qui leur sont confiées soient de qualité.

b) Une faible mobilisation des collectivités territoriales

L'examen de la répartition des organismes agréés et des volontaires recrutés par type de structure fait apparaître que les collectivités territoriales n'accueillaient en 2012 que 7 % des volontaires.

Le secteur des collectivités territoriales pourrait être un axe important de développement des missions de service civique. Cependant, il faut surmonter certains obstacles. En effet, ce dispositif semble mal connu. En outre, les collectivités territoriales pourraient être enclines à confier à ces jeunes volontaires de simples missions d'accueil ou des tâches administratives, ce qui ne correspondrait pas à l'esprit du service civique. Un partage des bonnes pratiques observées dans des collectivités qui ont su concevoir des missions de service civique de qualité est une condition préalable à l'augmentation du nombre de contrats de service civique dans ce secteur.

Ces constats conduisent à recommander la plus grande vigilance dans la mobilisation de nouveaux partenaires, dans l'instruction des dossiers et le contrôle des projets relevant de nouvelles missions et par voie de conséquence à adopter un rythme de montée en charge moins rapide à l'avenir.

II - Un développement à maîtriser

L'agence doit améliorer le pilotage du service civique, par une meilleure animation territoriale et la mise en œuvre d'une réelle stratégie de contrôle. Les enjeux de soutenabilité budgétaire appellent par ailleurs une maîtrise des coûts.

A - Un pilotage d'ensemble à améliorer

L'agence s'appuie principalement sur les grands réseaux associatifs et sur les services déconcentrés de l'État. Elle doit veiller à mieux encadrer le recours à l'intermédiation et faire évoluer sa stratégie de contrôle dans la perspective de la poursuite de la montée en charge du service civique.

1 - Le groupement d'intérêt public, une structure non pérenne

Aux termes de l'article L. 120-2 du code du service national, l'agence est un groupement d'intérêt public (GIP). Le caractère pérenne du service civique devrait conduire à une évolution du statut juridique de l'agence, les GIP étant conçus pour des actions à durée limitée. Un statut d'établissement public serait donc plus adapté à condition que les principales parties prenantes continuent à être associées à sa gouvernance. Il le serait d'autant plus que l'État ne recherche pas d'autres financeurs publics ou privés du service civique.

La ministre chargée de la jeunesse souhaite redéfinir le positionnement et l'articulation entre l'administration centrale, les opérateurs et les différentes politiques au service de la jeunesse. Ces travaux pourraient conduire à une transformation du GIP en un établissement public, éventuellement dans le cadre de la création d'un opérateur jeunesse unique qui reprendrait également une partie des compétences de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), notamment en sa qualité d'Agence française du programme européen jeunesse en action (AFPEJA)[111].

2 - Une animation davantage nationale que territoriale

Pour la mobilisation des organismes d'accueil, deux canaux distincts coexistent : des agréments nationaux délivrés par l'agence, en général à de grands réseaux associatifs, et des agréments locaux attribués aux associations et aux collectivités territoriales dont la demande est instruite par les services déconcentrés.

[111] Cette activité couvre notamment le service volontaire européen (SVE).

a) Des réseaux associatifs nationaux fortement mobilisés

L'Agence du service civique s'appuie sur de grands réseaux nationaux pour proposer des missions aux volontaires et promouvoir le service civique auprès des jeunes, notamment la Ligue de l'enseignement, Unis-Cité, l'Union nationale des missions locales (UNML) et l'Union nationale de l'information jeunesse (UNIJ). Ces organismes ont la possibilité de mettre leurs volontaires à disposition de personnes morales tierces. L'intermédiation a été une voie privilégiée par l'agence pour permettre un développement rapide du dispositif. Ce mode de placement et d'encadrement particulier concernait, en 2012, 30 % des volontaires.

Cette pratique présente des avantages. Elle permet notamment à des organismes peu structurés d'accueillir des volontaires. Elle est toutefois porteuse de risques.

En premier lieu, dans le cadre de la procédure d'intermédiation, l'agence délègue à des acteurs privés le pouvoir d'appréciation de la qualité d'un projet. Or le contrôle par l'agence de l'un de ces réseaux a permis de relever que certains organismes d'accueil n'avaient pas compris « l'état d'esprit du dispositif ».

En second lieu, certains réseaux facturent aux organismes d'accueil les frais de gestion liés à la mise à disposition. Or dans la mesure où ils ne sont pas toujours dotés d'une comptabilité analytique permettant d'établir un coût fiable par volontaire, un risque de surfacturation existe.

Enfin, les mises à disposition de jeunes dans les collectivités territoriales par la voie de l'intermédiation posent un problème particulier. En effet, celles qui accueillent des volontaires ne sont pas éligibles à l'aide de l'État de 100 € par mois et par volontaire pour le tutorat. Or ce complément financier est versé systématiquement aux associations pratiquant l'intermédiation, y compris lorsqu'elles placent des volontaires en collectivité territoriale : ce versement indu est évalué par l'agence à environ 611 000 €[112].

La pratique de l'intermédiation doit donc être mieux encadrée, faire l'objet d'un plan de contrôle spécifique et d'une remontée d'information précise sur les aspects financiers et sur ceux relatifs à la qualité des missions.

[112] Le calcul est fondé sur la proportion de jeunes placés dans le cadre de l'intermédiation dans une collectivité territoriale en faisant l'hypothèse d'une durée moyenne de huit mois.

b) Une montée en charge plus laborieuse des agréments locaux

Selon les termes de l'instruction du 24 juin 2010, la délivrance des agréments de service civique devait être, « dans une large mesure, déconcentrée ». Dans les faits, dès 2010, l'agence a décidé de s'appuyer prioritairement sur le levier des agréments nationaux pour atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés. Cette situation peine à être corrigée puisqu'en 2012, 44,8 % seulement des postes agréés relevaient du niveau local.

En outre, la coexistence dans les territoires de volontaires dont les missions relèvent d'agréments locaux et de volontaires dont les missions relèvent d'agréments nationaux pose des difficultés pour les services déconcentrés qui n'ont pas, jusqu'à récemment, disposé d'une vision précise du nombre et de l'identité des volontaires en service civique dans leur circonscription. La création de l'extranet ELISA[113] a contribué cependant à améliorer la situation.

Dans ce contexte, une augmentation de la part des agréments locaux devrait être encouragée de même qu'un meilleur échange d'informations entre l'agence, les grands réseaux et les services déconcentrés.

3 - Un contrôle insuffisamment développé

Le pôle de contrôle de l'Agence du service civique n'est composé que d'un seul agent qui coordonne le programme de contrôle dans ses deux volets, national et régional, et participe aux contrôles des organismes bénéficiant d'agréments nationaux.

Pour le volet national, seuls neuf contrôles engagés par l'agence avec l'appui des services déconcentrés ont été réalisés. La plupart de ces contrôles sont intervenus après signalement d'une difficulté et non en application d'une stratégie de contrôle fondée sur une analyse de risques. Un tel fonctionnement permet difficilement d'identifier les cas de substitution à l'emploi qui peuvent convenir à la structure d'accueil comme au volontaire.

Pour le volet régional, le taux moyen d'organismes effectivement contrôlés par les services déconcentrés en 2012 a été légèrement inférieur

[113] Cet outil de gestion et de pilotage du service civique a pour objet de dématérialiser partiellement les procédures de paiement des volontaires et des structures d'accueil.

à l'objectif fixé (18 % pour un objectif de 20 %). Le volume de contrôles est très inégal sur le territoire national, les taux de contrôle allant de 4 % à 45 % selon les régions. Un suivi plus régulier de l'état d'avancement du programme de contrôle est donc nécessaire.

Dans la perspective de la poursuite de la montée en charge du service civique, le dispositif de contrôle n'apparaît pas adapté aux enjeux, et la capacité de mobilisation des services déconcentrés est insuffisante. Dans un contexte de réduction des effectifs de l'État, l'élaboration de stratégies de contrôle permettant d'optimiser l'utilisation du temps des agents semble nécessaire ainsi qu'une réflexion sur d'autres modalités d'exercice des contrôles impliquant davantage les acteurs associatifs.

B - Des arbitrages indispensables

Selon le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2014, 46 programmes inscrits dans 21 missions du budget de l'État contribuent à la politique en faveur de la jeunesse, pour un montant total de 80,5 Md€ en crédits de paiement en 2012.

Le service civique est un des éléments concourant à cette politique dont le coût pour l'État est allé en s'accroissant ces trois dernières années, en raison de l'augmentation du nombre de jeunes engagés.

1 - Une charge financière essentiellement supportée par l'État

Les dépenses consacrées au service civique (engagement et volontariat de service civique) au sein du programme 163 – Jeunesse et vie associative se sont élevées à 33,7 M€ en 2010, à 89,7 M€ en 2011, et à 123,9 M€ en 2012 pour un programme dont les crédits représentaient 200 M€ en 2012. Cette montée en charge qui accompagne l'augmentation du nombre de jeunes entrant dans le dispositif pèse de manière croissante sur le programme et donc sur les autres actions de l'État en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

En prenant en compte les contributions des membres du groupement d'intérêt public (GIP), certaines dépenses hors programme 163 et l'utilisation de l'essentiel du fonds de roulement de l'Agence, le coût du service civique peut être estimé à 133,23 M€ en 2012 dont 20,23 M€ de frais de compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). 125,93 M€ sont consacrés à la prise en charge des jeunes et à leur formation (94,5 %) et 7,3 M€ aux frais de

gestion (5,5 %). Le coût par engagé s'élève à un peu plus de 1 000 € par mois.

Cette estimation ne prend pas en compte la dépense salariale au titre des personnels des services déconcentrés qui œuvrent pour la mise en place, le suivi et le contrôle du dispositif sur le terrain[114]. Elle ne comprend pas non plus les aides des collectivités territoriales[115] destinées aux volontaires ou à leurs structures d'accueil.

La participation financière obligatoire des associations se limite à l'octroi de la prestation nécessaire à la subsistance, à l'équipement et au logement du jeune volontaire à hauteur de 106,31 € par mois. Certaines font cependant davantage, en sollicitant le cas échéant des partenaires : Unis-Cité, dont l'objet même est relatif au service civique, propose ainsi des « journées de solidarité entreprise » (JSE) ayant pour objet un contact entre les volontaires et le monde de l'entreprise, journées dont le financement ouvre droit à une déduction fiscale pour les entreprises dans le cadre du mécénat. Pourtant, le partenariat avec des entreprises pose question dans le cadre du service civique et doit, en tout état de cause, être exclu lorsque l'activité des entreprises pourrait être en contradiction avec l'intérêt des jeunes ou les valeurs du service civique.

2 - Une programmation budgétaire défaillante

L'Agence du service civique délègue à l'Agence de services et de paiement (ASP) le versement des indemnités aux volontaires et des subventions aux associations[116]. L'écart entre ses moyens budgétaires et les versements à réaliser *via* l'ASP est à l'origine des difficultés de

[114] L'enquête-temps 2011 avait ainsi estimé à 79,63 équivalents temps plein travaillé (ETPT) les personnels affectés à la promotion du service civique et à l'instruction des dossiers d'agrément sur le terrain.

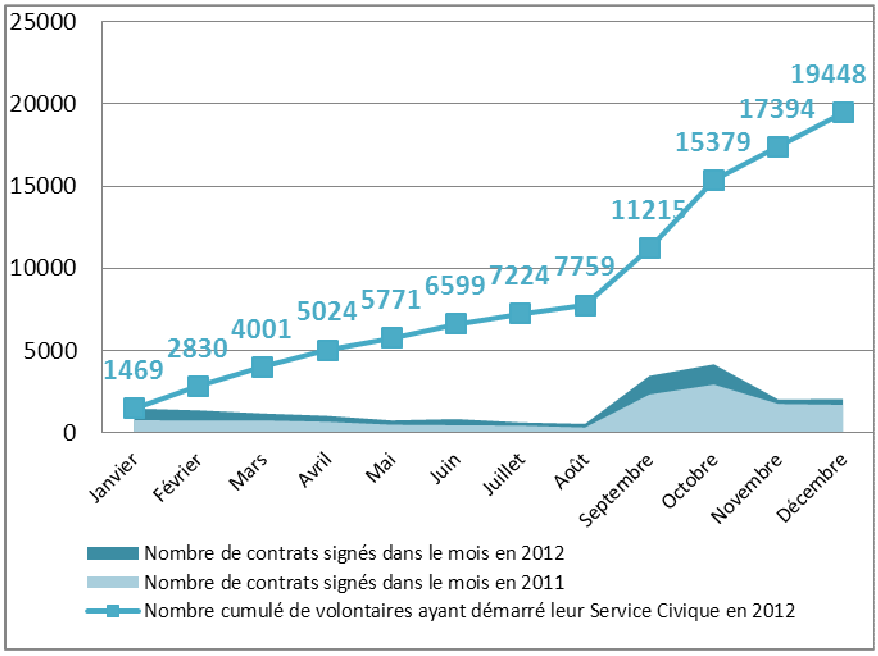
[115] Fin 2012, onze collectivités ont signé des accords offrant des avantages aux volontaires ou aux structures d'accueil des volontaires (aides à la mobilité, aide financière, etc.). Il n'est pas possible de chiffrer le montant total de ces avantages, qui sont encore très dispersés.

[116] Les indemnités versées aux volontaires, les cotisations sociales et les subventions aux associations font l'objet d'une procédure de versement par l'Agence de services et de paiement (ASP). Après des débuts difficiles, la mise en place d'un logiciel extranet ELISA a permis d'améliorer la fiabilité de cette procédure grâce à sa dématérialisation partielle, et d'assurer un meilleur suivi statistique des agréments nationaux et locaux. Pour autant, certaines prestations de l'ASP, comme l'assistance téléphonique aux utilisateurs du logiciel, ne sont pas évaluées. Une réflexion devrait être engagée pour que les services fournis à l'agence correspondent à ses besoins.

trésorerie fin 2012 qui ont mis en lumière les défauts de pilotage du dispositif.

Ces difficultés tiennent, en premier lieu, à la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif, comme cela ressort du graphique ci-après, qui conduisent à faire porter sur l'année N+1 la majeure partie du coût de nombreuses missions.

Graphique : recrutements effectifs en 2011 et 2012



Source : rapports d'activité 2011 et 2012 de l'Agence du service civique

Elles tiennent également, en 2013, à une budgétisation construite sur une hypothèse de missions de six mois alors que la durée moyenne était en 2012 de 7,16 mois. En 2013, la conséquence de cette sous-estimation a été une réduction du nombre de nouveaux contrats à 19 000, bien en dessous de l'objectif fixé, qui était de 30 000 nouveaux engagés. Pour 2014, la budgétisation du service civique repose sur une durée moyenne des missions plus réaliste de 7,2 mois.

Cette situation appelle une gestion plus prudente des enveloppes d'agrément, consistant en particulier à ne pas pratiquer de sur-programmation[117]. Elle appelle surtout, par une simulation élémentaire, à relier rythme des recrutements et besoins financiers annuels.

3 - Une montée en charge incompatible avec les dotations budgétaires actuelles

Le projet annuel de performances de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, annexé au projet de loi de finances pour 2014, précise que 31 000 jeunes devraient bénéficier du service civique en 2014. Cependant, ces chiffres se rapportent désormais au nombre de jeunes effectuant en tout ou partie leur volontariat sur l'année, et non plus aux nouveaux entrants dans le dispositif. Ainsi, en 2013, avec cette nouvelle présentation, 30 000 jeunes auront effectué leur service civique dans l'année, mais environ 19 000 nouveaux contrats auront été conclus.

Ce nouveau mode de décompte qui consiste à réviser les objectifs de montée en charge sans afficher une baisse du nombre de volontaires est critiquable dans la mesure où il conduit à compter deux fois un jeune effectuant un service civique dès lors que son engagement se poursuit d'une année sur l'autre. Il n'apporte pas une information satisfaisante au Parlement et au citoyen et conduit, comme le montre le tableau ci-après, à une révision non transparente des objectifs. Cette nouvelle présentation permet, de manière artificielle, de présenter une montée en charge conforme aux engagements du gouvernement.

[117] La sur-programmation a été constante depuis la création de l'agence : l'enveloppe attribuée aux services déconcentrés en 2013 était, par exemple, calculée sur les crédits votés en loi de finances « majorés de 15 % pour tenir compte du taux effectif de réalisation des agréments et développer ainsi une offre de mission plus diversifiée ».

Tableau n° 2 : nombre de jeunes entrants en service civique programmation et réalisation

	2010	2011	2012	2013	2014
Objectif (nombre d'entrées)	10 000	15 000	25 000	30 000	
Réalisation (nombre d'entrées)	6 000	13 400	19 400	18 700*	
Objectif (nombre d'engagés sur l'année)	-	-	-	-	35 000**
Réalisation (nombre d'engagés sur l'année)				32 400 **	

Source : Cour des comptes d'après loi de programmation des finances publiques et projet annuel de performances
**Au 17 décembre 2013*
*** Prévisions. Réponse de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du 3 janvier 2014*

Compte tenu du coût mensuel d'un jeune engagé pour l'État (un peu plus de 1 000 €) et de la durée actuelle moyenne des contrats (7,2 mois), 100 000 contrats représenteraient, avec les frais de gestion, un coût pour le budget de l'État de l'ordre de 750 M€. Ce coût pourrait être réduit de l'ordre de 20 % compte tenu d'un transfert de charge à la sécurité sociale[118].

Des arbitrages devront donc en tout état de cause être réalisés, à la fois sur le rythme de montée en charge et sur les moyens budgétaires alloués au service civique puisqu'il s'inscrit dans une mission budgétaire dont les crédits de paiement ne s'élèvent qu'à 460 M€ pour 2014.

[118] L'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prend en compte les nouvelles dispositions du projet de loi portant réforme des retraites qui autorisent à valider un trimestre de retraite dès 150 heures de cotisations au SMIC au lieu de 200 heures. Cette réforme permet d'aligner les assiettes de cotisations pour les jeunes en service civique sur le droit commun et de supprimer en conséquence la compensation versée par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). La compensation versée à l'ACOSS par l'État représente aujourd'hui un coût d'environ 200 € par mois et par engagé.

C - Une réduction du coût unitaire à rechercher

L'Agence du service civique est une structure d'une vingtaine d'agents, qui s'appuie, pour son action sur le terrain, sur les services déconcentrés du ministère chargé de la jeunesse et sur de grands réseaux associatifs. Ses frais de fonctionnement sont donc limités, même si des marges de manœuvre existent, notamment en ce qui concerne ses charges salariales[119] et ses dépenses de communication[120].

La réduction du coût du service civique passe donc d'abord par une réflexion sur les caractéristiques du dispositif lui-même, et notamment la durée des contrats, les indemnités versées aux volontaires, et les modalités de prise en charge financière du service civique.

Envisagée comme moyen de réduire le coût unitaire du service civique, la réduction de la durée des missions à six mois n'est pas souhaitable dans la mesure où elle conduirait notamment à exclure les volontaires les moins qualifiés pour lesquels le temps d'adaptation aux missions est plus long.

Une modulation de l'indemnité en fonction de la durée hebdomadaire de l'engagement est, en revanche, une voie à explorer. En effet, l'indemnité est aujourd'hui identique, que le volontaire s'engage pour 24 heures ou 35 heures par semaine. Certes, il s'agit d'une indemnité versée en reconnaissance de l'engagement des jeunes et non d'un salaire proportionnel au temps de travail. Cependant, une forme de modulation permettrait, comme en Allemagne, de prendre en considération différents degrés d'engagement. En termes d'équité, il ne serait d'ailleurs pas anormal de tenir compte du fait qu'un volontariat à temps partiel permet aux jeunes, dans certains cas, d'occuper un emploi à temps partiel, ce que peuvent plus difficilement faire les volontaires engagés à temps plein. Il convient donc d'envisager une modulation de l'indemnité versée aux jeunes en prévoyant, par exemple, deux niveaux d'indemnisation forfaitaire : l'un pour les volontaires engagés à temps plein, l'autre pour les volontaires engagés à temps partiel.

Enfin, le service civique est aujourd'hui intégralement financé par l'État à l'exception de la prestation complémentaire pour les repas et

[119] Les compléments de rémunération versés aux agents fonctionnaires comme aux non-titulaires sont dans plusieurs cas supérieurs au traitement brut.

[120] Les dépenses de communication relatives principalement au site internet de l'Agence et à l'achat d'espaces publicitaires s'élèvent à 2,24 M€ en 2012. La montée en charge du service civique déjà bien amorcée et l'absence apparente de difficulté à trouver des volontaires pour accomplir des missions devraient conduire à réduire ces dépenses et à cibler davantage les destinataires de cette communication.

le transport des jeunes. Une forme de cofinancement avec les structures d'accueil pourrait être envisagée, comme c'est le cas en Allemagne. Ce cofinancement permettrait d'inciter les structures d'accueil à veiller à la qualité et à l'utilité des missions proposées. Afin de ne pas créer un mécanisme trop complexe, cela se traduirait par la suppression de la subvention de 100 € par mois versée aux associations au titre du tutorat, ce qui a déjà été fait pour les missions se déroulant au sein de collectivités territoriales. Une telle mesure permettrait de réduire d'environ 10 % le coût unitaire actuel des contrats pour l'État.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le service civique obtient des résultats encourageants mais doit faire face à un double défi.

D'une part, l'objectif de montée en charge qui lui a été fixé par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 nécessite de trouver un nombre important de missions alors que les gisements de missions nouvelles sont porteurs de risques de substitution à l'emploi. Cette situation invite à porter une attention particulière à la qualité des missions sélectionnées. Elle implique aussi de repenser la stratégie de contrôle. Dans ce contexte, il conviendrait de lier le rythme de montée en charge au développement d'un dispositif de maîtrise de ces risques, ce qui devrait conduire à atteindre l'objectif quantitatif de 100 000 jeunes engagés après 2017.

D'autre part, la situation des finances publiques nécessite d'opérer des arbitrages budgétaires en lien avec les objectifs fixés et de rechercher une maîtrise du coût unitaire du service civique et des coûts de gestion de l'agence pour accompagner la montée en charge du dispositif. Enfin, le pilotage de l'agence pourrait utilement être amélioré et s'articuler plus efficacement avec les services déconcentrés.

En conséquence, la Cour recommande de :

1. *retenir un rythme de montée en charge du service civique compatible avec la maîtrise du risque de substitution à l'emploi induit par la multiplication des missions ;*
2. *fixer des objectifs annuels en termes de nombre de contrats conclus et non pas de contrats en vigueur et procéder aux arbitrages indispensables pour assurer l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires ;*

3. *réduire le coût unitaire pour l'État des contrats de service civique, le cas échéant, par le versement d'une indemnité réduite pour les missions à temps partiel et par la suppression de la subvention allouée aux associations au titre du tutorat ;*
4. *fixer des objectifs précis de mixité sociale aux organismes accueillant un grand nombre de volontaires.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	236
Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	238
Ancien président de l'Agence du service civique	243
Directrice de l'Agence du service civique	245

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Agence du service civique

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons pris connaissance avec intérêt de vos observations et recommandations dont certaines appellent de notre part les réponses suivantes.

Vous jugez la programmation budgétaire du service civique insatisfaisante pour deux raisons : (i) la proportion des entrées effectuées en fin d'année est selon vous trop importante (entraînant des reports de coûts sur l'année suivante) et (ii) l'hypothèse de durée des contrats retenue pour la construction du budget 2013 (missions de 6 mois en moyenne) s'écarte de la durée constatée en 2012 (missions de 7,2 mois).

Nous ne partageons pas entièrement l'avis de la Cour. Tout d'abord, il nous semble important d'indiquer que ces difficultés ne résultent pas d'une absence ou de lacunes des outils de simulation, mais avant tout de lacunes en matière de gestion des agréments et des contrats. Ces fragilités ont fait l'objet d'un constat partagé entre les services de l'État et l'agence du service civique qui a engagé, à la demande de ses administrateurs, un travail d'amélioration du pilotage et du suivi du dispositif portant notamment sur une meilleure maîtrise des agréments délivrés. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans ce sens dès la gestion 2013.

Nous vous signalons également que la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif tient principalement aux calendriers de recrutements des structures d'accueil qui, pour un grand nombre de missions, sont alignés sur le calendrier scolaire et universitaire expliquant un pic des recrutements en septembre et en octobre.

S'agissant de la durée des missions, nous précisons qu'au moment où l'hypothèse de 6 mois a été retenue pour la construction du budget 2013, la durée moyenne de 7,16 mois finalement constatée en 2012 n'était pas encore connue (les difficultés de pilotage ayant fait obstacle au respect de cette norme n'étant pas non plus identifiées). Comme vous le notez, la durée moyenne des missions retenue pour la budgétisation 2014 a par la suite été réévaluée à 7,2 mois de manière à prendre en compte cette évolution.

Vous critiquez par ailleurs le nouveau mode de décompte des jeunes en service civique qui repose non plus sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif une année donnée, mais sur le nombre de jeunes effectuant tout ou partie de leur volontariat au cours de l'année considérée.

Ce nouveau mode de décompte est particulièrement adapté à la saisonnalité des missions qui, pour la plupart, débutent en année N mais s'exécutent (et pèsent budgétairement) principalement en N+1 : il permet de donner une image plus fidèle de l'effort effectué chaque année, notamment

pour la préparation et le suivi de la programmation budgétaire pluriannuelle du dispositif.

Mis en place de façon concertée, il nous paraît lisible et conforme à l'interprétation du nombre de bénéficiaires d'un dispositif comme celui-ci. L'objectif du Président de la République et du Gouvernement de « 100 000 jeunes en service civique à la fin du quinquennat » est ainsi réaffirmé.

Vous soulignez toutefois à raison que l'atteinte de cet objectif nécessitera des financements, notamment au regard des moyens actuels de la mission budgétaire supportant le coût du service civique.

Par ailleurs, nous partageons vos observations relatives à la nécessité de mieux maîtriser le coût unitaire du service civique. Vos propositions, en partie inspirées des exemples étrangers, nous semblent mériter un examen approfondi en vue de la préparation du prochain budget triennal, qu'il s'agisse par exemple d'une participation des structures d'accueil ou d'une modulation des indemnités en fonction du temps hebdomadaire d'engagement.

Enfin, nous partageons également votre avis quant à la nécessité de veiller à un développement qualitatif du dispositif, qui ne doit pas être négligé au profit de la poursuite des objectifs quantitatifs, et quant à l'intérêt, qui nous paraît essentiel, de s'interroger sur la bonne articulation entre ce dispositif et les autres dispositifs de soutien aux associations et à la jeunesse, notamment en matière d'insertion professionnelle.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Ainsi que vous le soulignez, le service civique représente un investissement financier important pour l'État dans un contexte budgétaire contraint. Il s'inscrit dans le cadre de la priorité jeunesse du Gouvernement qui fait de l'engagement des jeunes un axe majeur de leur parcours vers l'autonomie.

Afin d'assurer la montée en charge du dispositif qui doit se poursuivre avec un objectif de 35 000 volontaires en service civique en 2014, je vous précise en préalable que j'ai souhaité une révision des modalités de sa mise en œuvre, conciliant les attentes des organismes d'accueil, la qualité du service rendu aux bénéficiaires - en préservant notamment les droits octroyés aux jeunes - et la soutenabilité budgétaire.

C'est ainsi que la budgétisation du service civique dans le cadre du projet de loi de finances 2014 a été établie sur une durée moyenne de missions portée à 8 mois en agrément (soit 7,2 mois après prise en compte des ruptures anticipées). Cette durée, demandée par les organismes d'accueil, est la plus à même de préserver la qualité des missions, la diversité des profils de jeunes accueillis tout en permettant à un maximum de jeunes d'intégrer le service civique dans leur parcours.

Sans diminuer le niveau de protection sociale offert aux jeunes, le Gouvernement a en outre souhaité simplifier les conditions de financement de la protection sociale définies en 2010. Le régime de cotisations sociales a ainsi été aligné, en tous points, sur le régime de droit commun dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, tenant aussi compte des mesures dites « bas cotisants » de la nouvelle loi de réforme des retraites. Les modalités de gestion du système s'en trouvent largement simplifiées puisque c'est l'agence du service civique (ASC) qui assure désormais le financement de l'ensemble des cotisations au taux normal, sans nécessité de compenser auprès de l'Acoss les pertes de recettes liées aux précédentes modalités dérogatoires. Du fait de la réforme des retraites, le coût par jeune sera en outre diminué de près de 20 % par mois.

S'agissant du rapport que vous m'avez transmis, il appelle de ma part les observations ci-après.

Assimiler les contrats d'accompagnement dans l'emploi à une forme de volontariat civil me paraît difficile même si ces contrats bénéficiaient du financement au titre du service civil volontaire dans le cadre de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. Cette assimilation serait même contraire à l'objectif du service civique qui est bien distinct de l'emploi.

Vous regrettez par ailleurs que l'ASC ne définisse pas de priorités dans sa politique d'agrément. Le service civique concourt à la satisfaction de besoins d'intérêt général tels qu'ils sont déclinés, avec une certaine souplesse à l'échelle territoriale. Celle-ci paraît nécessaire à la montée en charge d'un dispositif de qualité pour tous et elle conduit l'agence à fixer des orientations générales s'agissant d'une décision discrétionnaire de l'autorité publique. Elle valide un projet proposé dans le champ de l'intérêt général par l'organisme d'accueil au regard de sa qualité et de ses contenus.

Vous regrettez en outre que les droits sociaux des jeunes soient mal connus notamment de leurs interlocuteurs administratifs. Je souscris à cette constatation et ai pour ma part veillé à l'explication des droits associés à l'engagement de service civique par la publication de plusieurs circulaires précisant les conditions d'accès à certaines prestations (à titre d'exemple : circulaire Acoss du 7 novembre 2011 détaillant les modalités de mise en œuvre du dispositif, instruction Pôle emploi du 13 avril 2012, circulaire du 18 octobre 2012 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du RSA).

Vous notez une réflexion insuffisante sur la place de l'engagement de service civique à l'étranger, marginal au regard des autres formes de volontariat. Il est vrai que les missions à l'étranger nécessitent une expertise technique, une ingénierie spécifique ou encore l'obtention de financements complémentaires dont la plupart des organismes ne disposent pas. Compte tenu des éléments précisés ci-dessus et pour pouvoir développer les engagements de service civique dans de bonnes conditions, il ne me semble pas prioritaire de le déployer à l'international. En effet, d'autres formes de services civiques mieux adaptées car conçues pour cela, je pense notamment au Service volontaire européen (SVE), doivent se développer davantage. Ce sera notamment le cas avec la hausse importante des crédits européens du programme Erasmus + qui débutera en 2014. Au-delà du SVE, une telle réflexion pourra s'inscrire dans le cadre des travaux du comité permanent de la mobilité européenne et internationale des jeunes que j'ai récemment mis en place et qui réunit les acteurs institutionnels et associatifs concernés. C'est aussi un des objectifs de l'évolution en cours des opérateurs du secteur jeunesse.

Concernant l'objectif de mixité sociale que vous estimez insuffisamment atteint, je précise que le contrat 2012-2014 ne se limite pas à fixer des indicateurs sans prévisions associées mais propose une cible de 35 % des jeunes engagés dans le service civique pas ou peu diplômés (en 2012 la proportion de jeunes ayant un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat est de 25 %). S'agissant par exemple du taux de boursiers sur critères sociaux, la proportion constatée de 9,3 % en 2012 pour une prévision initiale de 8 % traduit une évolution conforme à un objectif à terme de 10 %.

Concernant les jeunes en situation de handicap, le Premier ministre a annoncé à l'issue du comité interministériel du handicap du 26 septembre que le Gouvernement souhaitait les accompagner davantage vers le service civique. Les aides du FIPHFP ainsi que la PCH pourront ainsi être mobilisées afin de leur permettre de réaliser une mission, avec un objectif d'au moins 6 % de volontaires en situation de handicap en service civique.

A partir de 2014, 1 000 ambassadeurs de l'accessibilité en service civique recevront une formation conçue par la délégation ministérielle à l'accessibilité et interviendront auprès des PME des secteurs des commerces et des services ainsi que des petites communes pour les sensibiliser aux enjeux dans ce domaine.

Vous plaidez pour un rapprochement des services déconcentrés et des services de l'éducation nationale afin de permettre une amélioration des réponses apportées aux jeunes engagés. Ces mesures ont été initiées en 2013 dans le cadre du Comité interministériel pour la jeunesse (CIJ) à l'échelon national comme territorial afin d'élargir le panel des solutions pouvant être proposées aux jeunes.

Le partenariat de l'ASC avec l'Education nationale a prévu de permettre à 3 000 jeunes sortant sans diplôme du système éducatif (décrocheurs) de réaliser une mission de service civique (avec une formule à plein temps en service civique et une formule alternée dans laquelle l'élève est pour moitié en service civique et pour moitié à l'école), l'Agence ayant mis en place un système d' identification de ces jeunes.

Depuis le 1er janvier 2013, 3 349 jeunes sortis sans diplôme se sont engagés en mission de service civique (chiffres arrêtés à la mi-décembre) parmi lesquels un nombre restreint suit une formule alternée, la mise en place de ces formules se faisant progressivement et demandant un fort investissement des chefs d'établissement.

Mis en place en 2011, le SIEI utilisé par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (FOQUALE) repère environ 160 000 jeunes chaque année (ceux ayant quitté le système scolaire il y a plus d'un an et ceux sous contrat d'apprentissage ne sont toutefois pas répertoriés). En raison de ses limites actuelles, l'outil n'a permis d'identifier que 115 jeunes en service civique parmi les décrocheurs suivis par les plateformes (en précisant que les jeunes peuvent s'engager en mission de service civique sans en informer les plateformes).

Concernant une confusion possible entre les missions de service civique et les emplois d'avenir ou d'autres dispositifs d'insertion, si l'intitulé de certaines missions peut en effet être ambigu, l'examen des tâches confiées permet d'opérer une réelle distinction. Un service civique peut déboucher sur un emploi d'avenir mais celui-ci s'inscrit alors dans une démarche professionnalisante qui n'est pas celle du service civique. Le jeune en emploi

d'avenir est inséré dans une chaîne hiérarchique et se voit confier des tâches d'un salarié « de droit commun ».

Des travaux d'articulation entre les dispositifs ont notamment été menés avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Par ailleurs, les services déconcentrés (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale/ DRJSCS) font état prioritairement de la complémentarité des dispositifs dans une logique de parcours.

Vous considérez le contrôle du dispositif en général comme insatisfaisant, notamment celui de la mise en œuvre effective de la formation civique et citoyenne des engagés. Je précise qu'une procédure de contrôle, formalisée par l'instruction du 30 mai 2011 et amendée par celle du 21 septembre 2012 pour tirer les enseignements des premiers contrôles effectués, intègre désormais le contrôle de l'effectivité de la formation. Le taux de 18 % d'organismes contrôlés paraît à cet égard très encourageant.

Vous notez une insuffisante diversité thématique des missions avec notamment une prééminence de celles relevant de la rubrique solidarité par rapport à celles relevant des champs du sport et de la santé. Sont classées en effet dans cette catégorie des missions qui relèveraient sans doute davantage d'autres champs, telles l'animation sportive pour enfants handicapés et valides, l'accompagnement et la médiation dans un centre de santé.

Concernant des aides qui seraient indument versées dans le cadre de la procédure d'intermédiation, je précise qu'il existe plusieurs modalités d'intermédiation. Dans un grand nombre de cas, l'organisme reverse à l'association de son réseau qui accueille effectivement le jeune une part importante de l'aide mensuelle. Dans d'autres cas en revanche, l'organisme d'intermédiation prend en charge la formation et une partie importante de l'accompagnement du jeune même s'il est accueilli dans une collectivité locale. Je suis toutefois favorable à ce que cette activité soit mieux encadrée notamment pour ce qui concerne l'accueil de jeunes dans les collectivités territoriales.

Sur l'amélioration de l'animation territoriale du dispositif, je partage votre approche et précise que cette question sera traitée dans le cadre des orientations stratégiques pour l'exercice 2014.

Sur la moindre progression du nombre de contrats conclus en 2013, celle-ci devrait être peu significative puisque leur nombre pourrait être stable par rapport à 2012 (19 500 environ).

S'agissant des modalités de comptabilisation du service civique, vous soulignez à juste titre que le stock des contrats conclu en fin d'année N-1 a, depuis 2010, structurellement une incidence budgétaire croissante sur la programmation budgétaire de l'année N en obérant peu à peu le nombre de nouvelles entrées possibles en service civique à crédits constants.

Pour remédier à cette tendance à concentrer les recrutements en fin d'année et à les rattacher « artificiellement » à un exercice qui ne correspond pas à l'essentiel de la durée de leur mission, il m'a semblé, en accord avec les acteurs et en toute transparence, qu'il convenait de suivre la montée en charge à l'aune du nombre de jeunes différents en mission de service civique au cours d'une année N. Cette comptabilisation complémentaire du suivi en flux (qui demeure un instrument de pilotage interne pertinent, notamment pour les agréments) est bien entendu appliquée à l'ensemble de la chronologie depuis la mise en œuvre du service civique en 2010 pour permettre une comparaison non faussée (comme indiquée dans le tableau ci-après). Elle permettra de suivre sa progression en traduisant une réalité physique objective. Elle facilitera une montée en charge plus linéaire en éloignant le risque d'un emballement conjoncturel en année N qui compromettrait la poursuite de la progression en N+1, comme cela a pu être observé récemment.

Année	***Nouvelle comptabilisation (=stock)***
2010	***6 000***
2011	***19 100***
2012	***29 800***
2013	***32 400 (prévision)***

Votre proposition de moduler l'indemnité versée aux jeunes en fonction du temps passé dans le cadre de leur mission me semble être porteuse d'ambigüité. Comme vous le rappelez, l'indemnité est un pécule versé pour l'engagement lui-même, c'est d'ailleurs ce qui permet au volontariat d'être en conformité avec le droit du travail, notamment communautaire. Si l'indemnité était liée au temps donné et devenait variable, le risque serait fort que le juge y trouve un indice d'une activité salariée et requalifie en contrats de travail les missions de service civique.

Concernant la modulation du reste à charge pour les organismes d'accueil, dans le contexte d'une forte montée en charge, elle pourra faire l'objet d'un travail de réflexion dans le cadre des travaux du comité stratégique de l'Agence. Je ne souhaite pas en revanche que ces réflexions conduisent, comme vous le proposez, à une dégradation des droits accordés aux jeunes, notamment en ce qui concerne leur indemnisation dont le niveau est à ce jour équivalent au revenu de solidarité active.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE

La Cour des comptes, après avoir souligné le dynamisme du service civique, dont les débuts sont qualifiés d' « encourageants », s'inquiète d'une montée en charge mal maîtrisée, qu'elle attribue d'une part à des sous-dotations budgétaires au regard des objectifs affichés et d'autre part à des défauts de pilotage de la part de l'agence du service civique.

Le décalage entre les objectifs et la réalité de la montée en charge, entre les effets d'annonce et la traduction budgétaire, date de l'origine du service civil. En 2005, un Président de la République et un Premier ministre annoncent « 50 000 volontaires » tandis que le gouvernement ne prévoit un financement que pour 3 000, ce qui a failli tuer une idée pourtant votée largement par les parlementaires. Au moment de la création du service civique en 2010, le Président de la République d'alors s'était engagé sur 75 000 volontaires en 2015, tandis que le Président de la République élu en 2012 a fixé comme objectif 100 000 volontaires d'ici la fin du mandat.

Face à ses objectifs à un terme de cinq ans, les objectifs annuels ont fluctué. En 2011, après avoir été contingentés à 10 000, ils ont été portés par le Premier ministre, en septembre, à 15 000, sans que le budget correspondant à la différence ne soit octroyé à l'agence, malgré les engagements pris. En 2012, un objectif de 25 000 a été fixé, avec des crédits budgétaires qui permettaient à peine d'en réaliser 20 000 et des mesures de gel qui n'ont été levées qu'à la fin de l'année. En 2013, un objectif de 30 000 a été fixé, avec un budget primitif dont on savait qu'il ne permettait pas de les atteindre, qui a dès le début de l'année été aggravé par un gel et un surgel important, sans que les objectifs ne soient officiellement remis en cause.

Les crédits gelés et surgelés ont été réalloués par une décision de juin 2012, avec l'octroi d'un abondement de 5 millions d'euros.

Face à ces « inflexions », nous reconnaissons avoir piloté avec volontarisme, détermination et précision. Avec volontarisme, pour éviter la « malédiction du service civil » et plaider la cause du service civique, en cohérence avec les orientations politiques affichées. Avec détermination, puisque nous avons obtenu la suppression des crédits gelés, l'octroi de crédits supplémentaires et une réforme des cotisations sociales, favorable au service civique. Avec précision, puisque jamais les objectifs prévus n'ont été dépassés et jamais nous n'avons dépassé les crédits finalement octroyés.

J'ajoute que nous avons fait en sorte d'amortir les effets de ces variations pour les associations, pour lesquels le « stop and go » est délétère, situation qui a longtemps décrédibilisé les emplois aidés aux yeux des associations et des collectivités. Il faut souligner que les associations, principaux organismes à recruter des volontaires, ont été particulièrement

constructives et compréhensives pour adapter leurs programmes aux contraintes générées par ces fluctuations.

La Cour des Comptes considère que le coût du service civique impose de ne pas respecter l'objectif de 100 000 volontaires par an, fixé par le Président de la République et de réviser à la baisse l'ambition du service civique. Pourquoi ne pas tenir le même raisonnement sur les emplois aidés ? Pourquoi, justement, ne pas envisager que dans la deuxième partie du quinquennat des crédits consacrés à des emplois aidés soient redéployés vers le service civique ? Pourquoi ne pas envisager que le rapport « qualité/coût » du service civique serait satisfaisant, voire meilleur que celui d'autres dispositifs ? Pourquoi ne pas proposer que le service civique soit systématiquement intégré dans le dispositif nouveau de la garantie jeunes, de sorte à mutualiser les coûts et à ce que les crédits publics soient le plus possible orientés vers des périodes utiles pour les jeunes et la société ? Pourquoi ne pas tenir compte de ce que 200 000 jeunes souhaitent accomplir leur service civique, que chaque mission déclenche 4 à 5 candidatures, que le nombre de missions proposées par les associations dépasse de loin celles que l'agence est en mesure d'agréer ? Pourquoi ne pas tirer les conséquences de cet état de fait, qui contraste avec d'autres dispositifs qui peuvent peiner à trouver leur cible, nous en savons quelque chose ?

Pourquoi ne pas reconnaître clairement que l'objectif de mixité sociale et de diversité de niveau scolaire a été amélioré au fil du temps (comme en témoigne l'augmentation de la proportion de volontaires dont le niveau est inférieur au BAC) quand tout le monde prédisait le contraire ?

Oui, le service civique a une ambition forte. Celle que lui a donnée le législateur, qui en a fait le rare texte d'un quinquennat adopté par la majorité et l'opposition. Celle que lui a donnée le président de la République, qui a promu « la belle idée du service civique » dans sa courte allocution d'investiture et a accompli un geste historique, en associant les volontaires au défilé du 14 juillet. Ambition forte, portée par les jeunes qui le plébiscitent et les associations qui s'y engagent. Face à la force de cette ambition, que nous avouons n'avoir rien fait pour rabaisser, nous pensons qu'il vaut mieux favoriser la montée en charge, en proposant un chemin vers les 100 000 volontaires commençant chaque année leur service civique, que la maîtriser, ce qui pourrait signifier renoncer.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE

Je me réjouis que la Cour souligne l'ambition du Service Civique pour la jeunesse, son démarrage encourageant, son succès auprès des jeunes comme auprès des organismes d'accueil ainsi que l'atteinte, totale ou partielle, d'un grand nombre de ses objectifs après à peine 3 ans d'existence. J'ai lu avec le plus grand intérêt les points d'attention relevés par la Cour, la formation et l'offre de missions. Ces points d'attention sont bien identifiés par l'agence et des premières réponses, relevées par la Cour, ont été apportées et seront renforcées en 2014. Enfin, je partage en grande partie les observations relatives à la maîtrise et aux conditions nécessaires pour permettre le développement du Service Civique jusqu'à 100 000 volontaires par an.

Sur un certain nombre de points plus précis, je souhaite apporter des éclairages sur les choix et réalisations de l'Agence du Service Civique.

Dans sa présentation du dispositif, la Cour note que sur les 3 000 décrocheurs prévus pour 2013, seuls 115 étaient entrés dans le dispositif de janvier à septembre 2013. La définition retenue par l'agence pour le suivi du programme « décrochage » est celle de l'Education nationale, qui a été rappelée dans le relevé de conclusions du CIMAP[121] du 18 décembre 2013 : « Les décrocheurs recouvrent ces élèves de 16 à 25 ans qui ont quitté le système de formation initiale sans avoir obtenu un niveau de qualification correspondant au baccalauréat général ou à un diplôme à finalité professionnelle classé au niveau V ou IV de la nomenclature des niveaux de formation. » Le système d'information de l'agence du Service Civique a été modifié afin de pouvoir identifier les jeunes qui répondent à cette définition. Au 17 décembre 2013, 3 349 jeunes répondant à la définition d'un « décrocheur » se sont engagés en mission de Service Civique depuis le 1er janvier 2013. Le chiffre de 115 est celui donné par le système d'information de l'éducation nationale « SIEI » utilisé par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (FOQUALE) et mis en place en 2011. Fonctionnant au moyen du croisement de listes pour faciliter le travail des plates-formes, cet outil ne permet pas de recenser l'ensemble des décrocheurs.

Dans la même section, la Cour note que l'agence n'a pas conduit de réflexion sur la place de l'engagement de Service Civique à l'étranger, aujourd'hui marginale. Le développement du Service Civique à l'international, prévu par la loi, est étroitement lié à la capacité des organismes de mobiliser les financements complémentaires indispensables à la réalisation d'une mission à l'étranger. Cette contrainte conduit l'agence à

[121] Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

développer des partenariats, en particulier avec les collectivités territoriales. Depuis le démarrage du dispositif, plus de 1 000 volontaires ont ainsi pu effectuer une mission à l'étranger, dans 75 pays. Le Service Civique trouve, parallèlement, progressivement sa place au sein d'une offre de volontariat international particulièrement fournie ; il s'attache à rechercher la complémentarité avec les dispositifs antérieurs (principalement le SVE en Europe et le VSI dans le champ de la solidarité internationale) tout en apportant une réponse spécifique tenant compte à la fois de l'évolution des attentes des jeunes (un volontariat plus court et plus ciblé) et des besoins des organismes d'accueil. L'Agence du Service Civique est membre du comité permanent de la mobilité européenne et internationale des jeunes et participe activement à ses travaux. Elle participe également aux travaux de coordination et d'échanges entre les différentes formes de volontariats nationaux organisés par la commission européenne.

Dans la section consacrée à l'évaluation des résultats du Service Civique, la Cour souligne les efforts encore nécessaires pour atteindre l'ensemble des objectifs de mixité qui sont poursuivis par le Service Civique. Ils constituent autant de chantiers ouverts à l'agence. Je souhaiterais particulièrement nuancer un point. La Cour note que 47 % des organismes ayant recruté des volontaires en 2012 n'en ont accueilli qu'un seul, ce qui serait contradictoire avec une expérience de mixité sociale qui passe par la possibilité offerte aux volontaires de côtoyer des personnes issues de milieux sociaux différents au sein de la structure qui les accueille ou dans le cadre des activités que celle-ci conduit. La part importante des organismes qui n'accueillent qu'un volontaire est la contrepartie à accepter du développement d'une gouvernance locale, souhaitée par la Cour, car ces organismes sont majoritairement des organismes de petite taille agréés localement. L'expérience de mixité peut alors se vivre pour le volontaire à travers le brassage avec les bénévoles ou salariés de l'organisme d'accueil et à travers les publics côtoyés, notamment pour les missions relevant de la thématique « solidarité », la plus représentée. Cette situation des volontaires « isolés » a aussi justifié le développement des rassemblements régionaux et locaux de volontaires, que les services déconcentrés ont été incités à organiser en 2013.

Enfin, la Cour conclut à la nécessité de mettre en œuvre une politique plus incitative dans le domaine de la mixité, qui passerait par la fixation de quotas aux services déconcentrés et aux organismes qui accueillent un grand nombre de volontaires. Si je rejoins tout à fait la Cour sur la nécessité de mettre en œuvre des actions volontaristes dans ce domaine, qui prendront la forme, en 2014, d'un groupe de travail spécifique sur les jeunes des quartiers organisé avec le ministère de la ville, de la fixation d'un objectif ambitieux de décrocheurs en Service Civique ou d'un échange de bonnes pratiques pour l'accueil de volontaires handicapés, à l'initiative d'organismes d'accueil déjà avancés sur ce sujet, le fondement même du Service Civique et sa spécificité au regard des dispositifs destinés aux jeunes me semblent

antinomiques avec la notion de quotas. Ouvert à tous sans condition de diplôme ou d'expérience, fondé uniquement sur la motivation et la volonté d'engagement, destiné à permettre la rencontre et le brassage au-delà de l'origine de chacun, le Service Civique doit éviter de se spécialiser et de segmenter ses publics. Dans le cas contraire, le risque d'une stigmatisation et d'un marquage des jeunes à leur entrée dans le programme est fort. L'agence privilégie donc la fixation d'objectifs chiffrés ambitieux au niveau national, rigoureusement et régulièrement suivis par le comité stratégique et par le conseil d'administration et transmis aux services déconcentrés, des actions ciblées et partenariales comme celle menée sur le décrochage scolaire ou programmée sur les jeunes des quartiers politique de la ville, et des efforts de communication pour toucher directement tous les jeunes ou spécifiquement certains d'entre eux et les inciter à candidater via le site service-civique.gouv.fr.

La cour relève que le Service Civique constitue pour certains jeunes une alternative à l'inactivité et qu'il convient d'éviter qu'il soit considéré comme un outil d'insertion. La crainte d'une concurrence entre Service Civique et emplois d'avenir et de sa dissolution dans l'ensemble des outils pour lutter contre l'inactivité des jeunes ne me semble pas fondée. Tout d'abord, force est de constater qu'en 2013, malgré le lancement dynamique des emplois d'avenir, la demande pour le Service Civique n'a pas baissé, ni du côté des jeunes, ni du côté des organismes d'accueil. Les séances de travail que l'agence a eu avec le ministère de l'emploi et avec les services déconcentrés pour assurer l'articulation entre les deux dispositifs ont montré que sur le terrain, la distinction entre les deux est claire. Si certaines missions de Service Civique peuvent être proches dans le contenu d'emploi d'avenir, la posture du jeune et de la structure d'accueil, la relation entre les deux, l'accompagnement et la formation, ainsi que la durée les distinguent. Le Service Civique offre aux jeunes l'opportunité de s'engager à travers une expérience de citoyenneté. Que le volontaire en retire un bénéfice pour améliorer son réseau et sa connaissance d'un secteur professionnel, acquérir des compétences, reprendre confiance en lui et préciser son projet professionnel, et qu'il en sorte mieux préparé à s'intégrer dans le marché du travail ne paraît pas contradictoire mais constitue au contraire la richesse du Service Civique.

Quant à l'analyse faite par la Cour des conditions nécessaires à la poursuite de la montée en charge du Service Civique, je partage dans l'ensemble ses conclusions. Sur le plan du pilotage des agréments, le conseil d'administration de l'agence a déjà adopté lors de sa séance du 16 décembre 2013 un plan d'action qui intègre un certain nombre des propositions de la cour (amélioration du partage de l'information avec les services déconcentrés, révision des outils de programmation budgétaire, évolution des modalités d'attribution des agréments…). Ce plan d'action ne revient cependant pas sur le principe de la sur-programmation des agréments. En effet, le principe d'attribuer de 15 à 20 % d'agréments supplémentaires par

rapport à l'objectif du nombre de nouvelles missions de Service Civique à atteindre sur une année est indispensable pour permettre d'atteindre l'objectif et pour assurer une attractivité suffisante des missions : si les grands réseaux associatifs et les organismes qui agissent sur des territoires dynamiques n'ont pas de difficulté à trouver des jeunes pour s'engager, les nouveaux organismes ont plus de difficulté à remplir les objectifs qu'ils se sont fixés au moment de l'agrément et les organismes qui interviennent dans les zones isolées et en particulier en zone rurale peinent parfois à réaliser pleinement leur agrément. Les outils de simulation de l'agence intègrent cette sur-programmation. Par ailleurs, la cour note que la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif entraîne des difficultés de programmation budgétaire. Le lien ne me paraît pas flagrant : les entrées importantes en septembre et octobre, et dans une moindre mesure en novembre et décembre, correspondent au rythme naturel des jeunes, calqué sur l'année universitaire. Les outils de simulation de l'agence intègrent cette saisonnalité et ont encore été améliorés en ce sens dans le cadre du plan d'action. Le nouveau mode de comptabilisation a pour avantage de pouvoir envisager de neutraliser les éventuelles conséquences sur l'année N+1 d'une fin de campagne d'accueil plus dynamique qu'attendu en en tirant les conséquences sur les entrées de l'année suivante. Enfin, parmi les avancées en matière de pilotage et de soutenabilité financière, je souhaite mentionner la réforme des cotisations sociales des volontaires en Service Civique intervenue à l'automne 2013. Elle simplifie la gestion pour l'agence car elle met fin au double flux financier lié aux précédentes conditions dérogatoires, et elle abaisse le coût unitaire d'un mois de Service Civique.

Je prends bonne note des pistes proposées par la cour pour poursuivre la réduction du coût unitaire du Service Civique. Elles seront mises en discussion et expertisées avec les partenaires du comité stratégique et les ministères concernés dans le cadre du groupe de travail lancé par l'agence en 2013 sur le Service Civique en 2017 et les moyens d'atteindre 100 000 volontaires par an.

Chapitre IV

Santé et cohésion sociale

1. La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables
2. La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence
3. La transformation des foyers des travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables

PRÉSENTATION

La population détenue, qui a atteint 67 683 personnes[122] au 1er août 2013, présente d'importants besoins de santé[123]. Aux dépendances à des substances psychoactives (38 % des détenus souffrent d'une addiction aux substances illicites, 30 % à l'alcool[124] et 80 % fument du tabac quotidiennement), s'ajoute notamment une prévalence très forte des maladies psychiatriques et infectieuses. Au moins un trouble psychiatrique est identifié chez huit détenus sur dix, le taux de détenus atteints de schizophrénie étant quatre fois plus important que dans la population générale. La prévalence des virus du SIDA (VIH) et de l'hépatite C est respectivement six fois plus élevée[125].

La loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale a visé à faire bénéficier les personnes détenues d'une prise en charge sanitaire d'une qualité identique à celle offerte à la population générale dans des conditions qui respectent leurs droits à la dignité et à la santé. À cet effet, elle a transféré cette responsabilité du ministère de la justice à celui chargé de la santé et, par suite, à des équipes médicales, rattachées à des établissements de santé, indépendantes de la hiérarchie des établissements pénitentiaires.

[122] Personnes effectivement détenues et hébergées à comparer à une population carcérale de près de 80 000 personnes, les autres bénéficiant d'aménagements de peine (source : direction de l'administration pénitentiaire).

[123] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). *La santé des personnes entrées en prison en 2003*-2005. 2003. Institut national de veille sanitaire. *La santé des personnes détenues en France et à l'étranger : une revue de littérature*. 2013.

[124] CEMKA-EVAL. *Étude épidémiologique sur la santé mentale des personnes détenues.* 2006.

[125] Institut national de veille sanitaire et direction générale de la santé. *Enquête PREVACAR sur la prévalence du VIH, du VHC et des traitements de substitution aux opiacés.* 2010.

Dans le prolongement de précédentes enquêtes où certains aspects de ces problématiques avaient déjà pu être évoqués[126], la Cour et les chambres régionales des comptes[127] ont cherché à apprécier, vingt ans après la loi de 1994, les progrès qu'elle a permis de réaliser, alors que s'achève un plan d'actions stratégiques[128] visant à améliorer une prise en charge dont le coût total peut être estimé, en 2012, à plus de 344 M€.

Elles ont constaté que, malgré de réels progrès, l'offre de soins reste incomplète (I) et que demeurent des obstacles persistants à une prise en charge globale (II). Remédier aux difficultés observées suppose d'inscrire plus explicitement les soins aux détenus dans une démarche de santé publique plus fortement organisée (III).

I - Une offre de soins encore incomplète

Le parc pénitentiaire

Les 189 établissements pénitentiaires en fonctionnement au 1er janvier 2013 se répartissent en trois catégories, en fonction du type de populations accueillies :

- 98 maisons d'arrêt détiennent les prévenus en attente de jugement et les condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas deux ans lors de leur condamnation définitive, soit au 1er janvier 2013, 45 128 personnes ;

[126] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garde et réinsertion – La gestion des prisons.* 2006 ; *Rapport public thématique : le service pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale.* La Documentation française, 2010, 240 p. ; *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan psychiatrie et santé mentale 2005-2010*. 2011, 200 p. Ces rapports sont disponibles sur www.ccomptes.fr

[127] L'enquête a été réalisée dans le cadre d'une formation inter-juridictions réunissant la Cour et les chambres régionales des comptes d'Île-de-France, Champagne-Ardenne, Lorraine et Bretagne.

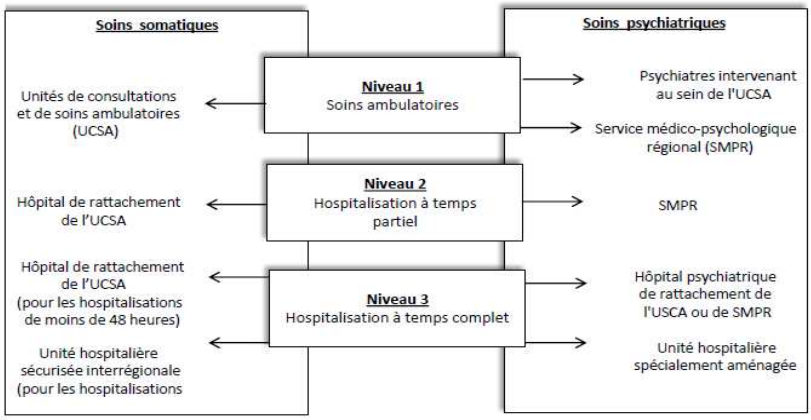
[128] Le plan d'actions stratégiques 2010-2014 - politique de santé pour les personnes placées sous-main de justice a été adopté en octobre 2010.

- 85 établissements pour peine détiennent les personnes condamnées à des peines d'une durée supérieure ou bénéficiaires d'aménagement de peine, soit au 1er janvier 2013, 21 185 personnes[129] ;

- 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (soit 259 personnes au 1er janvier 2013).

L'offre de soins aux personnes détenues dans ces différents établissements repose sur deux dispositifs : l'un pour les soins somatiques, l'autre pour les soins psychiatriques, chacun d'entre eux s'articulant autour de trois niveaux de prise en charge.

Une offre de soins graduée



Source : Cour des comptes

[129] Ils correspondent à 6 maisons centrales où sont incarcérés les détenus condamnés aux peines les plus lourdes (2,5 % du total), 25 centres de détention réservés à des condamnés à des peines plus courtes ou qui témoignent de possibilités attestées de réinsertion sociale (27 % du total), 43 centres pénitentiaires - établissements mixtes qui comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale, semi-liberté) -, 11 centres de semi-liberté où séjournent les condamnés soumis au régime de semi-liberté (2 % du total).

Les soins ambulatoires de premier niveau sont dispensés par les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et les services médico-psychologiques régionaux (SMPR), tous désignés désormais sous le nom générique d'unités sanitaires. Rattachées à un établissement de santé, les unités sanitaires constituent des antennes de l'hôpital au sein même de l'établissement pénitentiaire.

Dotées de personnels médicaux et paramédicaux, les UCSA assurent les consultations et actes de médecine générale et de spécialité. Le traitement des troubles mentaux est pris en charge soit par des médecins psychiatres présents au sein des UCSA, soit principalement par l'un des 26 SMPR situés, depuis 1986, dans les maisons d'arrêt les plus importantes de chaque région pénitentiaire.

Les soins de deuxième niveau, qui nécessitent une prise en charge ou une hospitalisation à temps partiel, sont réalisés, en fonction de leur nature, à l'hôpital de rattachement ou dans certains SMPR.

Le troisième niveau comprend les soins requérant obligatoirement une extraction de la prison en vue d'une hospitalisation à temps complet. Les hospitalisations urgentes ou d'une durée inférieure à 48 heures sont assurées pour les affections à caractère somatique dans le centre hospitalier de rattachement de l'unité sanitaire, le cas échéant, dans une chambre sécurisée qui permet d'accueillir le patient détenu et facilite son accès au plateau technique de l'hôpital dans des conditions de sécurité renforcées[130] ; celles d'une durée supérieure à 48 heures s'effectuent dans une unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI). Les hospitalisations psychiatriques à temps complet sont réalisées dans les établissements de santé habilités ou au sein d'une unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA).

A - Une offre de soins ambulatoires hétérogène

1 - De fortes disparités de personnel

Ainsi que le montre le tableau suivant, les équipes des unités sanitaires ont globalement presque doublé entre 1997 et 2012. Cet effort de rattrapage considérable a porté essentiellement sur les personnels paramédicaux au sein des unités de consultations et de soins ambulatoires

[130] Implantées dans les établissements hospitaliers de rattachement des unités sanitaires et surveillées par les forces de l'ordre, les chambres sécurisées répondent à des critères nationaux de localisation et d'aménagement. Sur un objectif de 250 chambres sécurisées, 235 ont été recensées en 2013. Seules 57 étaient toutefois conformes aux normes fixées par une circulaire interministérielle du 13 mars 2006.

(UCSA). Il apparaît néanmoins plus mesuré quand on le rapporte à la progression de la population détenue de l'ordre de 25 % depuis 1994, et à l'importance accrue de ses besoins de soins, notamment en santé mentale, même si aucune étude épidémiologique globale depuis 2003 ne permet d'en mesurer finement l'évolution.

Tableau n° 1 : évolution des effectifs du personnel de santé en unités sanitaires en équivalents temps plein (ETP)

	1997	2001	2007	2012	Évolution 1997/2012
médecins somatiques	200	257	306	311	56 %
médecins psychiatriques	114	146	163	180	57 %
non médicaux somatiques	637	910	1442	1473	131 %
non médicaux psychiatriques	394	562	454	631	60 %
TOTAL	1 345	1 875	2 365	2 595	93 %

Source : ministère de la santé - direction générale de l'offre de soins.

On constate, par ailleurs, une très grande hétérogénéité régionale, variable selon les catégories de personnel mais affectant tout particulièrement les médecins spécialistes et les psychiatres comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 2 : disparités régionales en personnel de santé exerçant en unités sanitaires (2011)

	Taux moyen en ETP pourvus pour 1 000 détenus	Taux régional le plus bas	Taux régional le plus élevé	Pourcentage de postes budgétés non pourvus
Médecins généralistes	3,37	1,76 (Martinique)	4,95 (Pays de la Loire)	5,50 %
Médecins spécialistes	0,53	0,16 (Guadeloupe)	1,09 (Picardie)	22 %
Dentistes	1,57	0,66 (Guadeloupe)	2,43 (Nord-Pas-de-Calais)	7 %
Infirmiers	14,84	10,22 (Basse-Normandie)	25,43 (Franche-Comté)	4 %
Kinésithérapeutes	0,45	0,08 (Centre)	1,08 (Nord-Pas-de-Calais)	23 %
Psychiatres	3,16	1,3 (Champagne-Ardennes)	6,94 (Guadeloupe)	16 %
Psychologues	5,22	2,26 (Pays de la Loire)	7,84 (Picardie)	7 %
Infirmiers psychiatriques	7,75	4,58 (Aquitaine)	15,69 (Alsace)	8 %

Source : ministère chargé de la santé - direction générale de l'offre de soins.

De fortes disparités sont aussi constatées au sein d'une même région entre unités sanitaires en fonction de leur lieu d'implantation. Elles se conjuguent avec des difficultés récurrentes à recruter dont témoigne l'importance des postes non pourvus, non seulement de médecins spécialistes et de psychiatres, mais aussi d'autres catégories comme les masseurs-kinésithérapeutes.

Joue à cet égard la problématique de la démographie médicale, s'agissant particulièrement de la psychiatrie. Plus globalement, les inégalités de répartition territoriale des professionnels de santé se retrouvent dans les disparités observées : il en va ainsi notamment de la densité médicale des départements d'outre-mer nettement inférieure à celle de la métropole ou *a contrario* celle très sensiblement plus élevée qu'ailleurs des masseurs-kinésithérapeutes en Nord-Pas-de-Calais.

Mais se pose plus spécifiquement la question du manque d'attractivité de l'exercice en prison, eu égard notamment aux contraintes résultant des règles applicables en détention. Des actions ont été ainsi parfois engagées par certaines unités sanitaires pour mieux faire connaître et faciliter leur mission : formations au sein de l'hôpital de proximité, accueil d'internes, affectation partagée entre l'unité sanitaire et d'autres fonctions hospitalières. L'unité sanitaire de la maison d'arrêt de Brest a, par exemple, conclu un partenariat avec une faculté d'odontologie pour accueillir en stage de 100 heures par semestre des étudiants de sixième année. Ces derniers sont chargés d'effectuer le dépistage bucco-dentaire des personnes détenues à leur arrivée en détention, à la place des dentistes de l'unité qui peuvent ainsi se concentrer sur les soins lourds.

En tout état de cause, le ministère de la santé ne dispose pas d'analyse des besoins et n'a pas souhaité, en 2012, maintenir les ratios indicatifs de personnels de santé par type et taille d'établissements pénitentiaires qu'il avait institués en 2005, ce qui ne peut faciliter la résorption des écarts constatés.

2 - Une mise à niveau encore insuffisante des locaux et des systèmes d'information

À la modernité des unités sanitaires implantées dans des prisons partiellement rénovées ou récemment construites, telles que les centres pénitentiaires de Metz, Nancy-Maxéville ou de Rennes-Vezin, s'opposent les conditions très dégradées de fonctionnement de prisons plus anciennes où les locaux sanitaires sont souvent très vétustes et exigus comme au centre pénitentiaire de Fresnes, au centre de détention de Melun, ou à la maison d'arrêt des Baumettes à Marseille[131].

La rénovation de ces locaux, qui incombe à l'administration pénitentiaire, reste très limitée et lente. En 2013, 5 M€ devraient y être consacrés, soit moins de 2 % des crédits inscrits en loi de finances pour 2013 au titre de l'entretien du gros œuvre et des travaux de rénovation et de réhabilitation des établissements. Elle ne s'est au demeurant pas inscrite jusqu'à présent dans un schéma directeur d'ensemble permettant de définir et de programmer des actions prioritaires de remise à niveau. Ce n'est qu'en 2014 que sera disponible un état des lieux de la qualité des

[131] Cf. à ce sujet Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010)*, p. 66. Le service médico-psychologique régional (SMPR) des Baumettes : un état indigne. La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

locaux des unités sanitaires. Encore faut-il que les travaux envisagés à sa suite soient fondés sur une analyse fonctionnelle suffisante, à défaut de quoi ils risquent de se révéler rapidement inadaptés aux besoins, comme la Cour a pu en relever des exemples[132].

En tout état de cause, l'accélération de la modernisation de ces locaux apparaît aujourd'hui une nécessité. Elle pourrait, s'agissant de lieux d'exercice d'équipes hospitalières, s'insérer, le cas échéant, dans le cadre de la relance des investissements des établissements de santé récemment annoncée par les pouvoirs publics en mobilisant éventuellement alors des crédits de l'assurance maladie en complément de l'effort financier de l'État.

Pour les équipements informatiques, les retards constatés commencent à se résorber grâce au plan stratégique 2010-2014. En 2012, une enveloppe de 4,5 M€ a ainsi été déléguée aux agences régionales de santé pour développer la connexion entre l'unité sanitaire et son établissement de santé de rattachement ainsi que l'utilisation d'outils informatiques de facturation et de production de soins. En mars 2013, il ne restait que 3 % des unités sanitaires à ne pas être connectées ou en voie de l'être, contre 21 % en 2010.

En 2011, seulement 20 % des unités déclaraient toutefois utiliser des dossiers patient informatisés, de type hospitalier. Le dossier médical personnel, qui n'a pas fait l'objet d'une stratégie de déploiement ciblé ainsi que la Cour l'a souligné[133], ne bénéficie pas de fait à la population détenue. Cet outil apparaît cependant particulièrement adapté pour permettre à des équipes médicales situées dans des locaux différents d'assurer la coordination et la continuité des soins des personnes détenues et faciliter, après leur sortie de détention, la poursuite de leur parcours de soins.

Le développement de l'interopérabilité des systèmes d'information pénitentiaire (GIDE et GENESIS) et hospitalier, dans le strict respect du secret médical et des impératifs de sécurité, permettrait aussi sur un autre plan, d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des unités sanitaires, en rendant notamment plus aisée la planification des consultations en

[132] Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010).* La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[133] Cf. Cour des comptes, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale *: Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place.* La Documentation française, juillet 2012, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fonction des autres activités du détenu et des contraintes de l'administration pénitentiaire. Trop d'incompatibilités inopinées se traduisent, en effet, par des annulations de dernière minute, onéreuses et préjudiciables à la qualité des soins.

Un recours embryonnaire à la télémédecine

La télémédecine peut permettre de faciliter l'accès des patients détenus à certains soins de spécialité et de diminuer le nombre d'extractions pour raison médicale.

En 2011, seules 13,5 % des unités sanitaires avaient cependant mis en place des consultations de télémédecine. Aussi, la santé des personnes détenues a-t-elle été identifiée par le ministère de la santé comme l'un des cinq chantiers prioritaires de la stratégie nationale de déploiement de la télémédecine. Deux projets pilotes sont engagés à ce titre en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'agence régionale de santé de Bourgogne a fait de la télémédecine en milieu carcéral l'un des axes majeurs de son programme régional de télémédecine.

B - Un dispositif d'hospitalisation à améliorer

1 - Un faible usage des capacités d'hospitalisation somatique

La création d'unités réservées à l'hospitalisation des personnes détenues, envisagée dès 1994 pour faire face aux difficultés rencontrées pour organiser les extractions et les hospitalisations dans les hôpitaux de rattachement des unités sanitaires, ne s'est concrétisée que très lentement.

Un arrêté ministériel du 24 août 2000 a fixé la liste des centres hospitaliers universitaires retenus pour l'implantation de huit unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)[134] représentant 182 lits, dont 12 de soins de suite et de réadaptation (SSR). La construction et l'ouverture de l'ensemble de ces unités, dont le coût total s'est élevé à 44,2 M€, se sont ensuite échelonnées de 2004 à 2013.

[134] Les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) sont des structures hospitalières spécialement aménagées et sécurisées, construites dans l'enceinte des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Nancy, Rennes, Lille, Bordeaux et Toulouse, de la Pitié-Salpêtrière à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, des hospices civils de Lyon et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille. La garde intérieure et extérieure comme les escortes pour accéder au plateau technique de l'hôpital et entre ce dernier et l'établissement pénitentiaire d'origine du détenu sont assurées par l'administration pénitentiaire.

En 2011, le dispositif d'hospitalisation somatique a permis 10 347 hospitalisations à temps complet, dont 31 % en UHSI. Si on dénombre en moyenne 58 hospitalisations pour 1 000 détenus, ce taux est beaucoup plus important dans les établissements pour longue peine[135] (dont la population carcérale est plus âgée) que dans ceux pour courte peine[136], les détenus et les médecins préférant, lorsque l'état de santé des premiers le permet, reporter l'hospitalisation après la détention.

L'établissement public de santé national de Fresnes

Placé sous la double tutelle du ministère de la justice et de l'agence régionale de santé d'Île-de-France, l'établissement public national de santé de Fresnes (EPSNF) est le seul établissement de santé exclusivement destiné à l'accueil des personnes incarcérées. Financé par une dotation globale de fonctionnement de 10,3 M€, il offre 80 lits d'hospitalisation complète, dont 16 lits de médecine, 24 lits de soins de suite polyvalents et 40 lits de soins de suite et de réadaptation.

En 2008, la décision a été prise de le fermer en 2012, échéance repoussée aujourd'hui à 2015, sans que pour autant les modalités de cette fermeture aient été clairement définies.

Malgré son avenir incertain, l'équipe dirigeante a élaboré un projet médical destiné à redynamiser la structure, qui recueille le soutien de l'agence régionale de santé d'Île-de-France. Celui-ci est principalement axé sur sa complémentarité avec l'unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) de la Pitié-Salpêtrière et sur le développement de son activité de soins de suite et de réadaptation. L'établissement de Fresnes a, en effet, une compétence semi-nationale dans ce domaine, l'autre pôle national étant situé à l'UHSI de Marseille. Il dispose, en outre, d'un service unique en France spécialisé dans la prise en charge en soins de suite des personnes détenues présentant des déficits aigus ou chroniques.

Pour autant, la vocation régionale et nationale de l'établissement de Fresnes est encore largement insuffisante : le dispositif de soins de suite est notamment peu attractif du fait de son éloignement géographique des prisons d'origine des détenus et de leurs attaches familiales. Le fonctionnement de l'établissement, dont le ratio de personnels par patient détenu apparaît très élevé, est en outre onéreux.

Ces éléments rendent particulièrement souhaitable une décision rapide des autorités de tutelle sur l'avenir de cet établissement.

[135] 159 hospitalisations pour 1 000 détenus en maisons centrales et 104 hospitalisations pour 1 000 détenus en centres de détention.

[136] 55, 21 et 50 hospitalisations pour 1 000 détenus respectivement en centres pénitentiaires, en établissements pour mineurs et en maisons d'arrêt.

Bien que le nombre d'hospitalisations en unités hospitalières sécurisées ne cesse d'augmenter et que le taux d'occupation de ces structures progresse[137], ce dernier reste faible par rapport au taux cible de 80 %. De même, celui des chambres sécurisées est estimé par le ministère de la santé à seulement 20 à 30 %.

Cette situation résulte en partie d'une insuffisante coordination des unités sécurisées et des unités sanitaires. Celles-ci ont, en effet, souvent tendance à privilégier les hospitalisations dans leur établissement de rattachement, y compris pour des hospitalisations supérieures à 48 heures. Jouent également, mais dans une proportion qui n'a fait l'objet d'aucune analyse précise, les contraintes liées au nombre limité d'escortes disponibles, mais aussi les refus parfois opposés par les personnes détenues elles-mêmes, en raison notamment des modalités d'extraction (menottage quasi systématique et pose fréquente d'entraves) et des conditions de vie en unités et en chambres sécurisées, jugées paradoxalement plus difficiles qu'en prison (absence de salle d'activité, de cour de promenade, interdiction de fumer, éloignement familial). Nombre d'hospitalisations sont aussi annulées à la suite de la libération ou du transfert d'un détenu dont l'hôpital n'a pu être informé. On ne peut exclure enfin, selon le ministère de la santé, un éventuel surdimensionnement du dispositif dû à des projections imprécises, mais aucune étude n'a été engagée pour étayer cette perception.

Les initiatives de l'unité hospitalière sécurisée de Rennes

Afin de conforter son positionnement et son taux d'occupation, l'unité hospitalière sécurisée (UHSI) de Rennes a pris plusieurs mesures : présentation de ses modalités de fonctionnement à toutes les unités sanitaires mais également aux différents services du centre hospitalier universitaire (CHU) lui-même, afin de favoriser l'intervention des praticiens hospitaliers en son sein même de façon à limiter les escortes de patients détenus vers le plateau technique ;

- demande d'hospitalisation simplifiée par voie informatique ; gestion par les équipes hospitalières et pénitentiaires de l'unité de l'ensemble des transferts entre l'unité et les établissements pénitentiaires d'origine ;
- développement des soins de suite et de réadaptation ;
- organisation de la coordination de toutes les consultations au CHU de la personne détenue pour éviter la multiplication des extractions et simplifier le travail des unités sanitaires ;

[137] 61 % en 2010, 63 % en 2011 et 66,9 % en 2012.

- assouplissement de certaines règles de sécurité afin de faciliter le travail du personnel de santé ;
- distribution d'un livret d'accueil pour les détenus.

2 - Une offre d'hospitalisation psychiatrique incomplète

Toutes les régions ne disposent pas encore d'une offre d'hospitalisation de jour en psychiatrie qui réponde aux besoins de tous les établissements pénitentiaires qui y sont situés. Celle-ci n'est aujourd'hui assurée, en effet, que par 20 des 26 services médico-psychologiques régionaux (SMPR). Six de ces derniers n'ont pas de cellules d'hébergement et cinq régions ne possèdent même pas de SMPR propres mais sont rattachées à celui d'une région voisine. De façon plus générale, les SMPR, à de rares exceptions, peinent à remplir la mission qui leur incombe de coordination régionale des différents acteurs de psychiatrie générale ou infanto-juvénile intervenant en milieu pénitentiaire. En outre, leur compétence régionale n'est pas effective puisqu'en 2011, seuls 20 % des 1 125 patients en hospitalisation de jour en SMPR venaient d'établissements pénitentiaires différents de celui où ce dernier est installé[138].

S'agissant de l'hospitalisation à temps complet, la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a prévu l'hospitalisation libre ou sans consentement des détenus atteints de troubles mentaux dans des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) au sein des établissements de santé. Ces unités sont gérées comme un service classique selon les règles hospitalières normales, mais leur sécurité externe est assurée selon les normes carcérales, sans présence de personnel pénitentiaire dans les locaux de soins sauf problème de sécurité. Cependant, le programme de déploiement des unités hospitalières spécialement aménagées en deux tranches, qui aurait dû s'étaler entre 2008-2010 et 2010-2011, accuse d'importants retards : sur les neuf unités de la première tranche, qui comporte 440 lits, trois unités ont ouvert entre 2010 et 2012, quatre l'ont été seulement en 2013 et deux unités n'entreront en service qu'en 2015[139].

[138] Les magistrats et l'administration pénitentiaire orientent, il est vrai en priorité dans les maisons d'arrêt disposant de services médico-psychologiques régionaux (SMPR), les détenus lorsqu'ils constatent que ceux-ci sont atteints de troubles psychiatriques.

[139] Les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) de la première tranche sont situées à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Nancy, Rennes, Orléans, Toulouse et Bordeaux. La seconde branche prévoyait 4 unités de 40 places, une unité de 60 places et 3 unités de 15 places en outre-mer.

Comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport sur l'organisation des soins psychiatriques[140], le coût de ces structures est particulièrement élevé en termes d'investissement (150 M€ dont 17 M€ de travaux de sécurisation) et de fonctionnement (30 M€ en 2012). Mais, leur création a permis incontestablement d'améliorer l'offre et la qualité des soins psychiatriques. Leur taux d'occupation moyen, qui s'est élevé en 2012 à 90 %, est très supérieur à celui des unités hospitalières sécurisées destinées aux soins somatiques.

Au-delà de l'importance des problématiques de santé mentale au sein de la population carcérale, jouent à cet égard les conditions de prise en charge offertes par les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Ces unités disposent toutes d'une cour thérapeutique et autorisent les personnes détenues à fumer. Leurs projets médicaux reposent sur la proposition aux patients accueillis de nombreuses activités, y compris collectives, et sur un régime de portes ouvertes en journée. Leur durée moyenne de séjour, variant entre 30 et 65 jours, et leur taux moyen d'occupation, très important, posent cependant la question de leur difficulté d'accès.

Le lancement de la deuxième tranche initialement programmée, dont l'engagement a été suspendu pour évaluer le fonctionnement des premières unités installées, suppose cependant une évaluation précise de leurs coûts par rapport à d'autres dispositifs mis en place parallèlement.

L'unité Badinter[141] : la recherche d'une alternative à l'implantation d'une unité hospitalière spécialement aménagée

Implantée dans le centre hospitalier de Rouvray (Eure), cette unité fermée de 8 lits et 2 chambres d'isolement, sans surveillance intérieure ni extérieure de l'administration pénitentiaire, est réservée à l'hospitalisation sur demande du représentant de l'État des personnes détenues en provenance principalement de la maison d'arrêt de Rouen et du centre de détention de Val-du-Reuil (Eure).

[140] Cf. à ce sujet Cour des comptes, Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010), p. 66. La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[141] Robert BADINTER, ancien garde des sceaux, ancien président du Conseil constitutionnel, a accepté de donner son nom à cette unité d'hospitalisation.

Présentée comme une solution alternative aux unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), le coût de fonctionnement d'une telle unité apparaît toutefois plus élevé, alors que les conditions de sécurité n'y sont pas comparables et que son fonctionnement conduit à faire assurer au personnel de l'hôpital des missions qui ne sont pas les siennes (contrôle de l'accès et de l'identité des visiteurs à l'unité). Néanmoins, en l'absence, pour l'heure, d'UHSA dans l'interrégion pénitentiaire concernée, l'unité Badinter, dont le taux d'occupation moyen est de 90 %, constitue une structure utile.

L'hospitalisation à la demande du représentant de l'État[142] dans un établissement psychiatrique ne comportant pas d'unité spécialisée demeure ainsi le principal mode d'hospitalisation des personnes détenues atteintes de troubles mentaux[143], dans des conditions qui n'assurent pas une prise en charge satisfaisante. En effet, ces patients sont quasi-systématiquement placés en chambre d'isolement ou en unité pour malades difficiles. Leur état de santé ne justifie pourtant pas nécessairement une telle mesure. Leur sortie est souvent précoce alors même que leur situation n'est pas encore stabilisée[144]. Ce constat s'explique par la réticence parfois à devoir immobiliser un lit pour une période longue compte tenu de la lourdeur de la pathologie dans un contexte de saturation des possibilités d'accueil, par le sentiment d'insécurité du personnel lié à la présence d'un détenu présumé dangereux et par le risque d'évasion accru, l'administration pénitentiaire n'assurant aucune garde dans les hôpitaux psychiatriques.

L'évolution de l'offre de soins aux personnes détenues se caractérise ainsi par de réels progrès, mais encore loin d'être aboutis et très inégaux selon le type de soins et leur degré d'urgence.

En matière somatique, les soins de premier niveau, qui s'appuient très fortement sur le personnel infirmier, et les urgences apparaissent dans l'ensemble pris en charge correctement même si le contrôleur général des lieux de privation de liberté est fréquemment saisi de situations

[142] Depuis 2011, l'hospitalisation d'office a été remplacée par l'admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État. Celle-ci constitue l'une des deux procédures de soins sans consentement, l'autre étant l'admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers.

[143] En 2012, 3 188 admissions en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État ont été dénombrées par l'administration pénitentiaire. En 2011, le nombre de patients hospitalisés était de 14 pour 1 000 détenus selon l'Observatoire des soins aux détenus.

[144] Selon les données recueillies par la direction de l'administration pénitentiaire, la durée moyenne de séjour des personnes détenues était, en 2012, de 18,3 jours contre 37 jours pour la population générale.

insatisfaisantes. Les prises en charge au long cours d'affections de longue durée peuvent notamment, selon lui, être problématiques.

L'offre de soins en santé mentale apparaît en fort retard par rapport au dispositif de prise en charge somatique alors même que la population détenue concentre des pathologies en santé mentale nombreuses et souvent lourdes. Cette défaillance est constatée à tout niveau, qu'il s'agisse des soins ambulatoires en unités sanitaires, des capacités d'hospitalisation de jour, ou des possibilités d'hospitalisation complète dans des conditions adaptées. La saturation des unités psychiatriques spécialement aménagées contraste ainsi fortement avec la sous-occupation des unités sécurisées destinées aux prises en charge de pathologies somatiques.

II - Des obstacles persistants à une prise en charge globale

La prise en charge des besoins de santé des personnes détenues ne résulte pas uniquement du développement de l'offre sanitaire. Elle dépend également de leur couverture sociale et de leur possibilité d'accéder effectivement à des soins. Or celles-ci sont tributaires de la coordination des différents acteurs intervenant dans le parcours des détenus ainsi que des conditions mêmes de leur détention.

A - Une protection sociale des détenus pas toujours effective

Les détenus (et leurs ayants droit) sont affiliés systématiquement aux assurances maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale, à compter de la date de leur incarcération. Cette affiliation peut être prolongée d'un an après leur libération.

Cette couverture sociale, protectrice dans ses principes, se heurte toutefois, dans la pratique, à des difficultés qui peuvent en réduire l'effectivité. Les modalités de gestion et de suivi des droits sociaux des personnes détenues sont, en effet, variables d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) à une autre. On constate fréquemment des problèmes d'affiliation, d'ouverture ou de reprise de droits et un défaut d'information de la personne détenue sur l'étendue de ses droits à l'entrée comme à la sortie de la détention.

En 2012, 65 % des CPAM seulement avaient signé avec des établissements pénitentiaires des conventions pour améliorer la gestion des droits des détenus. La conclusion d'une nouvelle convention type définissant les obligations respectives des caisses, des services pénitentiaires d'insertion et de probation et des établissements pénitentiaires, généralisée en principe fin 2013, devrait permettre, à condition d'être effectivement appliquée, d'uniformiser les pratiques et de garantir la continuité de la protection sociale des personnes détenues.

B - Une coopération entre les différents acteurs encore très variable

Les professionnels de santé et le personnel pénitentiaire travaillent globalement en bonne intelligence dans le respect des compétences et des contraintes propres à chacun. Au-delà des relations interpersonnelles, plusieurs outils institutionnels ont contribué à favoriser ces échanges et à mieux encadrer cette collaboration, en particulier le protocole cadre qui précise les obligations respectives de l'établissement pénitentiaire et de l'établissement de santé pour assurer le fonctionnement de l'unité sanitaire et le comité de coordination, qui est l'instance de concertation des parties sur l'application du protocole.

La commission pluridisciplinaire unique

Prévue depuis 2010 par l'article D. 90 du code de procédure pénale, la « commission pluridisciplinaire unique », qui réunit sous la présidence du chef d'établissement pénitentiaire, les représentants des différents services intervenant en détention (travail, formation, éducation, etc.), est également l'occasion d'un partage d'informations sur la situation individuelle des personnes détenues afin de leur proposer une prise en charge pénitentiaire adaptée.

Le refus de certains professionnels de santé d'y participer pour des raisons tenant à la préservation du secret médical cristallise parfois des tensions dans certaines prisons, mais dans la grande majorité des cas, elle permet une coopération utile pour la bonne prise en charge des personnes détenues, notamment en matière de prévention du suicide, dans le respect vigilant des prérogatives et compétences de chacun.

Dans de nombreux établissements pénitentiaires, l'organisation de formations communes qui réunissent personnels de santé et équipes pénitentiaires contribue également à une meilleure connaissance des missions des uns et des autres et à l'amélioration des relations professionnelles. Certaines unités sanitaires assurent aussi des formations

très appréciées en matière de prévention du suicide ou de sensibilisation aux troubles psychiatriques, qui permettent d'apporter aux personnels pénitentiaires des conseils sur la façon de se comporter avec les détenus atteints de troubles mentaux.

La coordination des personnels de santé, chargés des unités de consultations et de soins ambulatoires, avec les équipes des services médico-psychologiques régionaux n'est pas moins indispensable. Elle s'effectue *a minima* lors de la visite médicale obligatoire pour les détenus entrants[145]. La coopération apparaît toutefois insuffisante dans nombre d'établissements (absence de dossier médical unique et/ou d'équipe médicale commune). Des situations conflictuelles naissent parfois à propos de la gestion de l'urgence psychiatrique, de la prise en charge des addictions ou de la distribution des médicaments, et perdurent souvent faute qu'interviennent, pour y mettre fin, les instances médicales des établissements de rattachement.

La coordination avec les acteurs du secteur médico-social n'est pas non plus toujours satisfaisante, que ce soit avec les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie ou pour répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie.

La situation préoccupante des personnes détenues en situation de handicap et de dépendance

En raison des conditions de la détention comme aussi souvent du fait de leurs modalités de vie antérieure, les détenus de plus de 60 ans, dont le nombre a doublé en 15 ans pour représenter 3,5 % de la population carcérale en 2012, sont plus exposés au risque de développer certaines pathologies notamment chroniques (affections cardio-vasculaires, cancer, diabète, etc.) et de souffrir de perte d'autonomie.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a consacré le principe selon lequel la désignation d'un aidant constitue un droit pour la personne détenue, qui doit, en outre, pouvoir bénéficier des prestations sociales dans les conditions de droit commun[146].

[145] Cette visite, qui est obligatoirement proposée dans les premiers jours suivants l'incarcération, permet de repérer les différentes pathologies de la personne détenue, de prévenir une rupture de traitement médical et de l'orienter si besoin vers les services spécialisés, notamment psychiatriques et addictologiques.

[146] L'allocation aux adultes handicapés à taux réduit, l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap.

De nombreuses difficultés d'accès à ces prestations ont cependant été constatées, que ce soit au stade de formulation de la demande, de son instruction et de sa mise en œuvre. Peu d'associations d'aide à la personne acceptent de se déplacer en prison. À la crainte suscitée par la détention chez un personnel majoritairement féminin, s'ajoutent les contraintes de fonctionnement des prisons, accentuées par le fait que certains conseils généraux ont pour politique générale de ne prendre en charge que le coût horaire correspondant à la réalisation de la prestation elle-même, à l'exclusion du temps perdu en déplacements ; or ces derniers peuvent être très longs au sein des établissements pénitentiaires, comme parfois pour y venir.

Des conventions ont pu parfois être signées entre des services pénitentiaires d'insertion et de probation, des conseils généraux et des services d'aide à domicile, ou avec des services de soins infirmiers à domicile, mais elles restent trop rares. Ces multiples difficultés de coordination sont tout particulièrement lourdes de conséquences au moment de la sortie de prison, avec pour effet des discontinuités de soins qui compromettent la réinsertion.

Les conditions mêmes de la sortie peuvent, en effet, faire obstacle à l'organisation du suivi médical du fait de l'ignorance par l'équipe sanitaire de la date de la levée d'écrou ou d'une libération dans une zone géographique différente. Alors que l'organisation d'une visite médicale d'entrée est effective dans toutes les prisons, la consultation qui doit en principe être proposée à tout détenu condamné dans le mois précédant la fin de sa peine selon l'article 53 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est souvent difficilement mise en œuvre. Elle vise cependant à permettre d'organiser plus systématiquement le relais avec le système de soins extra-pénitentiaire, tout en offrant l'opportunité d'un suivi épidémiologique par comparaison des données de santé à la sortie avec le bilan réalisé lors de la visite médicale obligatoire d'entrée.

Les risques de rupture de soins du fait d'une méconnaissance par le détenu de ses droits sociaux, de l'absence d'orientation vers des relais de soins extérieurs ou d'une insuffisance d'appui pour une admission dans des structures médico-sociales adaptées ont été accrus par la modification des missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Le recentrage depuis 2008 de leur action sur l'exécution de la peine, l'approche criminologique et la prévention de la récidive s'est, en effet, effectué au détriment de leur mission d'accompagnement social, sans qu'ils parviennent, par ailleurs, à mobiliser des partenaires extérieurs pour compenser cette évolution.

Le ministère de la justice a demandé à cet égard au ministre de la santé et des affaires sociales, l'inscription, dans les conventions

d'objectifs et de gestion des caisses nationales d'assurance maladie et d'allocations familiales, d'une obligation de permanence au sein des établissements pénitentiaires. La convention passée avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en juillet 2013 n'en a cependant pas retenu le principe, certaines caisses d'allocations familiales ne s'estimant pas en mesure de tenir de telles permanences.

Ces ruptures de prise en charge sont tout particulièrement préjudiciables aux personnes atteintes de pathologies mentales qui, comme la Cour l'avait fortement souligné dans son rapport sur l'organisation des soins psychiatriques[147], sont confrontées à des difficultés d'orientation à leur sortie d'une très grande complexité.

Les consultations psychiatriques postpénales en milieu ouvert : une solution à développer ?

Face à l'insuffisance des structures spécialisées, plusieurs services médico-psychologiques régionaux (SMPR) ont mis en place des consultations de suivi post-pénal pour les patients libérés. Cette consultation postpénale joue un rôle de « sas », en offrant au détenu une prise en charge dans un cadre familier car analogue au suivi réalisé pendant l'incarcération, dans la période post-carcérale qui peut être très anxiogène pour la personne libérée, et en favorisant le relais des soins avec les structures de droit commun. Bien que les expériences en aient confirmé l'utilité, ces consultations restent peu développées.

C - Une démarche de santé trop souvent dépendante du fonctionnement pénitentiaire

L'enfermement, la promiscuité, la violence, l'inactivité, l'isolement et la rupture des liens familiaux agissent comme autant de déterminants négatifs sur la santé des personnes détenues. Dans les prisons anciennes (57 % ont été construites avant 1920), les carences en matière d'hygiène sont particulièrement problématiques : absence d'eau chaude et de douche dans les cellules (les détenus ne pouvant prendre une douche que 3 fois par semaine), présence de nuisibles, mauvaise isolation, etc. La surpopulation renforce encore ces difficultés : au 1er août 2013, le taux moyen d'occupation des prisons atteignait 118 % et pouvait s'élever

[147] Cf. à ce sujet Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010)*, p. 66. Le SMPR des Baumettes : un état indigne. La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

jusqu'à plus de 200 % dans les maisons d'arrêt d'Orléans, de Béthune ou de Fontenay-le-Comte.

La croissance continue de la population pénale ne s'est pas accompagnée d'une adaptation corrélative systématique des protocoles entre unités sanitaires et établissements pénitentiaires. L'équilibre, toujours délicat et fragile entre droits des personnes, exigences du soin, et nécessités de sécurité ne s'établit souvent pas de manière satisfaisante. Même si de multiples exemples de bonnes pratiques peuvent être recensés, les règles de fonctionnement et de sécurité des prisons peuvent rendre de plus en plus difficile l'accès aux soins dans un contexte de sur-occupation carcérale. S'il existe, par exemple, des boîtes aux lettres relevées par le personnel de santé dans nombre de prisons, lorsque cela n'est pas le cas, la demande écrite déposée par le détenu pour obtenir un rendez-vous médical peut ne pas parvenir à l'unité sanitaire. Le fort taux d'absentéisme aux consultations médicales, estimé entre 10 à 30 %, peut s'expliquer en partie par le fait que la personne détenue n'a pas été informée de l'horaire de son rendez-vous ou qu'elle a rencontré des difficultés pour rejoindre l'unité sanitaire. Ce type de difficultés peut jouer aussi dans le faible succès des actions d'éducation à la santé.

Des actions de prévention et d'éducation à la santé à mieux organiser

L'incarcération peut constituer un temps utile pour sensibiliser à des préoccupations de santé des personnes qui en sont généralement éloignées. Les actions de prévention et d'éducation pour la santé adaptées aux problématiques des personnes détenues (addictions, maladies infectieuses, estime de soi, gestion du stress, vie affective et sexuelle, nutrition, santé bucco-dentaire, etc.) se sont considérablement développées en détention, mais avec de grandes disparités entre les établissements pénitentiaires.

En 2011, dans les 85 % des prisons où ont été réalisées des actions de ce type, le nombre de sessions a varié de 1 à 18, avec une moyenne de 5. Elles mobilisent des moyens non négligeables qui ne sont pas forcément en rapport avec le nombre de bénéficiaires, bien souvent dérisoire[148].

Le respect du secret médical en milieu pénitentiaire est difficile, comme le contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a souligné[149] en en donnant plusieurs illustrations : configuration des locaux

[148] Cf. Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, *État des lieux et recommandations sur l'éducation pour la santé en milieu pénitentiaire*, 2012.
[149] Cf. Contrôleur général des lieux de privation de liberté *Rapport d'activité 2010*, Chapitre 3 - Secrets et confidentialité dans les lieux de privation de liberté.

sanitaires ne permettant pas de préserver l'intimité de la personne, présence de surveillants dans la salle de soins ou lors des examens médicaux, distribution des médicaments en cellule à la vue de tous permettant d'identifier les personnes bénéficiant d'un traitement spécifique, carence d'interprétariat professionnel pour les détenus étrangers (qui représentaient 18 % de la population carcérale au 1er janvier 2013) absence de mise en relation directe du détenu et du médecin par téléphone en cas d'urgence, dossiers médicaux conservés dans des armoires non fermées à clé, etc.

L'accès des personnes détenues aux soins dispensés à l'extérieur est subordonné à la disponibilité des équipes pénitentiaires et des forces de l'ordre pour assurer leur extraction et leur garde. Le conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 a, en effet, décidé du principe d'un partage des compétences entre l'administration pénitentiaire et les forces de l'ordre. Après une expérimentation engagée en 2007, a été confirmé en septembre 2010 le transfert à l'administration pénitentiaire de l'intégralité des transfèrements et extractions judiciaires, ainsi que des escortes et gardes de détenus hospitalisés en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), la garde des détenus hospitalisés hors UHSI demeurant de la responsabilité des forces de l'ordre. Malgré ces clarifications, il s'agit d'un objet récurrent de négociations entre les médecins, le chef d'établissement et le préfet, en particulier lorsque les hospitalisations hors UHSI se prolongent au-delà de 48 heures.

Plus généralement, la gravité des pathologies de certains détenus est telle que leur charge en soins devient parfois incompatible avec les conditions de la vie en détention. Pour autant, les suspensions de peine pour raison médicale demeurent très peu nombreuses.

Les suspensions et aménagements de peine pour raisons médicales

En dix ans, entre 2002 et 2011, seulement 925 demandes de suspension de peine pour raisons médicales ont été déposées et 650 accueillies favorablement. Ainsi que le contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a souligné[150], plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer le nombre limité de suspensions de peine, lesquelles pourraient pourtant permettre de répondre notamment au problème de la prise en compte des personnes détenues vieillissantes et handicapées :

[150] Cf. Contrôleur général des lieux de privation de liberté : *Rapport d'activité 2012* Chapitre V - Privation de liberté et accès aux soins.

- les conditions restrictives posées par l'article 720-1-1 du code de la procédure pénale qui conduisent à n'accorder une suspension que dans des cas d'une extrême gravité ;

- les réticences de certains juges d'application des peines à ordonner ces mesures au regard des risques de trouble à l'ordre public ;

- l'insuffisante prise en compte des conditions matérielles d'incarcération par les experts chargés d'évaluer l'état de santé des détenus ;

- jouent aussi la lourdeur de la procédure, le manque de structures d'hébergement adaptées ou le refus de celles-ci d'accueillir des personnes ayant commis des infractions et les ressources limitées de la plupart des personnes détenues, notamment les condamnés à de lourdes peines, pour financer un logement.

Les personnes détenues peuvent également solliciter une libération conditionnelle. La nécessité de suivre un traitement médical peut être invoquée à l'appui d'une telle demande d'aménagement de peine, au même titre, par exemple, que l'exercice d'une activité professionnelle ou que l'existence d'un projet sérieux de réinsertion. Quel que soit le motif évoqué par le détenu, la libération conditionnelle ne peut toutefois être accordée qu'en absence de risque grave de renouvellement de l'infraction ou trouble grave à l'ordre public. En 2012, 7 980 libérations conditionnelles ont été accordées tous motifs confondus, dont 78 ont bénéficié à des détenus de plus de 70 ans.

Les rigidités et les contraintes du milieu pénitentiaire se conjuguent ainsi avec une offre de soins encore incomplète, des besoins de modernisation de locaux et d'équipements non satisfaits et des modes de coopération entre acteurs fragiles et inaboutis pour faire en sorte que la prise en charge sanitaire des détenus ne s'inscrive pas comme la politique de santé publique à part entière qu'avait voulue la loi du 18 janvier 1994.

III - Une politique de santé publique à organiser comme telle

Malgré des progrès à la fois incontestables et inégaux, les soins aux détenus restent marqués de nombreuses fragilités et insuffisances. Dans un contexte caractérisé à la fois par la vive croissance de la population carcérale et une tendance à l'aggravation de ses difficultés de santé du fait en particulier de son vieillissement, y remédier suppose

d'organiser plus fermement et plus clairement une politique de santé publique à hauteur des enjeux.

A - Mobiliser les agences régionales de santé

Inexistant jusqu'en 2006, le pilotage de la politique de santé des personnes détenues s'est alors progressivement affirmé au niveau national par la création d'une instance de concertation interministérielle présidée alternativement par le garde des sceaux et le ministre chargé de la santé. Une direction de projet a été créée en 2007 au sein du ministère de la santé pour assurer la coordination des différentes directions concernées et et l'articulation avec le ministère de la justice. Ce dispositif a permis d'actualiser le guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice en octobre 2012 et d'élaborer le plan d'actions stratégiques 2010-2014.

Le plan d'actions stratégiques 2010-2014

Ce plan s'articule autour de six axes déclinés en 18 mesures et 40 actions, qui couvrent l'essentiel des problématiques auxquelles la politique de santé des personnes détenues continue d'être confrontée.

L'objectif poursuivi par ce plan était moins de porter des actions inédites ou innovantes que d'apporter une cohérence globale à un ensemble d'actions déjà engagées et de dispositifs existants mais jusque-là épars.

La dynamique recherchée a tardé à s'enclencher. De fait, les différences de culture et de perception des enjeux ont été sources de tension et d'allongement des délais.

Au-delà des difficultés du travail interministériel, les agences régionales de santé (ARS) ne se sont cependant encore que très inégalement investies sur ce champ. La stratégie nationale a manqué de relais de terrain, alors même qu'au titre de l'article L. 1431-2 du code de la santé publique, les agences « évaluent et identifient les besoins sanitaires des personnes en détention. Elles définissent et régulent l'offre de soins en milieu pénitentiaire ».

Toutes les agences ont désigné un référent sur ce sujet, généralement un médecin-inspecteur de santé publique, mais parfois à l'issue de longs délais après leur mise en place. Toutefois, l'action de ces référents apparaît très hétérogène. Certains ont assuré un important travail de réseau et de mobilisation des acteurs locaux : milieux associatifs, personnels soignants, professionnels du secteur médico-social, responsables des établissements pénitentiaires et de santé, etc. Ils ont

également utilisé les différents outils mis à leur disposition pour améliorer l'offre de soins et la prévention en prison en mettant en place, comme en Pays-de-la-Loire, un groupe projet transversal. D'autres ont mis en œuvre des modes de coordination informels. Pour la plupart des agences régionales de santé néanmoins, confrontées à une multiplicité de missions, ce sujet a eu tendance à passer après d'autres.

En principe, les schémas régionaux d'organisation des soins doivent systématiquement comporter un volet relatif aux soins aux détenus. Leur contenu est toutefois très variable et souvent imprécis sur les objectifs et les moyens consacrés à l'offre de soins en milieu pénitentiaire. Ce n'est qu'au printemps 2013 qu'a été lancée une enquête nationale sur l'activité des unités sanitaires. Ses résultats, en cours de dépouillement, seront particulièrement utiles pour mieux connaître la nature et la répartition de leurs interventions, préciser les activités à développer et les organisations à encourager et faciliter la réduction des inégalités entre équipes dans le cadre d'une dotation de financement de mission d'intérêt général dont les modalités d'établissement seront en principe revues dès 2014.

Les défaillances d'articulation des agences avec les services de l'administration pénitentiaire sont en tout état de cause très préjudiciables. Les référents des agences disposent d'homologues au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires, mais les relations sont parfois peu étroites. Plus fondamentalement, la mise en place des commissions régionales santé/justice, demandée dès 2008 et ayant fait l'objet en décembre 2010 d'une instruction en précisant la composition et le fonctionnement, demeure très partielle. Fin 2012, la moitié seulement avait été installée et quand elles l'ont été, elles ne se réunissent pas toujours régulièrement comme en Bretagne.

Une mobilisation des agences régionales de santé pour un meilleur exercice de leurs responsabilités, qui sont essentielles, constitue ainsi une priorité.

B - Redéfinir les modalités de financement

Si les établissements hospitaliers et les professionnels de santé qui assurent la prise en charge sanitaire des personnes détenues sont financés par l'assurance maladie, l'État contribue à ces dépenses sous une double forme :

– d'une part, l'administration pénitentiaire verse une cotisation globale de sécurité sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité

sociale (ACOSS), en principe destinée à couvrir les dépenses prises en charge pour les personnes détenues par l'assurance maladie dans les mêmes conditions que pour l'ensemble des assurés. Cette cotisation s'est élevée à 80 M€ en 2012 ;

– d'autre part, elle rembourse aux hôpitaux de rattachement des unités sanitaires la part non prise en charge par la sécurité sociale (c'est-à-dire essentiellement les tickets modérateurs et les forfaits journaliers hospitaliers), soit un montant de 28 M€ en 2012.

Les personnes détenues ne cotisent donc pas et n'ont pas à faire l'avance des frais médicaux.

Ces dépenses[151], qui faisaient l'objet d'une sous-budgétisation chronique et de plus en plus marquée (de l'ordre de 17 à 25 % à partir de 2009) jusqu'à la loi de finances initiale pour 2013 qui a procédé à un sensible réajustement, ont régulièrement augmenté, mais pour autant elles représentent une part décroissante de la charge occasionnée par les soins aux détenus.

En application de l'article L. 381-30-2 du code de la sécurité sociale, les modalités de calcul de la cotisation versée à l'ACOSS[152] ont, en effet, été déterminées sur la base d'un coût global du dispositif de prise en charge sanitaire estimé, en 1994, à 113,8 M€. Or en 2012, ce coût a plus que triplé puisqu'il dépasse désormais 344 M€ compte tenu du développement et de la diversification de l'offre de soins. L'absence quasi-totale d'actualisation des variables de calcul depuis près de vingt ans[153] a eu pour effet de transférer de l'État à l'assurance maladie la majeure partie de la charge financière. La clé de répartition arrêtée en 1994 s'est ainsi presque inversée : alors que l'État assumait 76 % de l'effort financier, cette part ne s'élève plus qu'à 31 %.

[151] Elles sont inscrites au programme 107 - *Administration pénitentiaire* de la mission *Justice* de la loi de finances.

[152] Le montant de la cotisation versée à l'ACOSS est déterminé (en application des articles R. 381-100 et D. 381-23 du code de sécurité sociale) en multipliant l'effectif moyen des personnes écrouées (hormis celles bénéficiaires d'un aménagement de peine exerçant une activité professionnelle leur ouvrant des droits à ce titre) par le montant de la cotisation forfaitaire due par détenu, lequel dépend de deux variables fixées par décret : d'une part, l'assiette de cotisation qui correspond à un pourcentage du plafond de la sécurité sociale fixé à 26,08 %, et d'autre part, le taux de cotisation sur cette assiette qui a été fixé à 14,60 %.

[153] L'assiette forfaitaire est passée de 26,68 % à 26,08 % du plafond de la sécurité sociale en 1995, alors qu'elle aurait dû être révisée chaque année par arrêté interministériel en application de la réglementation. Le taux de la cotisation n'a également été modifié qu'une fois, passant de 15,9 % à 14,6 % en 1997 lors de la substitution de la contribution sociale généralisée aux cotisations d'assurance maladie.

Le remboursement par les établissements pénitentiaires aux hôpitaux du reste à charge des détenus s'est traduit, par ailleurs, par l'instauration sur le plan local de circuits financiers complexes, provoquant de multiples difficultés de gestion et un allongement des délais de règlement.

Une redéfinition des relations entre l'État et l'assurance maladie apparaît donc indispensable.

À dispositif inchangé, c'est-à-dire si le principe d'un remboursement par l'État à l'assurance maladie était conservé, elle devrait passer par une revalorisation et l'actualisation régulière du montant de la cotisation versée à l'ACOSS pour chaque détenu, de manière à ne pas faire supporter à l'assurance maladie l'essentiel d'une dépense qui incombe en fonction des textes à l'État.

Pour le reste à charge, la globalisation des relations financières entre la caisse nationale d'assurance maladie et la direction de l'administration pénitentiaire, permettant de faire prendre en charge à 100 % en tiers payant intégral par l'assurance maladie les frais de soins, simplifierait les circuits financiers actuels : les caisses primaires régleraient ces derniers directement aux établissements de santé, la caisse nationale se faisant ensuite rembourser de manière centralisée par l'administration les tickets modérateurs et les forfaits journaliers, comme c'est le cas pour l'aide médicale d'État.

La création de la couverture maladie universelle (CMU) et de la CMU complémentaire (CMU-C) postérieurement à la loi de 1994, pourrait toutefois conduire à s'interroger sur le mécanisme mis en place par ce texte, de manière à poursuivre l'objectif de rapprochement, voulu par ce dernier, de la protection sociale des personnes détenues avec celle de la population générale. Une éventuelle inclusion des personnes détenues dans le champ de la CMU et de la CMU-C pourrait ainsi faire l'objet d'un examen dès lors au demeurant que ces dispositifs sont également financés par la solidarité nationale, les détenus en situation irrégulière au regard du droit au séjour justifiant à cet égard d'une analyse spécifique.

C - Structurer une démarche de santé publique

Si indispensable encore soit-elle, l'amélioration de l'offre de soins à destination des personnes détenues ne peut être seulement guidée par une logique de moyens. Elle doit s'inscrire dans une démarche de santé

publique plus explicite, mieux outillée et aux objectifs clairs à l'instar de certains exemples étrangers.

La prise en charge sanitaire des personnes détenues en Angleterre et au Pays de Galles

La responsabilité de la santé pénitentiaire a été transférée au *National health service* en 2002-2003, transfert devenu effectif en 2006. Une première évaluation a fait état de moyens accrus et d'un accès aux soins améliorés, tout en soulignant les caractéristiques sanitaires de la population pénale : comme ailleurs, elle est marquée par la fréquence des addictions, des pathologies psychiatriques et des maladies transmissibles.

En 2007, un système d'indicateurs de qualité et de performance a été mis en place pour permettre aux autorités sanitaires locales d'évaluer et d'adapter leurs actions. 32 indicateurs sont recueillis annuellement ; 11 relatifs à la santé mentale et 2 autres relatifs aux virus de l'hépatite C (VHC) et virus de l'hépatite B (VHB) le sont semestriellement.

L'évaluation résulte de la combinaison d'une auto-évaluation par les équipes sanitaires, d'un retour de leurs partenaires et d'une validation par les autorités sanitaires locales. Elle donne lieu à un classement selon un code couleur simple (vert, orange ou rouge) qui est fonction d'un descriptif fourni dans une note d'orientation détaillée.

Même si leur utilité ne doit pas être sous-estimée, les outils et indicateurs de suivi, créés dans la cadre du plan d'actions stratégiques 2010-2014, ne mesurent cependant que les moyens mis en œuvre et non leur impact sur la santé de la population carcérale.

L'observatoire des structures de santé des personnes détenues

Plateforme internet sécurisée accessible par toutes les unités sanitaires depuis 2009, cet observatoire collecte annuellement des données sur les moyens humains et matériels de ces structures ainsi que sur leurs activités, dans une optique d'adaptation des organisations et des financements et de réduction des disparités.

S'il constitue d'ores et déjà un outil précieux de pilotage, un travail sur l'harmonisation et la fiabilité des informations remontées devra être effectué, avant que l'extension de son utilisation à des données plus fines d'activité puisse être envisagée.

Une démarche d'évaluation plus construite n'a été que tardivement engagée par une saisine en septembre 2011 du Haut conseil de santé publique lui demandant de proposer la définition d'indicateurs permettant de mesurer, à l'horizon 2016 soit deux ans après l'achèvement du plan, la pertinence des actions et l'impact sur la santé des personnes

détenues des améliorations de la prise en charge. Sur la base de ses propositions, une étude de faisabilité devrait prochainement permettre de déterminer les modalités d'un suivi épidémiologique indispensable. En effet, en l'absence de toute étude récente sur l'état de santé des personnes détenues depuis la dernière enquête menée en 2003, la nécessité de développer rapidement une connaissance plus fine des problématiques et des trajectoires de santé de la population carcérale s'impose. Celle-ci est essentielle pour être en mesure d'adapter et d'ajuster le dispositif de soins à l'évolution des besoins de celle-ci.

La préparation du projet de loi de santé publique, dont l'élaboration a été dernièrement annoncée par le gouvernement, pourrait fournir l'opportunité de préciser et de chiffrer les objectifs spécifiques que les pouvoirs publics assignent en termes d'amélioration de la situation sanitaire des personnes détenues à l'ensemble des acteurs qui concourent à leur prise en charge.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En dépit d'une mise en œuvre très progressive du dispositif qu'elle instituait, la loi du 18 janvier 1994 a permis d'incontestables progrès dans la prise en charge des personnes détenues en développant et en diversifiant l'offre de soins à destination de la population carcérale.

Ces avancées demeurent toutefois inégales et incomplètes. L'offre de soins elle-même est caractérisée globalement par de très fortes disparités régionales et locales et reste toujours très fortement sous-dimensionnée par rapport à la prégnance des problématiques de santé mentale en détention. Les modalités d'accès aux soins de la population détenue sont loin de toujours pleinement respecter ses droits fondamentaux dans un contexte où sa rapide croissance rend de plus en plus fragile la conciliation, difficile et indispensable, entre obligations de sécurité et exigences de soins, au risque, qui ne saurait être exclu, de retours en arrière si l'équilibre nécessaire, parfois déjà en cause, venait à ne plus pouvoir être trouvé.

Malgré les efforts réalisés, l'action publique n'est pas encore, vingt ans après la loi de 1994, à hauteur des enjeux humains et de santé publique auxquels celle-ci entendait alors répondre. Remédier aux difficultés constatées suppose de redéfinir une stratégie globale de santé publique s'assignant des objectifs atteignables et mesurables pour mobiliser l'ensemble des acteurs sous l'autorité des agences régionales de santé dans un cadre financier rénové.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

1. *identifier, dans la prochaine loi de santé publique, les objectifs de santé publique propres à la population détenue, reposant sur des indicateurs de résultat alimentés par un suivi épidémiologique régulier ;*
2. *renforcer l'offre de soins, prioritairement psychiatriques, en accélérant la modernisation des lieux et des modalités d'exercice des équipes médicales, le cas échéant, par mobilisation complémentaire de crédits de l'assurance maladie, et en assurant une meilleure homogénéité des conditions de prise en charge ;*
3. *améliorer l'accessibilité aux soins par la généralisation de protocoles cadres entre équipes médicales et administration pénitentiaire en fonction des meilleures pratiques de coopération constatées, et inscrire la prise en charge des personnes détenues dans un véritable parcours de soins allant au-delà de la levée d'écrou ;*
4. *renforcer le rôle des agences régionales de santé comme pivots de la politique de santé des personnes détenues, en particulier, en veillant à la généralisation effective des commissions régionales santé/justice ;*
5. *redéfinir les modalités de financement des soins aux personnes détenues, notamment en examinant l'éventualité de leur inclusion dans le champ de la couverture maladie universelle et de la couverture maladie universelle complémentaire.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Garde des Sceaux, ministre de la justice	282
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	284
Ministre des affaires sociales et de la santé	286
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	289
Président de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	290

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

De façon générale, je considère que, malgré les réels progrès accomplis dans la prise en charge sanitaire des personnes détenues depuis l'adoption de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, le constat posé par la Cour reflète la situation actuelle : offre de soins encore incomplète, disparités régionales, mise à niveau insuffisante des locaux et des systèmes d'information, dispositif d'hospitalisation à améliorer. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Aussi, le ministère de la justice poursuivra les actions entamées qui relèvent de sa propre responsabilité.

Il étudiera par ailleurs, avec les autres administrations concernées, les observations et propositions de la Cour permettant d'améliorer la prise en charge des besoins de santé des personnes détenues.

Dans cet objectif, je souhaite appeler l'attention de la Cour sur l'un des points soulevés, relatif aux circuits financiers entre l'État et l'assurance maladie. Le mécanisme du remboursement par les établissements pénitentiaires aux hôpitaux du reste à charge des détenus présente en effet des lacunes et appelle une simplification des circuits financiers.

Mes services, en lien avec la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS), ont récemment travaillé à l'amélioration des échanges entre les établissements de santé et l'administration pénitentiaire afin de permettre un contrôle des facturations adressées aux établissements pénitentiaires par les caisses primaires d'assurance maladie. Ainsi, la circulaire DGOS/DSS du 31 juillet 2013 reprécise les règles de facturation de la part complémentaire aux établissements pénitentiaires. Cependant, le secret médical empêche de préciser nominativement les prestations rendues et limite, de ce fait, le contrôle de l'administration pénitentiaire sur la réalité des prestations de soins qui lui sont facturées.

Toutefois, si une facturation individuelle était mise en place, le contrôle d'un nombre élevé de factures de ticket modérateur et de médicaments, pour une population de plus de 68 000 personnes détenues et près de 80 000 personnes écrouées, serait extrêmement difficile à réaliser.

Il faudrait contrôler pour chaque facture que la personne était bien écrouée au moment de la consultation, qu'elle ne bénéficie pas d'une prise en charge à 100 % et que tous les médicaments facturés doivent bien être payés par 1'administration pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire, dont ce n'est pas le métier, ne dispose pas d'équipes de contrôleurs spécifiquement formés à cette tâche. Elle assure un contrôle global de cohérence, un contrôle détaillé sur les factures d'un montant important mais seulement un contrôle par sondage pour la grande masse des factures.

Ce processus n'est pas efficace. Il monopolise des agents administratifs que le service pénitentiaire pourrait et voudrait redéployer vers son cœur de métier.

Aussi, je souhaite qu'une réflexion interministérielle soit entamée afin d'identifier les évolutions permettant de simplifier les processus budgétaires et de contrôle concernant la prise en charge par l'État de la part complémentaire.

.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons l'essentiel des analyses et propositions faites par la Cour, susceptibles d'améliorer la connaissance, le pilotage, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de cette politique publique.

Nous notons tout d'abord avec satisfaction les progrès soulignés par la Cour depuis la loi du 18 janvier 1994, notamment en ce qui concerne l'offre de soins, qui n'ont pu être rendus possibles que par un accompagnement budgétaire très conséquent.

Au-delà, de nouveaux efforts sont nécessaires pour résorber l'hétérogénéité des situations selon les régions, le type de soins et le degré d'urgence. Nous souscrivons en particulier à la proposition de la Cour d'étudier les raisons de la sous-occupation des capacités d'hospitalisation pour les soins somatiques, alors que les unités psychiatriques ont un taux d'occupation plus élevé. L'évaluation précise des coûts des unités hospitalières spécialement aménagées nous semble également souhaitable.

Nous constatons par ailleurs, en ce qui concerne l'accès aux soins et la couverture sociale des personnes détenues, que la Cour ne remet pas en cause les réformes en cours, mais en reconnaît au contraire l'utilité et appelle à les accélérer ou les approfondir.

Ainsi, le déploiement d'une nouvelle convention type doit permettre d'uniformiser les modalités de gestion des droits sociaux des détenus entre les CPAM, tandis que le renforcement du protocole cadre favorise la collaboration entre les professionnels de santé et le personnel pénitentiaire. De même, le développement d'une démarche de performance est en cours, avec la définition de nouveaux indicateurs et leur déploiement à horizon 2016.

Néanmoins, il importe d'approfondir et de compléter ces réformes. Les pistes évoquées par la Cour nous semblent à cet égard tout à fait pertinentes.

En termes de connaissance de cette politique publique, la mise en œuvre d'un suivi épidémiologique nous apparaît nécessaire afin de mieux identifier les besoins de santé des personnes détenues.

En termes de suivi, le renforcement de la démarche de performance nous semble tout à fait structurant, avec une clarification des objectifs et le développement d'indicateurs d'efficience à même d'évaluer l'impact sur la santé des personnes détenues.

En termes de pilotage, le renforcement du rôle des agences régionales de santé nous paraît souhaitable.

En termes de mise en œuvre, l'exploitation des résultats de l'enquête nationale sur l'activité des unités sanitaires devrait permettre de conforter et diffuser les bonnes pratiques, et notamment de favoriser la continuité des soins.

Enfin, les modalités de financement de cette politique publique appellent de notre part les observations suivantes.

Nous notons tout d'abord avec satisfaction que la Cour salue l'effort de l'État lors de la budgétisation de la loi de finances pour 2013 qui, nous le signalons, s'est poursuivi en loi de finances 2014 avec une progression de 2,5 % des crédits budgétés, malgré un contexte budgétaire très contraint. L'État prend ainsi toute sa part au financement de cette politique publique.

Pour les années précédentes, les chiffres de « sous-budgétisation chronique » mis en avant par le rapport me paraissent devoir être relativisés par le niveau modéré de la créance de la sécurité sociale sur l'État entre 2009 et 2012, qui traduit les efforts de redéploiement des crédits, en exécution budgétaire, pour couvrir les besoins.

La simplification des circuits financiers proposée par la Cour nous semble par ailleurs une piste intéressante. Elle devrait toutefois s'accompagner de la mise en place de procédures de contrôle spécifiques et être précédée d'une évaluation précise de la dépense de santé au niveau déconcentré.

Nous sommes en revanche réservés sur l'évolution éventuelle du partage du financement entre l'État et la sécurité sociale. L'inclusion des détenus au sein de la CMU et de la CMU-C, ou même le financement intégral par la sécurité sociale de cette politique, devraient être compensés par des recettes supplémentaires pour la sécurité sociale, et seraient en tout état de cause neutres pour l'ensemble des administrations publiques.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Sur un plan général, en lien avec votre première recommandation, je rappelle que l'action de mon ministère est particulièrement tournée vers les personnes les plus fragiles. J'ai souhaité que la mise en œuvre de la Stratégie nationale de santé, annoncée le 23 septembre dernier, comporte des actions fortes et mesurables pour une réduction des inégalités sociales de santé. Elles seront inscrites dans la prochaine Loi de santé.

Je tiens également à ce que le rôle des Agences régionales de santé, pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique nationale de santé, soit renforcée, notamment s'agissant de leur rôle de pilotage et de coordination de la santé dans les régions pour favoriser les parcours de santé, quelles que soient les pathologies ou les populations (vos 3ème et 4ème recommandations).

Les conventions et protocoles locaux qui avaient été signés entre tous les établissements pénitentiaires et les établissements de santé font actuellement l'objet d'une mise à jour, en fonction du modèle de protocole unique entre les établissements de santé et pénitentiaires proposé par le guide méthodologique d'octobre 2012 sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice. Cette actualisation est l'occasion de renforcer les articulations entre équipes, sous le pilotage des ARS. Les deux ministères organiseront des rencontres communes entre les ARS et les directions interrégionales des services pénitentiaires.

L'offre de soins ambulatoires de proximité est effective dans tous les établissements pénitentiaires, sous forme de 175 unités sanitaires assurant tant les soins somatiques que psychiatriques. Ces unités assurent également les missions de prévention et d'éducation pour la santé et organisent, le cas échéant, la continuité des soins à la sortie. Les personnels médicaux réalisent une activité significative, équivalente en moyenne annuelle sur l'ensemble des établissements pénitentiaires à 3,10 consultations de médecine générale, 1,32 consultation de psychiatrie et 0,39 consultation de médecin spécialiste hors psychiatrie, par personne détenue.

L'augmentation constante du financement de personnels médicaux et non médicaux, les mesures prises pour renforcer l'attractivité de l'exercice médical et soignant en milieu pénitentiaire, le dialogue renforcé avec l'administration pénitentiaire pour faciliter les soins constituent des voies d'amélioration importantes. Des travaux en cours témoignent de cet effort de coordination : livret accueil commun pour les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), protocole d'échange de données entre professionnels de santé et pénitentiaires.

L'évolution du modèle de financement de la MIG déléguée aux unités sanitaires devrait permettre, à compter de 2015, une allocation plus adaptée des moyens. Une enquête très approfondie sur leur activité et leurs moyens a été réalisée au printemps dernier auprès de toutes les unités sanitaires, qui y ont participé massivement. Les résultats, en cours d'analyse, devraient apporter des arguments sur les activités à développer et les organisations à promouvoir, et permettre aux ARS de financer ces unités sur des critères plus pertinents afin de réduire les inégalités inter et intra régionales. L'opportunité d'intégrer des critères relatifs à la composition des équipes pourra être revue dans ce cadre.

La mise en place de l'interopérabilité technique des systèmes d'information fait l'objet de travaux confiés à l'ASIP Santé depuis 2012.

L'utilisation des capacités des UHSI peut, comme vous le constatez, être améliorée. Une meilleure connaissance de cette offre, par une information délivrée en amont aux personnes détenues sur les conditions d'hospitalisation, pourrait faciliter leur acceptation d'une hospitalisation en UHSI. Dans cette perspective, des travaux sont engagés avec la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) pour l'élaboration d'un livret d'information commun à destination des personnes détenues et la rédaction d'une circulaire sur le fonctionnement des UHSI.

Sans méconnaître les limites de l'offre actuelle et la nécessaire poursuite de son développement, je ne partage pas le constat d'une « grave défaillance » dans la prise en charge des troubles psychiatriques des personnes détenues.

Comme la Cour l'a constaté, les effectifs des personnels de psychiatrie des unités sanitaires ont été en constante augmentation entre 1997 et 2012 : + 57 % pour les médecins psychiatres ; + 60 % pour les personnels non médicaux. L'offre de consultation psychiatrique est progressivement complétée dans les unités sanitaires par des prises en charge de groupe, à l'instar de ce qui est pratiqué en établissement de santé. Plus de 30 unités sanitaires ont déjà bénéficié de délégation de crédits, à hauteur de 158 000€ par site. Un programme de développement de l'hospitalisation de jour est en cours d'élaboration avec la DAP, pour identifier les sites prioritaires, indépendamment de la présence ou non d'un SMPR. Enfin, l'ouverture, en 2013, de quatre unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) contribue à accroître significativement les capacités d'hospitalisation à temps complet, l'achèvement de cette première tranche étant prévu pour 2015. Les scénarii pour la 2e tranche (localisation des unités en métropole et conception d'un modèle spécifique pour les DOM) sont en cours d'élaboration avec la DAP.

La recommandation n° 2 de la Cour relative au renforcement de l'offre de soins prioritairement psychiatriques s'inscrit donc dans les évolutions déjà engagées par mon ministère.

S'agissant des suspensions et aménagements de peine pour raisons médicales, j'ai souhaité, avec la Garde Sceaux, qu'un groupe de travail santé/justice soit mis en place sur ce sujet. Ses propositions doivent désormais être examinées.

Sur la question des modalités de financement des soins aux personnes détenues, je souhaite que mes services et la CNAMTS poursuivent leurs travaux visant à simplifier les circuits financiers, tant pour la prise en charge hospitalière que pour la prise en charge en ville, rééquilibrer les charges entre l'Etat et l'Assurance maladie, avec une prise en charge des frais de soins, dans ou hors les murs, à 100 % en tiers payant intégral.

RÉPONSE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet d'insertion rencontre mon entier accord, en raison de sa très grande qualité.

Il vous appartient d'apprécier la portée de ce qui peut être toutefois tiré des deux observations mineurs suivantes : d'une part, le tableau 1 récapitule l'évolution des effectifs de personnel de santé des unités sanitaires. Mais ces progrès doivent être relativisés ou, du moins, rapportés à la croissance, pendant les mêmes années, du nombre de personnes détenues. La population effectivement détenue (au 1er janvier) s'accroît de 15 % de 1997 à 2012, mais de 30,7 % de 2001 à 2012. Autrement dit, l'effet de rattrapage est fort après la loi de 1994 et la mise en œuvre des premiers protocoles, il ne joue plus par la suite, l'accroissement des effectifs ne suivant l'augmentation du nombre de détenus (cf. par exemple la croissance des somaticiens sur les deux périodes). D'autre part, je suis personnellement réservé sur l'interopérabilité des deux systèmes GIDE et GENESIS pour des questions de principe et parce que si l'on veut éviter les chevauchements d'emploi du temps (parloir et rendez-vous médical par exemple), le « manuel » suffit ; les surveillants savent parfaitement le faire ; surtout, je crois que ces incompatibilités ont tout à fait d'autres causes que des dysfonctionnements involontaires.

Le surplus est parfaitement convaincant.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

La Cour envisage d'une part de revoir les modalités de financement existantes par la revalorisation de la cotisation due par l'État et la globalisation des relations financières entre l'Assurance Maladie et l'administration pénitentiaire. D'autre part, elle propose que soit examinée la possibilité d'inclure les détenus dans les dispositifs existants de la CMU de base et la CMU-C.

Actuellement, la prise en charge financière des détenus par l'administration pénitentiaire se fait par deux biais : le paiement d'une cotisation globale à l'ACOSS et le remboursement de tous les tickets modérateurs et des forfaits journaliers hospitaliers pour les soins.

Tout d'abord, comme le rapport le souligne, la cotisation versée par l'administration pénitentiaire à l'ACOSS s'est élevée en 2012 à 80 M€, auxquels il convient d'ajouter 28 M€ de remboursement aux hôpitaux (forfaits et tickets modérateurs essentiellement).

Cette somme de 108 M€ versée par l'État est très inférieure aux 344 M€ de dépenses de soins des personnes détenues. Il conviendrait en conséquence de poursuivre l'augmentation de la cotisation globale de l'État engagée en 2013.

D'autre part, la Cour soulève la complexité des échanges locaux pour le remboursement par les établissements pénitentiaires des tickets modérateurs et forfaits journaliers hospitaliers et propose la globalisation des relations financières. La CNAMTS est bien consciente de cette difficulté et travaille actuellement avec la Direction de la Sécurité Sociale pour mettre en œuvre le tiers payant pour tous les détenus, qu'ils soient incarcérés ou en aménagement de peine.

En revanche, la proposition de la Cour d'intégrer les détenus à la CMU de base et de leur attribuer la CMU-C semble poser des difficultés de mise en œuvre et d'équité de traitement qui appellent une expertise complémentaire.

2
La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence

PRÉSENTATION

Malgré la clarification apportée par la loi du 11 février 2005[154], la définition du handicap reste fluctuante en fonction de son origine ou de l'appréciation de sa gravité. Par voie de conséquence, le périmètre du handicap demeure difficile à cerner[155]. En se limitant aux bénéficiaires, à titre principal, d'une pension ou d'une allocation liée au handicap, la population concernée s'élevait, en 2011, à 4,7 millions de personnes.

Par ailleurs, le secteur du handicap se caractérise par la diversité de ses acteurs : État, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), organismes de sécurité sociale, départements, communes, associations, acteurs de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, notamment.

Dans cet ensemble, l'État n'est qu'un financeur parmi d'autres. Son intervention sous forme de dépenses budgétaires se concentre désormais principalement sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). La fiscalité constitue, à côté des exonérations de charges sociales, son autre mode principal d'intervention.

Le coût total de la dépense fiscale, non précisément chiffré mais dont l'ordre de grandeur peut se situer entre 3,5 et 4 Md€, ne figure pas dans les comptes nationaux. La question se pose donc de son impact financier réel, mais également de sa contribution à la satisfaction des

[154] La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées donne la définition suivante du handicap : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive, d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. ».

[155] Selon l'enquête de l'INSEE « Handicap et santé » de 2008, 11,5 millions de personnes, âgées déclarent au moins une incapacité, soit parce qu'elles bénéficient d'une reconnaissance administrative de leur handicap, soit parce qu'elles considèrent souffrir d'un handicap.

besoins des personnes handicapées et de son efficacité pour la politique publique en faveur du handicap.

L'enquête de la Cour sur la fiscalité liée au handicap, s'inscrit dans un ensemble de travaux consacrés par la juridiction aux dépenses fiscales, plus particulièrement dans le domaine social. La partie de la fiscalité liée au handicap se distingue, toutefois, par le nombre particulièrement élevé des mesures concernées, leur accumulation historique non maîtrisée, leur grande hétérogénéité et la difficulté à les relier aux objectifs de la politique en faveur du handicap, telle qu'elle a été définie par la loi du 11 février 2005.

Compte tenu de la confusion avec laquelle la législation fiscale traite la question du handicap, mêlant le plus souvent sans distinction les différents publics (personnes handicapées, personnes âgées dépendantes, et même parfois personnes valides), le choix a été fait de traiter ce sujet dans son acception la plus large : handicap stricto sensu, invalidité quelle que soit son origine (y compris lorsqu'elle est consécutive à un accident du travail ou à une maladie professionnelle) et dépendance.

Dans ce cadre, la Cour a analysé l'articulation de ces mesures fiscales avec la politique en faveur des personnes handicapées (I), puis leur impact sur le public concerné, en mesurant en particulier leurs effets sur les revenus (II), et enfin les conditions de la maîtrise de ces dispositifs par l'administration (III).

I - L'absence de cohérence avec la politique du handicap

A - Des mesures fiscales nombreuses et dispersées

1 - Une présentation budgétaire inadaptée

Organisée principalement par catégorie d'impôt, la présentation budgétaire des dépenses fiscales ne permet pas toujours de répondre au besoin d'une répartition par public visé ou par politique publique. Dans le cas de la fiscalité liée au handicap, l'inadéquation de la présentation budgétaire par mission et par programme est particulièrement marquée : ces mesures d'allègement fiscal sont dispersées entre plusieurs programmes et ne sont présentées que de façon partielle.

a) Le périmètre trop restreint des dépenses fiscales répertoriées

L'examen du code général des impôts (CGI) permet d'identifier 64 mesures comportant au moins une disposition relative au handicap, à l'inaptitude, à l'invalidité ou à la dépendance.

Sur ces 64 mesures, seulement 37 sont répertoriées comme des dépenses fiscales dans le fascicule *Voies et moyens* du projet de loi de finances. L'autre moitié des 64 mesures fiscales recensées procurent pourtant un avantage fiscal à leurs bénéficiaires, certaines d'entre elles pouvant représenter un montant important pour l'État et pour les contribuables concernés.

Tel est ainsi le cas, par exemple, du rattachement des majeurs handicapés[156] au foyer fiscal de leurs parents, de la réduction d'impôt complémentaire (997 € par enfant handicapé) après plafonnement du quotient familial[157], ou de l'exonération de droits de mutation[158] : ces mesures, comme toutes celles qui portent sur le quotient familial, sont considérées comme faisant partie intégrante de la norme fiscale, et sont donc assimilées à une modalité particulière de calcul de l'impôt.

b) Une dispersion entre un grand nombre de programmes budgétaires

Le programme 157 - *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* comprend 28 dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et des impôts locaux. En réalité, plusieurs de ces mesures n'intéressent pas les personnes handicapées ou dépendantes. Il en va ainsi, par exemple, de la déduction des avantages en nature consentis à des personnes âgées de plus de 75 ans, ou encore de l'exonération du pécule de départ à la retraite des commerçants ou artisans de condition modeste.

D'autres dépenses fiscales rattachées au programme 157 visent un public plus large que les seules personnes handicapées. C'est le cas, par exemple, de l'abattement forfaitaire en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste ou encore de l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les retraites et les pensions alimentaires), dont le coût estimé atteint 3,1 Md€ et représente à lui seul un tiers des dépenses fiscales du programme.

[156] Articles 6 et 196 du code général des impôts.
[157] Article 197-I-2 du code général des impôts.
[158] Article 796-0 ter du code général des impôts.

En définitive, pour les dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et figurant au programme 157-*Handicap et dépendance*, au moins la moitié du coût estimé de 6 Md€ ne concerne pas le handicap. *A contrario,* d'autres pourtant significatives sont absentes de ce programme. Ainsi, la mesure d'exonération des primes versées au titre des contrats de rente-survie et des contrats d'assurance-handicap est rattachée au programme 145, consacré à l'épargne. De même, les deux dépenses fiscales relatives aux indemnités et pensions servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles figurent au programme 183 - *Protection maladie*, au motif que l'invalidité résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne relève pas du même régime de protection sociale que le handicap *stricto sensu*.

Cette dispersion rend peu compréhensible l'ensemble du dispositif fiscal lié au handicap. Elle nuit à la bonne information du public concerné et ne permet pas d'appréhender dans leur globalité les moyens mobilisés dans le cadre de la politique en faveur du handicap. Elle constitue enfin un obstacle important à la maîtrise, par le responsable du programme 157-*Handicap et dépendance,* du volet fiscal de la politique dont il a la charge.

2 - Un dispositif fiscal peu lisible

La majorité des mesures fiscales recensées concerne des populations plus étendues que les seules personnes handicapées, qu'il s'agisse :

- des bénéficiaires de prestations sociales, dans le cas de l'exonération des prestations familiales (parmi lesquelles l'allocation aux adultes handicapés, les pensions d'orphelin, l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle) ;
- des contribuables, sans plus de distinction : personnes âgées de condition modeste, personnes dépendantes et handicapées, dans le cas notamment de l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste, ou encore l'exonération de taxe d'habitation accordée aux personnes âgées ou handicapées.

Elles peuvent également constituer un élément d'une politique plus large. La prise en compte des personnes handicapées intervient alors comme un aménagement ou une dérogation à une mesure de portée plus générale : politique familiale (majoration du plafond du quotient familial), accès à la propriété (majoration de la déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de la résidence principale) ou emploi à

domicile (majoration du plafond des dépenses prises en compte pour les emplois à domicile). Mais, à aucun moment, elles ne sont présentées comme le volet fiscal de la politique globale en faveur des personnes handicapées.

L'identification et la visibilité des dépenses fiscales liées au handicap sont par ailleurs contrariées par le fait qu'elles s'appliquent à une grande variété de dispositifs fiscaux et de catégories d'impôt : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, droits d'enregistrement et de timbre relatifs aux mutations à titre gratuit, taxe d'habitation, taxe foncière, et diverses taxes comme le malus applicable aux véhicules les plus polluants ou la taxe sur les résidences mobiles. Elles se traduisent, selon les cas, par une exonération, un abattement sur le revenu, une mesure de quotient familial, une réduction ou un crédit d'impôt.

Des dispositions d'exonération de charges sociales peuvent en outre venir compléter le dispositif fiscal. On peut citer parmi les principales :

- l'exclusion totale de l'assiette des cotisations sociales et l'exonération de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les pensions (y compris d'invalidité) inférieures au seuil fixé par le code général des impôts[159] ;
- l'exonération de la CSG pour les compléments parentaux, dont en particulier l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) réservée aux parents d'enfants handicapés ;
- l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale (hors cotisation pour les accidents du travail et les maladies professionnelles) pour les aides à domicile employées, soit directement par une personne fragile, soit par une association ou une entreprise intervenant auprès d'une personne fragile.

[159] Article 1417 du code général des impôts : au 1er janvier 2013, plafond de 10 224 € pour la première part de quotient familial majoré de 2 730 € par demi-part supplémentaire

B - Des mesures souvent déconnectées de la politique du handicap

1 - L'ignorance des objectifs fixés par la loi de 2005

a) Une accumulation de mesures parfois anciennes

Les mesures fiscales destinées aux personnes handicapées résultent de multiples décisions qui se sont sédimentées au fil du temps.

Certaines sont très anciennes. L'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités et pensions servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles date de 1927 ; celle portant sur les pensions militaires d'invalidité a été créée en 1934 ; la réduction d'impôt au titre des primes de contrats de rente-survie et des contrats d'épargne-handicap a été mise en place en 1941.

D'autres sont, au contraire, de création récente : l'exonération d'imposition sur le revenu de la prestation de compensation du handicap (PCH) fait l'objet, depuis sa création en 2005, d'une dépense fiscale spécifique ; la mesure exonérant les personnes handicapées de la taxe sur les véhicules polluants a été mise en place en 2008.

b) Une actualisation très inégale selon les mesures fiscales

Pour la grande majorité des mesures fiscales, les seuils et plafonds prévus par le code général des impôts sont régulièrement réévalués. Ainsi, la réduction d'impôt supplémentaire, actuellement fixée à 997 €, applicable en cas de plafonnement de la réduction d'impôt tirée du quotient familial a été réévaluée régulièrement pour compenser la baisse du plafond de réduction, et ainsi garantir aux foyers fiscaux concernés un niveau constant de réduction de leur impôt sur le revenu.

En revanche, quelques dépenses fiscales n'ont pas fait l'objet d'un effort suffisant d'actualisation. L'exemple le plus marquant est celui de la réduction de moitié des droits de mutation dus par les mutilés de guerre, créée en 1949, dont le plafond de réduction, fixé à 305 €, n'a pas été revalorisé depuis 1960. Sans atteindre une situation aussi extrême, l'absence de mise à jour régulière des listes d'équipement et de matériel auxquelles s'appliquent le crédit d'impôt pour l'équipement de la résidence principale ou bien le taux réduit de TVA (5,5 %) pour

l'appareillage des personnes handicapées est pénalisante pour les personnes concernées, alors que les progrès techniques dans ce domaine devraient normalement appeler une actualisation fréquente et précise. L'arrêté fixant la liste des travaux d'aménagement de l'habitation n'a ainsi pas été revu depuis la création de la mesure en 2004.

c) Des objectifs sans lien avec la loi de 2005

La loi du 11 février 2005 fixe clairement les objectifs de la politique en matière de handicap, en les organisant autour de trois axes principaux :

- garantir aux personnes handicapées le libre choix de leur projet de vie : compenser les conséquences du handicap, assurer un revenu d'existence, valoriser le travail en centre d'aide par le travail ;
- permettre une meilleure participation à la vie sociale : assurer une véritable intégration scolaire, faciliter l'insertion professionnelle, rendre effective l'obligation d'accessibilité ;
- placer la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent.

Or les objectifs des dépenses fiscales n'ont pas été réexaminés en fonction de ces nouvelles orientations ; ils sont restés imprécis et peu explicites au regard de la politique publique dans laquelle ils s'inscrivent.

Ainsi, en ce qui concerne les dépenses fiscales inscrites sur le programme 157, les objectifs sont systématiquement libellés de façon très globale : aider les personnes retraitées ; aider les personnes handicapées ; aider les personnes âgées, modestes ou handicapées ; aider les personnes invalides.

L'examen détaillé des dispositifs fiscaux permettrait pourtant d'organiser les mesures en thématiques plus précises : le revenu ; la prévoyance, le patrimoine et sa transmission ; le maintien à domicile et la mobilité, qui peut elle-même se décliner en deux sous-thèmes : l'aide humaine et l'accessibilité ; l'accueil en établissement spécialisé.

Ce reclassement ferait apparaître que la moitié des mesures étudiées visent à garantir un revenu d'existence aux personnes handicapées ou à aider financièrement leur famille ; un quart ont pour objectif d'aider au maintien à domicile ; un cinquième concerne l'aide à la constitution d'un patrimoine ; le reste a pour objet de faciliter un accueil en établissement spécialisé.

2 - Le manque de coordination entre fiscalité, exonérations de charges et allocations

a) Des mesures fiscales s'articulant mal entre elles

Les définitions et les conditions de handicap mentionnées par le code général des impôts ne sont pas homogènes : elles mêlent aussi bien des conditions objectives (par exemple « être titulaire de l'allocation supplémentaire d'invalidité », « de l'allocation aux adultes handicapés » ou « de la carte d'invalidité ») que des critères subjectifs variés, souvent anciens et imprécis dans leur formulation : « être atteint d'une infirmité ou d'une invalidité empêchant de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence[160] », « être incapable de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise »[161], ou encore « contribuables n'ayant pas leur autonomie de vie, dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien »[162].

Des dépenses fiscales parfois assez proches par leur objet peuvent ainsi énoncer des conditions différentes de handicap. Deux exemples permettent d'illustrer ce type de situation :

- les articles 6, 196, 196 A bis, 197 du code général des impôts permettent le rattachement au foyer fiscal des parents d'un enfant handicapé quel que soit son âge. Cette disposition est étendue à toute personne titulaire de la carte d'invalidité vivant sous le toit du contribuable. Dans le premier cas, l'article 196 du code général des impôts mentionne le rattachement d'un enfant « infirme ». Dans le second, l'article 196 A conditionne le rattachement au foyer fiscal à la « détention d'une carte d'invalidité ». Les conditions liées au handicap ne sont donc pas de même niveau selon les articles du code. La direction de la législation fiscale considère, pour sa part, que la situation de handicap s'apprécie d'abord par référence à la possession de la carte d'invalidité ou, à défaut, au cas par cas ; elle souligne également, pour expliquer le décalage observé, que la rédaction de l'article 196 est issue d'un décret de 1926 ;
- le même constat peut être fait pour les exonérations de la taxe d'habitation et celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont les critères de handicap sont également différents.

[160] Article 1414 du code général des impôts.
[161] Article 779-II du code général des impôts.
[162] Article 199 quindecies du code général des impôts.

Dans le premier cas sont exonérés les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation supplémentaire d'invalidité, ainsi que, sous conditions de ressources, les contribuables de plus de 60 ans, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les contribuables atteints « d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur propre travail aux nécessités de l'existence ».

Dans le second cas, sont exonérés les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité. La direction de la législation fiscale estime que cette discordance a été résolue par la doctrine de l'administration fiscale, qui a étendu le bénéfice de l'exonération de la taxe foncière, sous conditions de ressources, aux titulaires de l'AAH : la question reste toutefois posée de la connaissance par les publics concernés de cette position de l'administration fiscale.

Il ressort, en définitive, de ces exemples que l'imprécision du code général des impôts sur les conditions et les critères de handicap ne peut être que source de confusion et d'insécurité pour les bénéficiaires des mesures fiscales et, par ailleurs, de difficulté d'appréciation pour les services fiscaux chargés de les appliquer.

b) Le défaut de cohérence avec les niches sociales

Trois niches sociales accordant l'exonération totale des cotisations patronales pour les aides à domicile auprès des personnes fragiles (hors cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles) viennent en complément des dépenses fiscales qui permettent aux foyers fiscaux comprenant une personne handicapée de bénéficier d'une majoration du crédit d'impôt ou de la réduction d'impôt au titre des emplois à domicile.

Tableau n° 1 : mesures fiscales et niches sociales relatives à l'aide à domicile

MESURES FISCALES					
Article du CGI	**Numéro dépense fiscale correspondante**	**Date création**	**Programme principal de rattachement**	**Catégorie d'impôt**	**Objet de la mesure**
Article 199 sexdecies	110214	1991	103 Emploi	IR	Réduction (110214) ou crédit d'impôt (110246) au titre des sommes versées pour un emploi à domicile-majoration de la limite des dépenses prises en compte
Article 81	120134	2005	103 Emploi	IR	Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise afin de financer des services à la personnes
Article 206-5 bis	320115	1987	103 Emploi	IS	Non assujetissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des associations de services à la personne
Article 231 bis P				Taxe sur les salaires	Exonération de la taxe sur les salaires - dérogation en cas de présence de plusieurs emplois auprès d'une personne devant recourir à l'assistance d'une tierce personne
Article 261-7 1°ter	720107	1991	103 Emploi	TVA	Exonération des services rendus à la personne par les organismes agréées
NICHES SOCIALES					
Référence code	**Numéro de la niche sociale correspondante**	**Date création**			**Objet de la mesure**
Article L. 241-10-I code de la sécurité sociale	10	1948			Aide à domicile employée par un particulier fragile : exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale à l'exclusion des cotisations liées aux ATMP
Article L. 241-10-II code de la sécurité sociale	11	1999			Aide à domicile employée par une association : exonération totale des cotisations patronales à l'exclusion des cotisations ATMP ou une entreprise auprès d'une personne fragile
Articles L. 1271-1, L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du travail	43	2005			Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile - CESU préfinancé : exclusion de l'assiette des cotisations et contributions

Source : Cour des comptes – Législation applicable aux revenus de 2012

Bien que l'objet de ces différentes mesures soit le même (aide au maintien à domicile), les conditions établies pour bénéficier des exonérations de charges patronales diffèrent de celles fixées par le code des impôts pour les dépenses fiscales. Les deux catégories de mesures (sociales et fiscales) ne se réfèrent d'ailleurs pas aux mêmes articles du code de la sécurité sociale.

En effet, l'article 199 sexdecies du code général des impôts renvoie à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale pour les enfants handicapés bénéficiant du complément d'allocation d'éducation, et pour les adultes, à l'article L. 341-4 du même code, plus précisément la troisième catégorie d'invalidité (« invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie »). Les dispositions concernant l'exonération des cotisations patronales font en revanche référence à l'article L. 241-10 du

code de la sécurité sociale, qui fixe plus précisément les conditions de handicap permettant de bénéficier de l'exonération de charges sociales[163].

En revanche, en incluant les personnes valides de plus de 70 ans, les mesures d'exonération de charges sociales ont un périmètre plus large que celui du handicap, et donc que celui des mesures fiscales.

On se trouve ainsi en présence de deux dispositifs *a priori* complémentaires, ayant le même objectif, mais pour lesquels, de façon difficilement compréhensible, l'homogénéité des publics visés n'est pas totalement garantie.

c) Le manque d'articulation avec les allocations sociales

Les mesures fiscales n'ont pas été réexaminées au fur et à mesure que se mettait en place le dispositif des prestations sociales destinées aux personnes handicapées, ce qui explique que ces deux domaines d'intervention publique s'articulent peu.

Tableau n° 2 : principales allocations destinées aux personnes handicapées, invalides ou dépendantes

	Montant versé (en M€)	Bénéficiaires au 31 décembre (en milliers)	Financement
Prestations de ressources			
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	7 038	925	Etat
Garantie de ressources aux personnes handicapées (GRTH)	1 162		Etat
Allocation supplémentaire d'invalidité	255	77	Etat
Prestations de compensation			
Prestation de compensation du handicap (PCH)	1 486	185	Départements
Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)	521	86	Départements
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	5 275	1 200	Départements
Allocation journalière de présence parentale (AJPP)	57	5	Sécurité sociale
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	788	183	Sécurité sociale
Allocation d'éducation spéciale (AES)	1	ns	Sécurité sociale

Source : La protection sociale en France et en Europe – édition 2013 - DREES

[163] En application des articles L. 241-10 et D. 241-5 du code de la sécurité sociale, peuvent bénéficier des exonérations de charges patronales pour l'emploi d'une aide à domicile, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une association : les personnes âgées de 70 ans ou plus ; les parents d'un enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; les personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité ; les personnes bénéficiant de la prestation spécifique dépendance (prestation versée avant la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)) et les personnes remplissant la condition de perte d'autonomie (APA) indépendamment de l'âge et des ressources.

Plusieurs dispositifs fiscaux interviennent ainsi dans le même champ que les prestations sociales :

– pour les enfants handicapés, il est prévu une demi-part fiscale supplémentaire et une réduction d'impôt complémentaire, au-delà du plafond, du bénéfice tiré du quotient familial. Ces mesures peuvent procurer aux familles les plus aisées un avantage fiscal substantiel. Or l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui a le même objet - aider les familles ayant un enfant handicapé -, n'est pas non plus soumise à conditions de ressources : son effet s'additionne ainsi à celui du système fiscal ;

– de même, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), comme la prestation de compensation du handicap (PCH), servent en particulier à couvrir la charge des aides à domicile : elles interviennent à cet égard dans le même champ que, d'une part, la majoration de la réduction ou du crédit d'impôt au titre des emplois à domicile et que, d'autre part, les exonérations de charges patronales déjà évoquées. Une instruction fiscale de 2008 précise que « l'assiette de l'avantage fiscal est constituée des dépenses effectivement supportées par les contribuables » et que doivent donc être « exclues du montant des dépenses déclarées les allocations attribuées en vue d'aider les personnes à financer une aide à domicile ». Les avantages fiscaux semblent donc ne pouvoir se cumuler avec l'AEEH ou la PCH. Aucune des allocations concernées n'étant imposable et donc déclarée, on peut s'interroger sur les contrôles qui peuvent être opérés sur ce point par les services fiscaux, alors même que cette absence de cumul est peu évidente pour les contribuables concernés ;

– la prestation de compensation du handicap (PCH) se superpose, de la même façon, pour les particuliers, à l'ensemble des dépenses fiscales liées à l'appareillage des personnes handicapées, de l'aménagement du domicile et, de façon générale, de l'accessibilité et de la mobilité. Créée en 2005, la PCH est une aide financière, versée par les conseils généraux et destinée à couvrir les besoins liés à la perte d'autonomie. Ces besoins sont définis par une équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), sur la base du projet de vie de la personne handicapée. Dans ce cadre, on peut s'interroger sur la coexistence des deux systèmes, fiscal et social, ayant exactement le même objet mais dont l'un, la PCH, a été conçu pour être personnalisé et adapté aux besoins de la personne concernée, alors que l'autre s'appuie uniquement sur des listes non actualisées de matériels ou d'aménagements.

Enfin, la question peut être posée du bénéfice final du taux réduit de TVA sur les matériels destinés aux personnes handicapées, dont le coût pour l'État est estimé à 1,1 Md€. En effet, cette mesure interagit en définitive avec la prestation de compensation du handicap (PCH) : pour les achats remboursés par l'assurance-maladie ou financés par la PCH, le dispositif bénéficie en dernier lieu à l'assurance-maladie et aux conseils généraux qui versent la prestation.

II - Un facteur d'inégalités entre les personnes handicapées

A - L'absence d'approche globale du handicap

1 - Une reconnaissance du handicap différente selon les régimes sociaux

Pour le code de l'action sociale et des familles, la délivrance de la carte d'invalidité, nécessaire à l'ouverture de la plupart des droits, est subordonnée à la reconnaissance d'une incapacité d'au moins 80 %.

Pour le code de la sécurité sociale, l'obtention d'une pension d'invalidité nécessite une réduction des deux tiers de la capacité de travail, cette incapacité étant elle-même déclinée en trois catégories[164] :

1. invalides capables d'exercer une activité rémunérée ;
2. invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque ;
3. invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

Pour les accidents du travail, il n'est pas fixé de taux minimum d'incapacité pour ouvrir droit à une indemnisation. Il est simplement précisé que :

[164] Article. R. 341-2 du code de la sécurité sociale.

– si le taux d'incapacité permanente partielle est inférieur à 10 %, le salarié bénéficie d'une indemnité forfaitaire en capital versée en une seule fois ;

– si le taux d'incapacité permanente partielle est égal ou supérieur à 10 %, le salarié bénéficie d'une rente viagère jusqu'à son décès.

En revanche, en cas de maladie professionnelle, l'invalidité doit être au moins de 25 %.

Enfin, pour le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, sont prises en considération les infirmités entraînant une invalidité égale ou supérieure à 10 %, les pensions étant établies d'après le degré d'invalidité.

Des logiques différentes face au handicap

Les différents régimes obéissent à des logiques différentes :

- une **logique de remplacement** de revenu, à laquelle obéit l'assurance invalidité ;

- une **logique de compensation** des dépenses supplémentaires, dans laquelle s'inscrivent la prise en charge des soins et le soutien à l'autonomie et à laquelle répond également une prestation comme la prestation de compensation du handicap ;

- une **logique de réparation** d'un préjudice imputable à la faute d'un tiers ou d'un risque particulier, particulièrement affirmée dans le champ du risque accident du travail-maladie professionnelle.

La logique de remplacement implique d'avoir recours à des barèmes d'incapacité et de distance à l'emploi, ainsi qu'à un calcul effectué en fonction des revenus précédents. La logique de compensation fait appel à des barèmes de mesure des charges supplémentaires, indépendamment du revenu initial. Enfin la logique de réparation se fonde sur des calculs de préjudices.

Dans son rapport sur l'état d'invalidité[165], l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a souligné qu'il existe actuellement en France plus d'une dizaine de barèmes n'ayant pas la moindre correspondance entre eux : ainsi, la perte de vision d'un œil peut entraîner une incapacité de 30 % dans le barème indicatif d'invalidité des accidents du travail, de 42 % dans le barème d'attribution de l'allocation adulte handicapé, et de 65 % dans celui des pensions militaires d'invalidité.

[165] IGAS. L'évaluation de l'état d'invalidité en France : réaffirmer les pratiques et refondre le pilotage du risque. Mai 2012.

Lors de la discussion de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le gouvernement s'est déclaré favorable à un « rapprochement des critères dans le cadre des définitions de l'invalidité, des accidents du travail et du handicap ». L'article 80 de cette loi prévoit qu'il déposera au Parlement un rapport en ce sens avant le 1er janvier 2012, sans que cette obligation ait encore été respectée à ce jour.

2 - Une reconnaissance inégale du handicap selon les départements

Les différents travaux menés aussi bien par la Cour que par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont mis en évidence, pour le traitement du handicap comme de l'invalidité, une forte hétérogénéité géographique.

Dans son rapport précité, l'IGAS fait ainsi état, selon les départements, d'un écart des taux d'attribution allant de un à trois au sein d'un même régime. Dans le rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS)[166] de septembre 2010, la Cour a fait le même constat : « Pour l'invalidité, le taux d'avis défavorable relatif aux avis donnés pour admission est en moyenne de 19 %. Il varie en France métropolitaine de 12 % pour la zone Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse à 34 % pour celle du Nord-Est, les écarts entre échelons locaux pouvant encore être plus élevés (54 % d'avis défavorables à Épinal contre 9 % à Rennes). »

De même, dans un rapport de 2010[167], le Sénat a relevé, pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des taux d'attribution variant de 50 à 84 % selon les départements, pour un taux moyen de l'ordre de 70 % : « Le caractère ambigu des critères d'éligibilité à l'AAH explique en grande partie les disparités territoriales observées dans les pratiques des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Cette iniquité dans le traitement des demandes appelle des mesures renforcées d'harmonisation, d'évaluation et de contrôle des procédures mises en œuvre par les équipes pluridisciplinaires et les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). »

[166] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2010,* Chapitre XV. L'invalidité et l'inaptitude dans le régime général. La Documentation française, septembre 2010, p. 416, disponible sur www.ccomptes.fr

[167] Sénat. Rapport d'information n° 36. octobre 2010.

Pour cette raison, le législateur a fixé pour mission à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)[168] « d'assurer un échange d'expérience et d'information entre les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » et de « diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins et de veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation ». Il conviendra le moment venu, de mesurer les résultats de l'action de la CNSA dans ce domaine.

3 - Une hétérogénéité de traitement reproduite par le code général des impôts

Le code général des impôts (CGI), en se référant le plus souvent aux différents autres codes définissant le handicap, reflète l'hétérogénéité de leurs définitions juridiques.

En outre, il existe de nombreuses mesures dont l'une au moins des conditions d'éligibilité est, soit la détention de la carte d'invalidité délivrée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), soit le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés ou d'une pension d'invalidité accordée par un régime de protection sociale. Ainsi, la demi-part supplémentaire au titre de l'invalidité et l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste sont réservés aux :

- titulaires d'une pension militaire d'invalidité pour une incapacité de 40 % au minimum ;
- titulaires d'une pension d'invalidité pour accident du travail ou maladie professionnelle, de 40 % au minimum ;
- titulaires d'une carte d'invalidité, ce qui suppose un taux d'incapacité d'au moins 80 % ou un classement en 3ème catégorie de la pension d'invalidité de la sécurité sociale.

En s'appuyant ainsi sur les décisions prises par les différents régimes et par les organismes en charge de la reconnaissance du handicap (maisons départementales des personnes handicapées et commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées en particulier), la fiscalité reproduit l'inégalité de traitement entre les personnes handicapées.

Le risque d'interprétation n'est pas moins grand lorsque le code général des impôts a lui-même recours à ses propres définitions du

[168] Article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles.

handicap, tant les critères et les conditions énoncées sont hétérogènes et imprécis.

B - D'importantes conséquences pour le revenu des personnes handicapées

1 - Un système fiscal facteur d'inégalités selon l'origine du handicap

a) Des régimes d'exonération distincts pour le handicap et les différents types d'invalidité

Par exception au principe général, posé par le code général des impôts, de l'imposition des retraites, pensions et rentes viagères qui sont assimilées à des rémunérations, ne sont pas imposables :

- les pensions d'invalidité servies aux militaires ;
- les indemnités temporaires, à hauteur de 50 % de leur montant, ainsi que la totalité des rentes viagères et des prestations en capital, versées aux victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;
- les rentes viagères servies en vertu d'une condamnation prononcée judiciairement, pour la réparation d'un préjudice corporel ayant entraîné une incapacité permanente totale, nécessitant le recours à une tierce personne.

Les allocations versées aux personnes handicapées ou dépendantes (allocation aux adultes handicapés et ses compléments, allocation personnalisée d'autonomie, prestations de compensation du handicap et allocation compensatrice pour tierce personne) bénéficient également d'une exonération.

Au total, une vingtaine de pensions ou de prestations liées au handicap, à l'invalidité ou à la dépendance n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. Leur exonération s'inscrit dans le cadre de cinq dépenses fiscales différentes[169].

Pour des raisons non explicitées, les pensions civiles d'invalidité sont les seules à être imposables ; elles ne bénéficient que de l'abattement de 10 % également accordé aux pensions de retraites. En revanche, toutes

[169] Dépenses fiscales n° 120202, n° 120205, n° 120206, n° 120117 et n° 120126.

les pensions d'invalidité, quelle que soit leur origine, sont exonérées des cotisations sociales et, sous conditions de ressources, de la contribution sociale généralisée.

b) Des conditions variables d'incapacité

Les conditions d'incapacité étant différentes pour l'attribution des différentes rentes et prestations, comme le montre le tableau ci-dessous, le degré de handicap permettant d'obtenir une exonération est variable selon les cas : 10 % (en cas d'accident) ou 30 % (en cas de maladie) pour une pension militaire d'invalidité, 10 % pour une rente d'accident du travail, 80 % (ou entre 50 % et 79 % sous certaines conditions) pour l'allocation aux adultes handicapés.

Tableau n° 3 : différence de traitement fiscal selon l'origine du handicap

Type de prestation	Conditions d'incapacité pour l'attribution de la prestation	Exonération de la prestation	Abattement forfaitaire* sur le revenu et demi-part supplémentaire
Pension militaire d'invalidité	- 10 % en cas de blessure ; - 30 % en cas de maladie.	OUI	OUI au-dessus de 40 % d'invalidité
Rente d'accident du travail	Pas de minimum Versement d'une rente au-delà de 10 % d'invalidité	OUI	OUI au-dessus de 40 % d'invalidité
Pension civile d'invalidité (hors accident du travail)	Réduction d'au moins 2/3 de la capacité de travail ou de gain	NON**	NON sauf détention de la carte d'invalidité***
Allocation aux adultes handicapés	- au moins 80 % ; - ou entre 50 et 79 % avec restriction d'accès à un emploi	OUI	NON sauf détention de la carte d'invalidité***

*sous conditions de ressources au titre de la dépense fiscale n° 100201, article 157 bis du code général des impôts

** les pensions civiles d'invalidité (hors accident du travail/maladie professionnelle) bénéficient seulement d'un abattement de 10 % au titre de la dépense fiscale n° 120401

*** taux d'incapacité d'au moins 80 % (MDPH) ou classement en troisième catégorie de la pension d'invalidité de la sécurité sociale (CPAM) en application de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles

Source : Cour des comptes

En outre, pour bénéficier de la demi-part supplémentaire et de l'abattement forfaitaire sur le revenu, les contribuables doivent répondre à des conditions d'incapacité différentes de celles qui sont fixées pour l'attribution de la prestation d'invalidité ou de handicap. Ainsi, le code général des impôts prévoit, pour les titulaires d'une pension militaire d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, un taux d'incapacité spécifique de 40 %, tout en maintenant pour les autres contribuables handicapés les conditions fixées par le code de l'action sociale et des familles pour la délivrance de la carte d'invalidité.

Cette situation est créatrice d'inégalités importantes entre des contribuables pouvant souffrir d'un même handicap. Elle peut même conduire à accorder plus d'avantages fiscaux à un contribuable dont le taux d'incapacité est moins important. Ainsi le titulaire d'une rente d'accident du travail ayant un taux d'invalidité de 49 % peut cumuler les avantages de trois dépenses fiscales (exonération de la pension, abattement forfaitaire si les autres revenus sont modestes, demi-part supplémentaire), alors que le titulaire d'une pension civile d'invalidité présentant un handicap similaire ne bénéficie d'aucune de ces mesures.

De même, des simulations montrent qu'un contribuable ayant un taux d'incapacité de 40 % consécutif à un accident du travail est non imposable s'il ne perçoit que sa seule pension, tout comme le titulaire d'une carte d'invalidité avec une incapacité d'au moins 80 %, mais avec, pour le premier, un revenu annuel supérieur de 20 % à celui du second.

Ces différences rendent le dispositif des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu difficilement compréhensible pour les contribuables. Dans leurs déclarations de revenu, ceux-ci doivent cocher une des six cases se rapportant au handicap. Cette information induit automatiquement : l'attribution de la demi-part supplémentaire, l'abattement sur le revenu accordé aux contribuables handicapés, le rattachement d'un enfant majeur au foyer fiscal de ses parents, la majoration des plafonds au titre du quotient familial et de certaines différentes dépenses ouvrant droit à crédit ou réduction d'impôt, l'ouverture des droits à réduction d'impôt au titre des primes des contrats de rente survie et des contrats d'épargne handicap ainsi qu'au titre des dépenses de prise en charge dans un établissement spécialisé.

Cette simplicité n'est toutefois qu'apparente. Outre les différentes situations de handicap que les contribuables concernés doivent correctement identifier (invalidité d'au moins 40 % pour le titulaire d'une pension d'invalidité militaire ou d'une pension d'accident du travail, carte d'invalidité d'au moins 80 % pour les autres adultes handicapés et pour les enfants), il leur est également nécessaire de connaître l'ensemble des

dispositions applicables, selon l'origine du handicap, aux différents types de revenus.

Cette complexité explique que certaines associations de handicapés investissent tout particulièrement le champ de la fiscalité et mettent à disposition des renseignements, sur leur site internet ou sous forme de guide, qui constituent actuellement l'information la plus complète et la plus synthétique sur les mesures fiscales dont peuvent bénéficier les personnes handicapées.

2 - De fortes disparités selon le niveau de revenu

Pour les foyers fiscaux dont les revenus sont modestes, les avantages apportés par les dépenses fiscales liées au handicap sont faibles, voire, dans certaines situations, inexistants.

Ainsi, compte tenu du plafond de ressources auquel les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont soumis, l'exonération de l'allocation ne présente pour eux aucun avantage par rapport à un foyer fiscal ayant les mêmes revenus, mais ne comprenant pas de personne handicapée : dans les deux cas, l'imposition est nulle. En revanche, l'exonération de cette allocation peut présenter un intérêt pour les foyers fiscaux auxquels est rattaché un enfant majeur, le revenu des parents n'étant pas dans ce cas pris en compte pour l'attribution de l'allocation.

Si l'on compare la situation d'un contribuable handicapé ayant une carte d'invalidité à celle d'un contribuable valide, tous deux vivant seuls avec un revenu annuel imposable de 18 500 €, l'avantage fiscal apporté au premier par la demi-part supplémentaire et l'abattement accordés aux personnes handicapées aux revenus modestes représente 992 €. En revanche, pour un foyer fiscal avec deux enfants mineurs à charge, dont un enfant handicapé, et ayant un revenu imposable représentant deux fois le SMIC annuel, la différence avec un couple ayant le même profil fiscal, mais sans situation de handicap, est beaucoup plus faible (76 €), en dépit de la demi-part supplémentaire dont bénéficie le premier.

En sens inverse, pour un foyer fiscal ayant un revenu annuel imposable de 150 000 €, avec deux enfants mineurs à charge, dont un handicapé titulaire de la carte d'invalidité, les seules mesures de quotient familial (demi-part supplémentaire et réduction supplémentaire au-delà du plafond) représentent une différence de 2 997 €. De plus, contrairement aux situations précédentes, ce foyer fiscal peut déduire de

son impôt sur le revenu jusqu'à 9 781 € supplémentaires au titre des mesures fiscales liées au handicap.

En effet, pour les personnes handicapées seules les réductions d'impôt au titre de l'aménagement du logement et des aides à domicile (sous réserve toutefois qu'elles exercent une activité professionnelle) peuvent donner lieu à crédit d'impôt et non à simple réduction. Bénéficier des autres mesures de réduction d'impôt spécifiques au handicap, comme la réduction à hauteur de 25 % des dépenses d'hébergement et de soins dans un établissement spécialisé ou celle qui est accordée au titre des contrats de rente survie et d'épargne handicap, implique pour le contribuable d'être soumis à un niveau d'impôt suffisant, et donc de disposer de revenus substantiels.

Le système fiscal en faveur des personnes handicapées peut ainsi créer des inégalités importantes. Il amplifie notamment les effets du quotient familial, d'autant plus que l'avantage qu'il procure est déplafonné. Il a clairement, pour les familles les plus aisées, un effet redistributif « horizontal » : il apporte, en effet, aux foyers comportant une personne handicapée, comparativement aux autres foyers, un avantage fiscal supplémentaire qui peut être significatif. En revanche, il a un caractère anti-redistributif « vertical » marqué : l'avantage fiscal découlant des mesures accordées aux personnes handicapées est beaucoup plus important pour les familles aux revenus élevés que pour les foyers à revenus modestes.

En outre, le dispositif des prestations accordées aux personnes handicapées ne permet pas de compenser totalement cette inégalité, un certain nombre d'entre elles, telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou la prestation de compensation du handicap (PCH), n'étant pas soumises à conditions de ressources.

Pour mesurer de façon encore plus précise l'impact de la fiscalité sur le revenus des personnes handicapées et de leur famille, il serait nécessaire de prendre également en compte les effets induits des dépenses fiscales sur l'attribution d'autres prestations, notamment les aides locales soumises à conditions de ressources, et surtout de disposer d'une enquête permettant de mieux appréhender les composantes du revenu des ménages comportant une personne handicapée. Ces outils d'analyse font actuellement défaut.

III - Un instrument de politique publique insuffisamment maîtrisé

A - Un nombre limité de bénéficiaires

1 - Des bénéficiaires moins nombreux que ne l'affichent les documents budgétaires

Parmi les informations données dans les documents budgétaires pour chaque dépense fiscale, figure le nombre des bénéficiaires. On pourrait comprendre, logiquement, qu'il s'agisse du nombre de contribuables tirant effectivement un avantage de la dépense fiscale. Or, tel n'est pas toujours le cas : en effet, il convient de distinguer, en particulier pour les dépenses attachées au revenu, les bénéficiaires théoriques des bénéficiaires réels.

a) Les bénéficiaires identifiés dans les documents budgétaires

En ce qui concerne les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu, le formulaire de déclaration de revenu fournit des informations sur la situation des foyers fiscaux au regard du handicap, ce qui permet à l'administration fiscale de présenter le nombre de leurs bénéficiaires dans les documents budgétaires.

Ainsi, pour déterminer le nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale permettant aux contribuables handicapés de bénéficier d'une demi-part supplémentaire, l'administration fiscale comptabilise le nombre de déclarations dans lesquelles les cases P ou F du formulaire (titulaires d'une pension militaire ou d'accident du travail - bénéficiaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 %) ont été cochées, et en déduit le nombre de bénéficiaires, tel qu'il figure ensuite dans les documents budgétaires. En 2011, il y avait, selon ce décompte, 1 359 000 foyers fiscaux concernés.

b) Des bénéficiaires potentiels mal identifiés par les statistiques

Toutefois, ce chiffre ne donne pas d'indication sur le nombre exact des bénéficiaires potentiels répondant aux conditions fixées par le code

général des impôts : certains d'entre eux ont pu, en effet, ne pas cocher les cases correspondant à leur situation dans la déclaration de revenu.

En outre, si les relevés statistiques permettent d'identifier le nombre de bénéficiaires des différentes rentes ou allocations, ils ne peuvent les distinguer en fonction de leur taux d'incapacité.

Il n'est donc pas possible de connaître de façon précise le nombre de bénéficiaires potentiels de la demi-part supplémentaire au titre du handicap, et donc de connaître l'importance du taux de recours à cette dépense fiscale. De la même façon, il n'est pas possible de connaître le nombre d'enfants de moins de 18 ans titulaires de la carte d'invalidité et de le confronter au nombre de foyers fiscaux déclarant un enfant handicapé (233 896 en 2010).

c) Un faible nombre de contribuables tirant un avantage effectif des dépenses fiscales

Le nombre des bénéficiaires théoriques figurant dans les documents budgétaires ne correspond pas non plus à celui des bénéficiaires réels, c'est-à-dire des foyers fiscaux ayant retiré un avantage non nul de la dépense fiscale. Le tableau ci-dessous retrace ainsi, pour six dépenses fiscales, l'écart entre les bénéficiaires identifiés à partir de la déclaration de revenu et ceux ayant tiré effectivement un avantage fiscal de ces mesures.

Ainsi, dans le cas de la demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides, le nombre de contribuables ayant coché les cases P ou F de la déclaration de revenu s'élève à 1 359 000, mais les bénéficiaires réels ne sont qu'au nombre de 474 000. À peine plus du tiers des contribuables déclarant un handicap ou une invalidité pour eux-mêmes ou pour leur conjoint voit donc leur impôt sur le revenu diminuer du fait de l'attribution de la demi-part supplémentaire.

Tableau n° 4 : bénéficiaires théoriques (A) et bénéficiaires réels (B) des dépenses fiscales attachées à l'impôt sur le revenu de 2011

Dépenses fiscales	(A) Bénéficiaires identifiés à partir de la déclaration de revenu		(B) Bénéficiaires ayant tiré un avantage fiscal réel
Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	(1)	1 359 000	48 000
Demi-part supplémentaire sur les contribuables invalides	(1)	1 359 000	474 000
Demi-part supplémentaire (ou quart de part en cas de résidence alternée) par enfant ou par personne à charge handicapé	(2)	270 000	119 000
Réduction d'impôt au titre des frais de soins et d'hébergement dans un établissement spécialisé	(3)	368 000	200 000
Réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	(4)	79 000	45 000
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale	(5)	59 000	59 0000

Source : DGFiP

(1) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases AP et/ou AF de la déclaration de revenu
(2) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases CG, CI ou CR
(3) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases 7CD ou 7CE
(4) Nombre de foyers fiscaux ayant coché la case 7DG

De même, pour la dépense fiscale permettant la réduction d'impôts sur le revenu au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisés, 368 000 contribuables déclarent des dépenses d'accueil, mais seulement un peu plus de la moitié en tire un avantage fiscal non nul. Ces chiffres sont à rapprocher des 900 000 personnes (adultes et enfants handicapés, personnes âgées dépendantes) accueillies dans un établissement spécialisé. Au total, à peine plus d'un cinquième des personnes potentiellement concernées tire donc un avantage de la mesure fiscale mise en place à leur intention. Pour les autres, il est impossible de distinguer celles qui ont un revenu trop faible pour être imposées et celles qui méconnaissent l'avantage fiscal auquel elles auraient droit.

En définitive, pour mesurer la portée exacte des dispositifs fiscaux, il serait nécessaire d'indiquer dans les documents budgétaires le nombre de bénéficiaires réels à partir d'un retraitement des données des déclarations de revenu. Cette plus grande précision constitue un enjeu important du point de vue de la sincérité budgétaire.

2 - Des conditions de cumul peu fréquemment réunies

Pour pouvoir bénéficier des mesures fiscales les plus importantes attachées à l'impôt sur le revenu, il faut disposer d'un revenu imposable - c'est-à-dire ne provenant pas d'une pension militaire, d'une rente consécutive à un accident du travail ou de prestations sociales -. En 2011, sur les 1 359 000 foyers comprenant un adulte handicapé, 213 571 avaient un revenu fiscal de référence inférieur à 1 000 €.

Dans ces conditions, si les foyers qui tirent un avantage des mesures d'abattement et d'exonération sont peu nombreux, ainsi que le montre l'exemple de la demi-part supplémentaire, les bénéficiaires des mesures de réduction ou de crédit d'impôt le sont encore moins. L'examen du crédit d'impôt pour l'aménagement de l'habitation principale permet ainsi de constater, comme l'a indiqué la mission d'évaluation des dépenses fiscales, qu'en 2009 seulement 73 100 contribuables avaient bénéficié de cette mesure. Sans la possibilité de restitution liée au crédit d'impôt, ils n'auraient été que 31 000. Le nombre des contribuables bénéficiaires est depuis tombé à 59 000, alors que, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), des ministères chargés des affaires sociales, le nombre des personnes âgées dépendantes progresse régulièrement.

L'effet cumulatif des dépenses fiscales est donc trompeur : en réalité, peu de contribuables peuvent bénéficier de l'ensemble des mesures prévues en matière d'impôt sur le revenu. Ainsi, il n'y a que 6 050 foyers fiscaux cumulativement bénéficiaires de l'abattement forfaitaire sur les revenus, de la demi-part supplémentaire pour les contribuables handicapés et de la réduction d'impôt au titre des emplois à domicile. De la même façon, on ne comptabilise que 956 foyers à la fois bénéficiaires effectifs de l'abattement forfaitaire, de la demi-part supplémentaire pour les contribuables handicapés et de la réduction d'impôt au titre de l'hébergement dans un établissement spécialisé. Le nombre de bénéficiaires est d'autant plus faible que cette dernière dépense fiscale n'est pas un crédit d'impôt et ne peut donc donner lieu à restitution aux ménages les plus modestes.

B - Des coûts mal connus

1 - Une absence de consensus sur le coût global de la politique menée en faveur des personnes handicapées

Les dépenses totales liées au handicap sont difficiles à estimer en raison de la pluralité des acteurs et des incertitudes sur le périmètre des dépenses à prendre en compte.

Ainsi, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), le programme de qualité et d'efficience « Invalidité et dispositifs gérés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie » couvre l'invalidité et la dépendance, mais ne traite pas des accidents du travail et des maladies professionnelles qui font l'objet d'un programme distinct. En revanche, le compte de la protection sociale établi par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques distingue le risque « invalidité et accidents du travail » et le risque « vieillesse-survie », qui englobe la dépendance.

Enfin, dans les comparaisons internationales, le concept d'invalidité inclut la prise en charge du handicap : en conséquence, les chiffres déclarés par la France comprennent les bénéficiaires d'une pension d'invalidité (y compris les accidents du travail) et ceux qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (AAH), mais excluent la dépendance.

Dans l'ensemble de ces documents, les dépenses fiscales ne sont pas comptabilisées, pour des raisons d'harmonisation au niveau européen et du fait des difficultés d'évaluation. Ce n'est que par exception que les dépenses fiscales accordées aux personnes âgées dépendantes sont mentionnées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2011 pour 634 M€, ainsi que les exonérations de cotisations sociales pour les emplois à domicile pour un peu plus de 1 Md€.

En définitive, en rapprochant les données du projet de loi de financement de la sécurité sociale et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques sur la base d'un périmètre harmonisé incluant à la fois l'invalidité (civile, militaire, pour accidents du travail et maladies professionnelles), le handicap et la dépendance, on peut estimer que l'État, les collectivités territoriales et les autres organismes publics consacrent environ 60 Md€ par an (hors dépenses fiscales et niches sociales) au titre du handicap au sens large. Face à l'importance de ces sommes, les avantages fiscaux peuvent ne représenter qu'un enjeu de second rang. Pour autant, ils peuvent ne pas être

négligeables. Pour le mesurer, il faudrait, toutefois, pouvoir disposer d'estimations fiables de leur coût réel.

2 - Une estimation incertaine du coût des mesures fiscales

La moitié des 64 mesures fiscales recensées par la Cour ne font pas l'objet d'une estimation de leur coût : c'est le cas de la plupart des mesures qui ne sont pas officiellement répertoriées en tant que dépenses fiscales, dès lors qu'il n'existe pour elles aucune obligation en la matière.

Dans certains cas, le coût peut être inclus dans le chiffrage d'une autre dépense fiscale. La réduction d'impôt complémentaire après plafonnement du quotient familial pour les foyers fiscaux comprenant une personne handicapée fait ainsi l'objet d'une estimation figurant dans le coût de la mesure relative à la demi-part supplémentaire accordée aux personnes handicapées.

Parmi les mesures ne faisant pas l'objet d'une estimation de leur coût, certaines peuvent néanmoins avoir un impact non négligeable pour l'État et pour les familles concernées. Tel est le cas du rattachement au foyer fiscal des parents des majeurs handicapés[170], qui n'est pas considéré comme une mesure dérogatoire à la norme du foyer fiscal, telle qu'elle est définie à l'article 6 du code général des impôts.

Une autre difficulté provient des dépenses fiscales visant un public plus large que celui des personnes handicapées. Parmi elles, la part revenant aux personnes handicapées est le plus souvent faible. Ainsi, si l'on considère l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites, qui est une des mesures les plus coûteuses (3,28 Md€ estimés pour 2013[171]), on observe qu'environ 16 millions de personnes déclaraient une retraite, une pension ou une rente sur leur déclaration de revenus de 2010. Sachant que, la même année, 928 000 personnes percevaient une pension d'invalidité (hors accident du travail et pension militaire), la part de l'invalidité représenterait donc moins de 6 % de cette dépense fiscale et son coût serait en conséquence de l'ordre de 200 M€.

En ce qui concerne l'exonération des prestations sociales, en appliquant la méthode d'estimation utilisée par la direction de la législation fiscale aux seules prestations relatives au handicap, on

[170] Article 196 du code général des impôts.

[171] Projet annuel de performances de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* - Projet de loi de finances 2013.

parvient à une estimation du coût d'environ 0,6 Md€, au sein d'une dépense fiscale représentant au total 1,9 Md€.

Enfin, dans le cas du crédit ou de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des emplois à domicile, on constate que 3,7 millions de foyers fiscaux ont déclaré en 2011 les sommes qu'ils avaient engagées à ce titre l'année précédente pour un montant total de 3,2 Md€. Or, parmi eux, seulement 121 000 foyers comportaient une personne handicapée, soit moins de 3,3 % de l'ensemble des bénéficiaires potentiels de la mesure.

Par ailleurs, au-delà des mesures fiscales dont le coût n'est pas chiffré, il reste 14 dépenses fiscales visant exclusivement les personnes handicapées ou leur famille, dont le coût serait de l'ordre de 2,3 Md€. En tenant compte des estimations des dépenses fiscales les plus importantes visant un public plus large, le coût total pour l'État n'excède sans doute pas un montant de 3,5 à 4 Md€. Il convient également de mentionner les cinq principales niches sociales déjà mentionnées, pour un montant estimé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013 à 2,6 Md€, mais qui peuvent inclure, pour deux d'entre elles, des personnes âgées valides.

Ces sommes sont à rapprocher du montant de la dépense globale consacrée au handicap, que l'on peut estimer à 60 Md€.

C - Un pilotage défaillant

1 - Un responsable de programme peu impliqué dans le processus de décision

Les différents responsables des programmes (11 au total) auxquels sont rattachées les dépenses fiscales ne pilotent pas, à proprement parler, ces dispositifs : l'estimation a priori (lorsqu'elle est véritablement possible) et *a posteriori* de leur coût, ainsi que l'évolution des dispositions techniques qui les régissent, restent du ressort de l'administration fiscale.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère chargé des affaires sociales explique cette situation par le fait qu'il n'existe pas de volet fiscal mis au point en accompagnement de la politique du handicap, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres domaines : logement, recherche, agriculture, créations d'entreprise notamment. En outre, compte tenu de la nature de ces dépenses fiscales,

les mesures fiscales portant sur le handicap n'ont pas réellement besoin d'être défendues par le responsable de programme, les parlementaires se chargeant souvent seuls de leur promotion.

Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a ainsi écrit, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances 2013 : « (…) les dépenses fiscales, malgré le rôle majeur qu'elles jouent dans les politiques publiques des différents programmes, ne sont guère prises en compte par le ministère, qui indique que « les dépenses fiscales ne sont pas à ce jour corrélées au processus de budgétisation des dépenses des programmes ». Dans le cadre des multiples conférences qui rythment celui-ci, entre les responsables de programme et la direction du budget, ce type de sujet est rarement évoqué. »

Lors de la préparation du projet de loi de finances 2014, les dépenses fiscales ont fait l'objet d'un arbitrage conjointement avec les crédits budgétaires, à l'occasion de « conférences fiscales » mises en place à cet effet. Pour les dépenses fiscales de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*, les premiers résultats de cette nouvelle démarche apparaissent cependant encore bien modestes.

Quels que soient les efforts déployés, une implication de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), responsable du programme 157, ne semble guère envisageable tant que les dépenses fiscales qui sont rattachées à celui-ci seront aussi hétérogènes et partielles. De façon générale, la mobilisation des responsables de programme suppose une révision de la structure et de la répartition des dépenses fiscales, ce qui implique un travail interministériel préalable. En outre, cette direction devrait être mieux à même de mener, en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFiP), notamment dans le cadre des conférences fiscales, un travail d'analyse de l'ensemble des mesures fiscales la concernant. Un pilotage efficace ne peut en effet résulter que d'une collaboration accrue entre directions sectorielle, budgétaire et fiscale.

2 - Un faible intérêt pour l'évaluation de ces mesures

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 a posé pour obligation nouvelle au gouvernement de présenter au Parlement une évaluation de l'efficacité et du coût de toute nouvelle dépense fiscale ou niche sociale dans les trois ans qui suivent son entrée en vigueur. Le législateur a également prévu une évaluation de même nature pour toutes les mesures dérogatoires préexistantes.

C'est avec cet objectif qu'a été mis en place, en avril 2010, le comité d'évaluation sur les dépenses fiscales et les niches sociales. Sur les 37 dépenses fiscales recensées par les rapporteurs de la Cour et intéressant les personnes handicapées, 30 ont fait l'objet d'une notation : dix ont été jugées inefficaces, quinze efficaces mais non efficientes, et enfin cinq seulement sont été estimées à la fois efficientes et adaptées à l'objectif recherché.

L'appréciation générale ainsi portée sur les mesures intéressant les personnes handicapées est en conséquence globalement médiocre.

Dans une lettre du 1er octobre 2012, le ministre chargé du budget a demandé aux ministres de « proposer des mesures d'économie, notamment des dépenses fiscales évaluées comme ne remplissant pas leur objectif ». Cette intervention n'a pas empêché la reconduction de l'ensemble des dépenses fiscales relatives au handicap, y compris de celles qui étaient limitées dans le temps, comme le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale, qui a été jugé inefficace par la mission d'évaluation : cette mesure, mise en place par la loi du 30 décembre 2004 qui prévoyait son application jusqu'au 31 décembre 2009, a été prolongée pour un an en 2009, 2010, puis 2011 ; la loi de finances pour 2012 l'a prolongée une nouvelle fois jusqu'au 31 décembre 2014.

La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 a reconduit le processus d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, qui devront être évaluées par cinquième chaque année. Selon la direction du budget, ces évaluations devront être conduites par les responsables de programme. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a indiqué qu'aucune mesure n'avait encore été prise pour mettre en place un tel dispositif, pour ce qui relève du handicap. Plus globalement, à l'exception du pilotage de l'allocation aux adultes handicapés, l'évaluation de la politique en direction des personnes handicapées n'a pas non plus été inscrite au programme de la modernisation de l'action publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses fiscales relatives au handicap sont éclatées, au sein de la loi de finances, entre différents programmes budgétaires, sans concertation ni coordination. De nombreuses mesures fiscales ne sont pas recensées, alors qu'elles peuvent avoir un impact significatif pour les contribuables concernés. Dans ce contexte, le pilotage de l'ensemble de ces mesures par le responsable du programme 157, qui porte la politique menée en faveur des personnes handicapées, n'est pas assuré.

Par ailleurs, les effets de la fiscalité liée au handicap ne sont pas appréhendés ; le coût réel des mesures fiscales n'est pas véritablement connu, pas plus que leurs conséquences sur l'accès aux prestations sociales, le nombre des bénéficiaires, l'incidence sur leur revenu ou le service réellement rendu au regard de leurs besoins en termes d'insertion, de mobilité, de maintien à domicile. Toutefois, en prenant en considération davantage l'origine du handicap que son degré de gravité, et en tenant insuffisamment compte des revenus des personnes concernées, le dispositif fiscal peut introduire, voire renforcer, des inégalités de revenu entre les personnes handicapées elles-mêmes. Il en est ainsi dans de nombreux cas, entre des personnes présentant un degré de handicap comparable, ou entre des handicapés de niveaux de revenu différents.

Enfin, constitué d'un empilement historique de mesures disparates, cet ensemble s'articule mal avec le régime des prestations mises en place pour les personnes handicapées et n'a pas été réexaminé en fonction de leur évolution depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005 (réévaluation de l'allocation aux adultes handicapés, création de la prestation de compensation du handicap en particulier).

La Cour a déjà formulé, à l'occasion de précédents rapports, des recommandations visant à harmoniser les définitions et les traitements du handicap par les différents régimes, ainsi qu'à limiter l'hétérogénéité des décisions de reconnaissance du handicap, sur lesquelles s'appuie ensuite l'administration pour accorder des avantages fiscaux.

Le présent constat la conduit à les renouveler et à ajouter les recommandations suivantes :

1. *mieux appréhender le nombre et la situation des personnes handicapées, notamment en améliorant la connaissance de leurs revenus par les enquêtes de l'INSEE et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – du ministère chargé des affaires sociales ;*

2. *rationaliser la présentation des dépenses fiscales participant à la politique en faveur des personnes handicapées, notamment par leur regroupement au sein du programme 157 et une meilleure articulation de leur présentation avec celles des dépenses budgétaires relevant de la même politique ;*
3. *fiabiliser et compléter les estimations existantes de façon à mesurer l'impact global des mesures fiscales, tant en termes de bénéficiaires que de coût ;*
4. *actualiser périodiquement les listes de matériels concernés (appareillages, équipements du logement, etc.) selon les évolutions techniques ;*
5. *procéder à un réexamen d'ensemble des mesures fiscales et sociales dans le but d'améliorer leur articulation - suppression des doublons, incohérences et complexités inutiles ; renforcement des complémentarités ; prise en compte des effets sur les disparités de revenus entre personnes handicapées, en révisant en priorité :*

– *les mesures portant sur la compensation du handicap : en particulier, la prestation de compensation du handicap, les exonérations de charges et les dépenses fiscales visant le même objectif (majoration du plafond des dépenses pour les emplois à domicile, déduction au titre de l'équipement de la résidence, etc.) ;*

– *les nombreuses aides à l'accessibilité : fiscales, sociales (prestation de compensation du handicap, notamment) ou autres (prime à l'amélioration des logements locatifs, notamment) ;*

– *les différentes mesures fiscales relatives à la transmission du patrimoine.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	324
Ministre des affaires sociales et de la santé	326
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	328
Président de l'Association des Paralysés de France (APF)	329
Président de la Fédération des aveugles et handicapés visuels de France (FAF)	332
Présidente de l'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)	334

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
Président de l'Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif (UNISDA)

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons le constat de la Cour sur le manque de cohérence et de lisibilité des mesures fiscales intéressant le champ du handicap, résultant principalement d'une accumulation progressive de dispositifs dont l'élaboration est bien souvent insuffisamment articulée avec la politique publique auxquels ils se rapportent. Il en découle parfois des difficultés pour appréhender la réalité des dépenses fiscales et sociales en termes de nombre de bénéficiaires, de coûts, ainsi que pour évaluer leur pertinence du point de vue de 1'efficience de la politique publique du handicap.

Nous souhaitons néanmoins apporter quelques éléments de réponse à ce constat et aux différentes recommandations de la Cour, notamment afin de l'assurer que nous avons bien pris la mesure des difficultés qu'elle observe et que celles-ci ne manqueront pas de faire l'objet d'un traitement adapté par les services concernés.

La Cour propose, tout d'abord, de rationaliser la présentation des dépenses fiscales ayant un lien avec la notion de « handicap » dans les documents budgétaires. Si la pertinence du rattachement de ces dépenses fiscales entre différents programmes peut sembler discutable, il apparaît utile de rappeler que la présentation résulte du fait que, pour des raisons techniques, il n'est actuellement pas possible d'éclater certaines dépenses fiscales entre différents programmes en isolant les différents publics qu'elles concernent. De plus, la notion extensive du handicap, retenue par la Cour dans son rapport, accentue le décalage qu'elle observe entre la ventilation des dépenses fiscales et l'approche par politique publique et par programme budgétaire.

Toutefois, une démarche de rationalisation de la structure des dépenses fiscales pourrait effectivement être engagée afin d'améliorer leur compatibilité avec les objectifs de la LOLF ou ceux, plus précisément, de la loi « handicap » de 2005. À tout le moins, certaines dépenses fiscales pourraient utilement être rattachées à titre subsidiaire, voire même à titre principal, au programme 157, à l'issue d'un travail partenarial mené avec les différents responsables de programmes concernés.

De manière générale, nous partageons le souci de la Cour d'améliorer la sincérité des documents budgétaires, notamment en améliorant l'identification des bénéficiaires et l'estimation des coûts se rapportant aux dépenses fiscales étudiées.

Par ailleurs, s'agissant des recommandations sur l'actualisation périodique de la liste des matériels concernés par certaines dépenses fiscales, notamment le taux réduit de TVA pour l'appareillage des personnes handicapées, il conviendrait d'appréhender cette question en étudiant l'articulation de ces dispositifs avec d'autres prestations, en particulier la prestation de compensation du handicap (PCH), comme cela est d'ailleurs recommandé plus généralement par la Cour (« révision des mesures portant sur compensation du handicap »).

Nous notons également les observations de la Cour relatives aux marges de progression liées au pilotage de ces dispositifs qui ne pourront être réduites que par une meilleure collaboration entre directions sectorielle, budgétaire et fiscale.

A ce titre, nous insistons sur le caractère novateur de la mise en œuvre de conférences fiscales en 2013, qui a joué un rôle utile pour instaurer un dialogue entre administrations sur cette thématique, avancer collectivement sur les évaluations qui devront être menées.

Ces conférences fiscales, qui seront poursuivies et amplifiées dans le cadre de la préparation du prochain budget pluriannuel, seront l'occasion d'aborder l'absence d'articulation entre certains dispositifs, pouvant renforcer des inégalités de traitement entre contribuables en situation de handicap et d'en tirer les conséquences pour y remédier.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Ce projet d'insertion au rapport public de la Cour n'appelle que peu d'observations ou précisions de ma part, le diagnostic développé ayant déjà largement été partagé avec mes services.

Il me semble cependant que l'approche de la Cour des comptes sur le dispositif de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) et les disparités territoriales qui caractériseraient l'attribution de cette allocation - p. 15 du rapport - pourrait être nuancée par la prise en compte d'éléments d'actualisation depuis le rapport parlementaire cité, daté de 2010.

En effet, la publication du décret n° 2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation a permis de compléter le code de l'action sociale et des familles pour préciser les modalités d'attribution de l'AAH et lever précisément les ambiguïtés des critères d'éligibilité qui avaient été relevées. La publication de ce texte s'est inscrite dans un travail important initié par la direction générale de la cohésion sociale depuis 2010 pour favoriser l'équité de traitement des demandes de bénéficiaires de l'AAH. La DGCS a ainsi déployé une action de formation/sensibilisation des représentants de l'Etat dans les CDAPH à leur triple responsabilité de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, de veiller à une application pertinente du droit et d'analyser les évolutions de l'AAH (dépenses/bénéficiaires) en vue d'harmoniser les pratiques des MDPH. Cet important effort d'accompagnement et de formation est poursuivi par l'animation continue de référents désignés dans les directions chargées de la cohésion sociale, et a également été décliné, avec l'appui de la CNSA, en direction des équipes pluridisciplinaires des MDPH. Je souligne que l'amélioration du pilotage de ce dispositif est examinée dans le cadre d'une évaluation des politiques publiques (EPP).

Il reste que je suis particulièrement sensible à la démonstration de la Cour des comptes relative aux difficultés d'articulation entre les dispositifs fiscaux et d'exonérations sociales et les allocations sociales qui sont déployées dans le champ de la politique du handicap. L'année 2014, en lien avec le chantier de remise à plat de la fiscalité souhaité par le gouvernement, pourra être l'occasion de repenser une meilleure articulation, que ce soit en termes de finalités ou en termes juridiques, entre les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales et les politiques d'action sociale auxquelles ils sont rattachés.

Pour conclure, il ne peut qu'être souscrit aux recommandations de la Cour et plus particulièrement à la première d'entre elles relative aux études à faire diligenter par l'Insee et la Drees qui permettrait d'obtenir une vision globale et complète de l'effort de la Nation en direction de la politique du handicap. Elle permettrait aussi de mieux cibler a priori l'impact et les bénéficiaires potentiels des mesures fiscales que le Gouvernement entend proposer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Après examen, je partage l'ensemble de votre analyse et constats sur le sujet.

En effet, comme vous le soulignez, la multiplicité d'interventions des acteurs dans l'attribution des allocations liées au handicap, l'existence de plusieurs dispositifs pour un même objectif et un dispositif fiscal peu lisible (doublons des mesures, incohérences etc.) nuisent au pilotage même du secteur du handicap.

Par ailleurs, et plus précisément s'agissant de l'allocation relative aux adultes handicapés, je tenais à souligner l'action conjointe menée actuellement par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et le Secrétariat général de la modernisation de l'action publique afin d'améliorer le pilotage de cette dernière, notamment concernant les disparités territoriales dans les taux et les procédures d'attribution de cette prestation que vous mentionnez.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PARALYSÉS DE FRANCE

Analyse générale du rapport

Les remontées de terrain faites par le réseau de l'APF confirment l'analyse de la Cour des comptes :

- *il existe pléthore de dispositifs fiscaux à destination des personnes en situation de handicap,*
- *les conditions d'accès à ces dispositifs sont très disparates*

Il en découle.

une méconnaissance par les personne en situation de handicap des avantages dont elles seraient susceptibles de bénéficier (et ce d'autant que de nombreux témoignages indiquent que les fonctionnaires des services fiscaux eux-mêmes ne paraissent guère au fait des dispositifs existants et ne sont pas à même de remplir leur obligation d'information, voire transmettent des informations erronées aux personnes),

- *et un sentiment d'incompréhension et d'injustice : deux contribuables répondant aux mêmes conditions de ressources et de handicap ne bénéficiant pas systématiquement des mêmes dispositifs.*

Ainsi l'hétérogénéité, que condamne régulièrement l'APF, des conditions d'accès à tel ou tel dispositif de sécurité sociale ou d'aide sociale se transpose automatiquement aux avantages fiscaux ouverts aux bénéficiaires de ces dispositifs.

« En fonction de la cause du handicap, de son importance, de son origine mais aussi de la situation de fortune ou de famille, de sa situation professionnelle passée ou présente et future, la personne en situation de handicap ressort de tel ou tel dispositif (allocation aux adultes handicapés, GRPH, pension d'invalidité, minimum invalidité) et même de plusieurs à la fois (pension d'invalidité à laquelle s'ajoute un minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés différentielle).

Or, ces dispositifs répondent, tous, à des conditions de ressources différentes (revenu fiscal net catégoriel pour l'AAH, ensemble des revenus pour le minimum invalidité).

Tous ces dispositifs reposent sur une entrée « médicalisée » qui n'est pas appréciée de la même façon selon les régimes juridiques applicables (guide barème de 1993 et système de taux d'incapacité pour l'allocation aux adultes handicapés, absence de barème d'évaluation pour l'invalidité).

Chaque dispositif est gouverné par ses propres règles sur le plan socio fiscal.

L'empilement des dispositifs, au fil des années et des réformes, a pour première conséquence de le rendre parfaitement illisible et, de fait, incompréhensible pour la personne handicapée elle-même. Le maquis des textes (lois, décrets, règlements, circulaires) accumulé depuis 1945 (et même bien avant pour l'invalidité) est à l'origine de nombreuses inégalités de traitement, d'effets de seuil, de droits connexes qui sont vécues par les personnes handicapées comme une injustice en terme d'équité sociale » [CNCPH, Pour la garantie d'un revenu d'existence pour les personnes en situation de handicap, 4 avril 2007].

Par ailleurs, au-delà du caractère inégalitaire, voire incohérent, des avantages fiscaux existants, nous partageons l'analyse de la Cour sur l'inadéquation de ces dispositifs à la réalité des personnes touchées par le handicap. En effet, la plupart des avantages fiscaux exigent, pour constituer un réel avantage financier, que le foyer fiscal ait des ressources imposables importantes, ce qui n'est malheureusement pas le cas de cette population pour laquelle l'accès à l'emploi est particulièrement complexe.

Propositions de l'APF :

Aussi, afin d'assurer à ce système une plus grande cohérence et permettre que notre dispositif fiscal joue pleinement son rôle social de re-distributeur des richesses, l'Association des Paralysés de France préconise notamment :

- *que le système soit repensé globalement, non comme une accumulation de petites mesures disparates mais comme un outil complémentaire au service de la politique du handicap ;*
- *que les conditions d'accès aux différents avantages fiscaux existants soient lissées et permettent une égalité des contribuables en situation de handicap, peu important l'origine de leur handicap et les modalités de sa reconnaissance ;*
- *qu'une fois la reconnaissance du handicap acquise,*
    - *les foyers fiscaux concernés puissent bénéficier de l'ensemble des dispositifs fiscaux existants sur ce point, tant s'agissant de l'impôt sur le revenu que des impôts fonciers, sans avoir à apporter de preuve de handicap à chaque fois ;*
    - *et que les personnes puissent bénéficier d'une information claire tant sur les dispositifs avantageux existants que sur les obligations, notamment déclaratives, qui sont les leurs ;*

- *que les réductions d'impôt (pour l'emploi d'un salarié à domicile, les primes des contrats « rente survie » et contrat « d'épargne handicap » et les dépenses afférentes à la dépendance pour les personnes hébergées dans certains établissements) soient désormais des crédits*

d'impôts afin que les foyers fiscaux à faible revenu imposable puissent en bénéficier ;

- que la liste des matériels concernés par le crédit d'impôt relatif à l'acquisition d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées soit régulièrement actualisée.

Sur des points plus spécifiques du rapport :

Il est écrit « Enfin, la question peut être posée du bénéfice final du taux réduit de TVA sur les matériels destinés aux personnes handicapées, dont le coût pour l'Etat est estimé à 1,1 Md€. En effet, cette mesure interagit en définitive avec la prestation de compensation du handicap (PCH) : pour les achats remboursés par l'assurance maladie ou financés par la PCH, le dispositif bénéficie en dernier lieu à l'assurance maladie et aux conseils généraux qui versent la prestation. »

- *Dans les faits, les personnes ont encore bien souvent des restes à charge importants en raison des tarifs de la sécurité sociale et des plafonds de la PCH qui ne correspondent pas à la réalité des tarifs des aides techniques et autres matériels d'aménagement du logement ; le maintien d'une TVA à taux réduit a donc présenté un réel intérêt pour les personnes en situation de handicap.*

Il est indiqué, page suivante, « pour des raisons non explicitées, les pensions civiles d'invalidité sont les seules à être imposables ».

- *S'il est vrai effectivement que la pension civile d'invalidité versée dans la fonction publique est imposable, c'est également le cas, en principe et en vertu de l'article 79 du code général des impôts, de la pension d'invalidité servie par le régime général. Par exception, si la pension d'invalidité servie au titre de l'assurance invalidité par le régime général de sécurité sociale est d'un montant inférieur à celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et si les ressources de l'intéressé ne dépassent pas le plafond prévu pour l'attribution de cette allocation, la pension ne sera pas soumise à l'impôt.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DES AVEUGLES ET HANDICAPÉS VISUELS DE FRANCE (FAF)

L'ampleur et la complexité de ce document reçu ce 11 décembre pour avis avant le 13 de ce même mois ne me permet pas de produire une analyse exhaustive de ce projet, et ce d'autant plus que celui-ci ne m'a pas été transmis sous format adapté, ce qui a fortement contrarié ma prise de connaissance de l'ensemble des éléments contenus.

Toutefois, je puis faire les observations suivantes :

- Ce document souligne tout à la fois la complexité des diverses mesures fiscales dédiées aux personnes handicapées, leur empilement, leur manque de cohérence pouvant faire naître de nouvelles inégalités. Cette analyse me parait tout à fait pertinente, mais non surprenante. En effet, dans son ensemble, la fiscalité française est elle-même complexe, procédant d'empilement de mesures diverses liées à l'histoire de notre pays, souvent peu cohérentes également, et la fiscalité générale n'est pas exempte de faire naître de profondes inégalités. Il n'est donc pas surprenant que la fiscalité dédiée aux personnes handicapées souffre des mêmes maux que la fiscalité générale de notre pays, et il serait souhaitable que les travaux initiés par Monsieur le premier Ministre visant à une profonde réforme fiscale s'attachent aussi à la fiscalité des personnes handicapées.

- En second lieu, il faut cependant reconnaître, et votre document l'évoque à plusieurs reprises, que la question du handicap est plus complexe en réalité qu'une simple analyse superficielle peut le laisser paraître, et c'est pourquoi nous aurions besoin de davantage de temps pour analyser avec précision vos travaux dont la complexité et la richesse ne vous échappera pas. Vous soulignez également que bien des aspects de la situation des personnes handicapées sont peu ou mal connus. Je ne peux que souscrire cette appréciation. En ce qui concerne les personnes déficientes visuelles, la Fédération des Aveugles et Handicapés Visuels de France demande avec insistance depuis de nombreuses années que soit menée une importante enquête épidémiologique sur la déficience visuelle nous permettant ainsi d'avoir une connaissance précise de cet handicap et des diverses problématiques qui lui sont associées. Cette demande est toujours restée sans réponse.

- Enfin, je tiens cependant à signaler que le handicap reste encore dans notre pays synonyme de graves désavantages en matière économique et sociale. C'est ainsi qu'actuellement, 50 % des personnes aveugles se trouvent sans emploi, chiffre évidemment très sensiblement supérieur à la moyenne nationale. Les diverses mesures sociales et fiscales se sont attachées au fil des ans à compenser ce désavantage, et c'est ce qui produit le phénomène d'empilement si souvent signalé dans le projet de rapport.

Ainsi, si l'on aborde la question du matériel, on peut comprendre que les pouvoirs publics souhaitent compenser par diverses mesures le caractère extrêmement coûteux de celui-ci. Prenons l'exemple d'une embosseuse braille de base (imprimante) : son coût est actuellement de l'ordre de 3 500 euros alors que celui d'une imprimante de base pour tout un chacun est de l'ordre de 50 euros. Si une personne aveugle achète pour ses besoins personnels ce type de matériel, elle absorbera pratiquement en une seule fois le forfait aide technique prévu dans le cadre de la PCH et n'aura pratiquement plus de droits de tirage sur cette prestation durant 3 ans. Elle ne pourra donc pas par exemple pourvoir au remplacement de sa plage tactile braille dont le modèle de base coûte 2000 euros, ou sur le remplacement du logiciel JAWS de reconnaissance de caractères, qui coûte 1680 euros. Ces tarifs extrêmement élevés peuvent expliquer que l'on est tout à la fois tenté d'agir au travers de l'attribution de prestations mais aussi sur l'application de taux de TVA réduits voire nuls. En conséquence, il me semble qu'un large débat réunissant des acteurs du monde du handicap disposant de réelles compétences dans les domaines des politiques sociales et fiscales devraient être initié afin d'aboutir à une simplification des dispositifs existant visant tout à la fois à rendre plus lisible l'ensemble de la politique appliquée aux personnes handicapées et à en réduire les inégalités.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE PARENTS DE PERSONNES HANDICAPÉES MENTALES ET DE LEURS AMIS (UNAPEI)

Certains constats dressés par cette synthèse ont particulièrement retenu notre attention, parmi lesquels figurent : l'évidente complexité du dispositif fiscal intéressant les personnes handicapées ; le manque de connexion qu'il y aurait en celui-ci et les objectifs de la loi de 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : à ce propos, nous regrettons que ce document ne détaille pas plus précisément les facteurs d'écarts entre les priorités fixées par la réforme de 2005 et les dispositions fiscales existantes ; le paradoxe entre le nombre et la variété des mesures fiscales recensées et leur très faible effectivité en faveur des bénéficiaires potentiels ; les inégalités générées par ce dispositif, qu'elles soient liées à l'origine du handicap comme à celui du niveau de revenu des foyers concernés.

D'autres carences et problématiques pointées par ce document nous interpellent également comme l'imprécision qui règne quant à l'évaluation du dispositif dans son ensemble et enfin, tout particulièrement, les difficultés d'accès à leurs droits rencontrés par les « publics cibles » de ces mesures, qui ne profitent concrètement qu'à un nombre limité de bénéficiaires.

Quant aux conclusions et recommandations formulées, celles-ci appellent de notre part, les principales observations suivantes.

Nous saluons bien évidemment le souhait de parvenir à une meilleure articulation entre la politique du handicap et le dispositif fiscal en faveur des personnes handicapées. Comme le recommande en premier lieu cette étude, nous estimons qu'une telle évolution ne peut se faire qu'à la condition de « mieux appréhender le nombre et la situation des personnes handicapées, notamment en améliorant la connaissance de leurs revenus (…) ».

S'agissant de la recommandation visant à procéder à un réexamen d'ensemble des mesures fiscales et sociales en vue d'améliorer leur articulation, de « supprimer des doublons » et renforcer les complémentarités en révisant en priorité celles portant sur la compensation du handicap : nous ne pouvons qu'appeler à la plus grande vigilance et à la nécessité de disposer au préalable de données très fines sur les situations extrêmement variées que ce domaine recouvre pour les intéressés.

A ce sujet, il nous semble que cette présentation met en avant la notion de doublons et de superposition entre les dispositifs sociaux et fiscaux sans suffisamment relever les limites des prestations visant, notamment, à assurer la compensation des conséquences du handicap. Or, les réponses mises en place par la réforme de 2005 sont malheureusement loin d'assurer

la couverture totale des besoins liée à cette compensation. Aussi et comme évoqué d'ailleurs par cette étude, il nous semble primordial d'étudier et d'assurer les complémentarités entre les mécanismes existants.

Deux remarques pour finir : nous sommes interpellés par la recommandation tendant à la révision des mesures relatives à l'accessibilité et la transmission du patrimoine, alors que ces sujets ne sont quasiment pas abordés en amont, dans le corps du projet. Aussi, nous souhaiterions comprendre plus précisément en quoi consisterait une telle révision.

Enfin, nous nous étonnons et regrettons vivement que, s'agissant de la prestation de compensation du handicap et malgré les éléments que nous avons eu l'occasion de relayer lors de l'audition de notre Union et à sa suite, il ne soit fait aucunement mention des difficultés et légitimes incompréhensions soulevées par l'imposition du dédommagement des aidants familiaux, imposition dont la suppression est demandée depuis plusieurs années par l'Unapei et l'ensemble de autres membres du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH).

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

3
La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder

PRÉSENTATION

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants ont été conçus pour répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, venus en France sans famille. Ceux-ci étaient supposés regagner à terme leurs pays d'origine ou bien accéder à d'autres formes plus durables de logement. En 1975, ces foyers abritaient 180 000 lits installés dans des chambres individuelles souvent de petite dimension ou des chambres collectives.

La situation des foyers s'est lentement dégradée, notamment sur le plan immobilier. La plupart des résidents sont restés en France et ont vieilli dans leurs foyers. Ils étaient encore près de 110 000 fin 2012. Les premiers résidents, principalement maghrébins, ont été rejoints par des ressortissants d'Afrique subsaharienne. Des phénomènes de surpopulation et d'économie « informelle » contraire aux règles d'hygiène et de sécurité et au droit du travail sont apparus.

La dégradation des foyers a justifié le lancement d'un « plan de traitement » en 1997, qui constitue l'unique fondement de la politique publique conduite depuis lors en faveur du logement des immigrés. Depuis l'origine, ce plan a deux objectifs complémentaires, qui n'ont jamais varié[172] *:*

- *la rénovation immobilière des foyers vétustes, associant une pluralité de financeurs ;*
- *la transformation des foyers rénovés en résidences sociales, catégorie de logements-foyers créée en 1994 pour offrir un logement temporaire aux personnes ou ménages qui rencontrent des difficultés à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir.*

[172] Circulaires n° 98-65 du 18 juin 1998 (logement, emploi et solidarité) et n° 2002-515 du 3 octobre 2002 (affaires sociales, intérieur, logement).

La mise en œuvre de cette politique publique partenariale associe l'État (ministères chargés du logement, des affaires sociales et de l'immigration), l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)[173], les collectivités territoriales et les organismes gestionnaires de foyers.

Son suivi national relève de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), mise en place en 1998 et chargée de « coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des populations immigrées […], en particulier en ce qui concerne […] les foyers de travailleurs migrants ».

La Cour constatait, dans son rapport public thématique de 2004 sur l'accueil et l'intégration des populations issues de l'immigration[174], que le bilan du plan, « sans être négligeable », n'était « pas à la hauteur de ses ambitions initiales ». Elle demandait la levée des obstacles à sa réalisation, notamment en matière de suroccupation et de vieillissement des résidents, ainsi que, dans une moindre mesure, de sécurisation des financements.

En 2012 et 2013, la Cour a de nouveau enquêté sur l'état d'avancement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Elle a également contrôlé trois des principaux organismes gestionnaires de foyers : ADOMA, premier opérateur au niveau national qui représente 55 % du secteur sur l'ensemble du territoire, COALLIA, deuxième gestionnaire pour près de 15 % des foyers concernés et ALEOS, association implantée en Alsace (au cinquième rang des gestionnaires de foyers).

Il en ressort que, malgré de réels progrès, la rénovation immobilière des foyers demeure trop lente et de plus en plus coûteuse (I) et la transformation des foyers en résidences sociales se heurte par ailleurs à plusieurs difficultés (II).

[173] L'UESL représente les intérêts des organismes collecteurs du 1 % logement (Action Logement) et met en œuvre les politiques nationales d'emploi des fonds.

[174] Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*. La Documentation française, novembre 2004, 565 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Une rénovation immobilière utile, mais lente et coûteuse

Le plan initial, d'une durée de cinq ans, prévu par une convention de mai 1997 entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement[175] (UESL), portait sur la rénovation d'environ 320 foyers sur près de 700.

Moins d'un tiers des foyers concernés ayant fait l'objet d'une décision de transformation en octobre 2001, un avenant à la convention État-UESL a prolongé le plan jusqu'à fin 2006. En décembre 2006, le plan a été à nouveau prorogé jusqu'à fin 2013.

A - Des réalisations bien en-deçà des objectifs

1 - Des améliorations réelles

La rénovation immobilière des foyers est destinée à améliorer le cadre de vie par une action sur le bâti, étroitement associée à une démarche sociale.

S'agissant du bâti, le plan vise à mettre aux normes l'ensemble des foyers et à produire des logements meublés individuels et autonomes (avec kitchenette et sanitaires) respectant les normes de surfaces applicables aux résidences sociales[176].

Selon la circulaire de 2002, les foyers à transformer en priorité sont « les foyers-dortoirs, les foyers (…) composés de chambres très petites, les foyers dont la situation est jugée critique du point de vue du bâti (conditions d'hygiène, de sécurité), les foyers sur-occupés et développant des phénomènes de repli sur des modes de vie communautaires ».

Le projet social de chaque résidence, lui, doit être élaboré concomitamment à « la définition des travaux à mener : la conception du bâti […] doit être étroitement liée à la nature des publics qui seront

[175] Devenue l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) en 2009.

[176] Normes figurant dans l'annexe 7 de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales et maintenues par l'arrêté du ministre du logement du 17 octobre 2011 : T1 : une pièce principale (surface habitable de 12 m^2 pour un occupant, 18 m^2 pour deux occupants) ; T1' : une pièce principale (20 m^2) ; T1bis : une pièce principale et une cuisine (30 m^2).

accueillis [et] à l'analyse de leurs besoins ». La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) insiste auprès des maîtres d'ouvrage pour que le projet social détermine le projet immobilier et non pas l'inverse.

S'agissant des réalisations, il n'existe pas de recensement exhaustif par la commission des logements transformés depuis 1997, ni en nombre, ni en surfaces, ni en termes d'équipements. Selon ses bilans annuels, sur la période 2008-2012, la commission a validé la suppression de près de 12 500 lits dans les foyers, dont plus de 3 400 dans des chambres d'une surface inférieure à 7,5 m² et près de 3 300 dans des chambres à lits multiples. Ont été ainsi créés 9 850 logements en résidence sociale, dont environ 6 270 T1, 2 875 T1', 540 T1bis et 165 T2 et plus.

Les données d'ADOMA

Sur la période 2005-2010, la transformation de 53 foyers (8 378 chambres) a entraîné la création de 62 résidences sociales (8 894 logements)[177]. Sur ces 35 foyers traités, 13 comportaient 2 718 chambres de 4,5 m². Le plan stratégique de patrimoine 2011-2021 prévoit de transformer 23 582 chambres, dont 11 790 de 7,5 m² ou moins et 3 497 de 9 m².

Les données de COALLIA

Entre 2007 et 2012, le nombre de foyers est passé de 60 (12 030 lits) à 48 (9 977 lits), tandis que celui des résidences sociales est passé de 49 (6 858 logements) à 73 (8 893 logements). Les chambres à lits multiples représentaient 75 % du parc en 1997 ; en 2012, 57 % du parc comprend des logements individuels.

Les données d'ALEOS

Les réhabilitations conduites par ALEOS avant 2006 ont consisté principalement dans la suppression des chambres doubles, l'augmentation de la surface individuelle, la rénovation des équipements collectifs et la mise aux normes de sécurité. Après 2006, elles ont visé à produire très majoritairement des logements totalement autonomes « LKWD » (lavabo, kitchenette, WC et douche).

[177] Compte tenu de l'accroissement des surfaces des logements, la transformation d'un foyer en résidence sociale implique la recherche et l'aménagement de sites de desserrement permettant de reloger la totalité des résidents initiaux, ce qui explique que le nombre de résidences sociales ouvertes puisse excéder le nombre des foyers transformés.

2 - Un état d'avancement très limité

Le caractère imprécis et incomplet des données de la commission, retracées dans le tableau ci-après, rend particulièrement difficile la mesure du degré réel d'avancement du plan.

Tableau : l'avancement du plan à la fin de 2012

<table>
<tr><td rowspan="5">680 foyers recensés</td><td rowspan="2">340 foyers non encore transformés</td><td colspan="2">environ 200 foyers à l'avenir non déterminé</td></tr>
<tr><td>environ 140 foyers du plan</td><td rowspan="3">419 à 430 foyers sur les listes de traitement</td></tr>
<tr><td rowspan="2">318 à 320 foyers transformés ou dont la transformation a été décidée</td><td>219 foyers avec travaux</td></tr>
<tr><td>environ 60 foyers transformés en résidences sociales sans travaux</td></tr>
<tr><td colspan="2">39 foyers avec travaux (hors listes du plan)</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">20 foyers fermés ou transformés en autres établissements</td></tr>
</table>

Source : Cour des comptes sur la base de données de la commission interministérielle pour logement des personnes immigrées.

a) Un suivi défaillant du plan

Le suivi est incomplet et hétérogène tant du point de vue des besoins que des priorités et des réalisations. Ainsi, bien que quatre régions seulement concentrent plus des deux tiers des foyers, leur nombre exact à la date du lancement du plan n'est pas connu. Il serait estimé à 680 selon la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) et à 710 d'après un rapport parlementaire[178].

En outre, les listes de foyers à rénover, prévues par les circulaires, n'ont pas été mises à jour. La liste initiale de 1998, contenant environ 320 foyers, et celle de 2007, comprenant 210 foyers (dont 130 classés comme prioritaires), se recoupent partiellement mais n'ont jamais été fusionnées par la commission. Celle-ci estime entre 419 et 430 le nombre de foyers concernés, sans doubles comptes. De plus, bien que ne figurant pas sur ces listes, 39 foyers ont été « ouverts au traitement ». Leur

[178] Situation et devenir des foyers de travailleurs immigrés (1996) par H. Cuq, rapport de l'Assemblée nationale.

absence des listes reste inexpliquée, alors même que la plupart de ces foyers remplissait les critères techniques de priorité[179]. Dans ces conditions, ces listes ne sauraient constituer une programmation par l'État des opérations à conduire.

Par ailleurs, la commission ne compte que les foyers « ouverts au traitement » correspondant aux dossiers qu'elle a validés une fois réunis tous les financements requis (État, participation des employeurs à l'effort de construction, collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, autres concours) et finalisés les projets immobilier et social. Elle ne recense pas les opérations terminées, sachant qu'après leur validation, leur réalisation aura pris plusieurs années (appels d'offres, travaux, réception des bâtiments). Elle ne fait qu'estimer, par ailleurs, la soixantaine de foyers transformés sans travaux, dont une partie indéterminée figurerait toutefois sur les listes de priorité.

Enfin, il n'existe pas de suivi organisé des ouvertures effectives des résidences sociales issues des foyers transformés. Les enquêtes semestrielles sur les capacités d'hébergement et de logement accompagné distinguent les résidences sociales issues de foyers et leur nombre de places[180]. Toutefois, selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ces données ne sauraient constituer un cadre de suivi du plan, en raison de leur manque de fiabilité et de la difficulté de leur exploitation.

Ces carences dans le pilotage national contrastent avec la rigueur que montrent aujourd'hui les gestionnaires de foyers dans la mise en œuvre de leurs stratégies respectives. Les principaux d'entre eux, notamment ADOMA et COALLIA, disposent de leurs propres programmations en termes de besoins, de travaux et d'ouvertures effectives de résidences sociales, qui ne font pas l'objet de recoupements systématiques avec la commission, mais dont ils suivent précisément la mise en œuvre. Pour leur action, les listes de la commission sont, sans doute, des références utiles, mais elles n'ont pas de portée opérationnelle.

La CILPI s'est engagée à reprendre toutes les informations statistiques et à fusionner les deux listes existantes pour dresser, avec ses membres et partenaires, une liste unique nominative des foyers, distinguant ceux qui ont été transformés, ceux qui restent à transformer et ceux dont le sort doit être fixé, et établir une priorisation. Il importe que

[179] Proportion de chambres de surface inférieure ou égale à 7,5 m² et/ou de chambres à lits multiples ; bâti dégradé ; taux de sur-occupation (cf. document-cadre relatif au plan de traitement mettant en œuvre la convention État-UESL du 20 décembre 2006).

[180] Les enquêtes à venir globaliseront les résidences sociales, sans indication d'origine (ex-foyer, *ex nihilo*, etc.).

ce décompte soit fait sans délai et que des mises à jour régulières soient prévues.

b) Une faible mise en œuvre

Selon la commission, 258 foyers ont été « ouverts au traitement » entre 1997 et 2012, dont 219 prévus sur les listes de 1998 ou 2007, et 39 ne figurant sur aucune des deux listes[181]. Ces rénovations doivent déboucher sur la création de 308 résidences sociales[182].

Compte tenu des imprécisions de décompte et de suivi signalées, la mesure du degré d'avancement du plan après seize ans de mise en œuvre est approximative. Il se situerait entre 38 % (258 foyers « ouverts au traitement » sur 680 foyers initialement identifiés) et 52 % (219 foyers « ouverts au traitement » sur les 419 à 430 foyers inscrits sur les listes). Entre 48 et 62 % du parc resterait donc aujourd'hui encore à traiter.

Pour sa part, l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) recense 235 foyers, dont la transformation a été « programmée » par son conseil de surveillance entre 1997 et 2012.

Enfin, le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) indique, à la fin de 2012, un nombre de 326 résidences sociales issues de foyers (45 831 places), ainsi que 300 foyers non transformés (57 265 places), soit un total de 626 établissements (103 096 places). En ajoutant les 46 558 places des autres catégories[183], le total des places en résidences sociales est de 92 389. Selon ces chiffres, le plan aurait contribué à la moitié des places ouvertes dans les résidences sociales.

Devant l'absence d'homogénéité de ses données avec celles de FINESS, la CILPI prévoit un rapprochement avec cette base, dans le cadre de l'établissement d'une liste unique des foyers. Ce rapprochement devrait permettre en particulier de connaître l'état du parc et le profil des résidents des 200 foyers occupés, dont la transformation n'est pas envisagée à ce stade[184] et de suivre les ouvertures effectives de résidences sociales.

---

[181] Cf. tableau n° 1.

[182] Compte tenu de l'accroissement des surfaces des logements, la transformation d'un foyer en résidence sociale implique la recherche et l'aménagement de sites de desserrement permettant de reloger la totalité des résidents initiaux, ce qui explique que le nombre de résidences sociales ouvertes puisse excéder le nombre des foyers transformés.

[183] Ex-foyers de jeunes travailleurs et résidences *ex nihilo* (hors pensions de famille).

[184] Cf. tableau n° 1.

Seize ans après le lancement du plan, la CILPI s'est engagée également à concevoir une série d'indicateurs de suivi portant sur les dimensions immobilière, financière et sociale des opérations, en vue de l'établissement d'un tableau de bord du plan.

3 - Des retards liés à la complexité des opérations

Les causes des retards dans la mise en œuvre de cette politique ne sont pas de nature financière. Les deux principaux contributeurs (État et Action Logement) ont toujours disposé de crédits budgétaires ou d'enveloppes suffisants pour financer les opérations décidées.

Les retards résultent essentiellement de la longueur des processus de décision qu'impliquent la maturation des projets et la dynamique partenariale choisie pour la mise en œuvre du plan. Le consensus sur le caractère prioritaire d'un dossier favorise une prise de position rapide. De même l'inscription des opérations dans les schémas territoriaux d'habitat et d'urbanisme, de logement des personnes défavorisées, de santé, de gérontologie et d'insertion des populations immigrées peut jouer un rôle facilitateur.

Mais c'est l'implication des collectivités territoriales qui est déterminante. En effet, le plan impose que la transformation se fasse sans pertes de capacités de logements, ce qui nécessite d'identifier de nouvelles emprises foncières pour accueillir les sites complémentaires (dits sites de desserrement) au foyer initial.

Les situations d'urbanisme ou de logement tendues peuvent rendre cette recherche particulièrement longue et difficile. Les bilans de la CILPI montrent que les collectivités territoriales qui bénéficient de délégations des « aides à la pierre[185] » s'approprient plus facilement les dossiers : ce dispositif, institué en 2004, permet aux intercommunalités et aux départements d'attribuer, au nom de l'État, des aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien.

La capacité des gestionnaires en matière d'ingénierie technique et sociale, ainsi que leur aptitude à renforcer leurs fonds propres, jouent également un rôle important.

[185]Cour des comptes, *Rapport public thématique* : Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements. La Documentation française, mai 2011, 206 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Des coûts croissants imposant une redéfinition des priorités

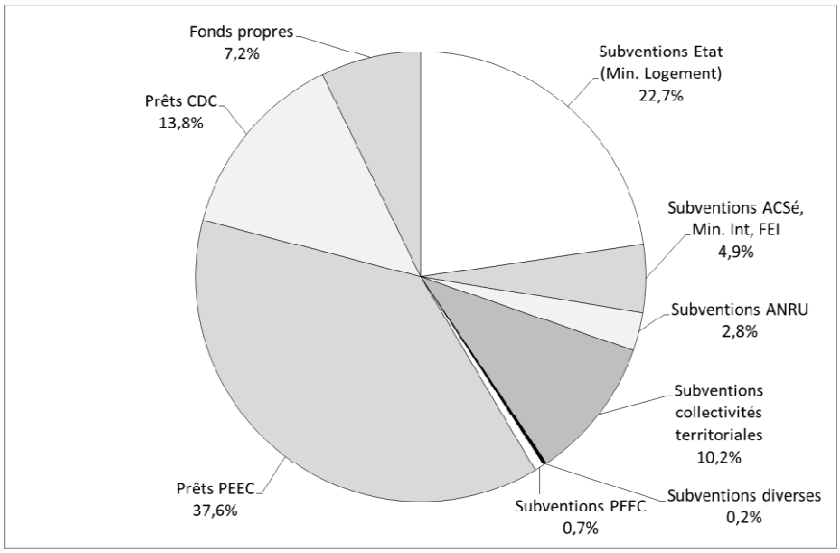
1 - Une forte progression des coûts de rénovation

a) Une pluralité de financeurs

Selon les chiffres de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI), les financements programmés entre 1997 et 2012 pour la transformation des 258 foyers « ouverts au traitement »[186] se sont élevés à 1,57 Md€.

Pour la période 1997-2012, ce total se répartit comme indiqué dans le graphique ci-après :

Graphique : les financeurs du plan (moyenne 1997-2012)



Source : Cour des comptes, à partir des chiffres de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI)

[186] Cf. tableau n° 1.

Pendant cette période, les transformations sont financées à 41,5 % par des fonds publics, à 51,4 % par l'emprunt et à 7,2 % par des fonds propres des propriétaires. La part des subventions du ministère du logement, principal financeur public, est stable (22 %), alors que celle des prêts au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction a diminué (46,5 % en moyenne entre 1997 et 2005 ; 33,1 % entre 2006 et 2012).

À l'inverse, la part des collectivités territoriales (10,2 % en moyenne) a significativement augmenté, passant de 3,2 % en 1997 à 15,6 % en 2012. La commission y voit une marge possible de progression permettant de poursuivre, voire d'accélérer la mise en œuvre du plan. En réalité, les tensions qui pèsent sur les finances publiques locales invitent à une certaine prudence.

L'effort financier de ces collectivités (161 M€, dont 110 M€ apportés par les communes et leurs établissements publics de coopération) est toutefois inégal. À elle seule, la Ville de Paris a mobilisé près de 75 M€ sur son budget, soit plus des deux tiers du total des financements de l'ensemble des communes. Les collectivités délégataires des « aides à la pierre » ont financé plus de 27 % du coût des opérations les concernant[187], contre 5,4 % en l'absence de délégation.

b) Une forte accélération des dépenses depuis 2006

Le rythme des dépenses programmées s'est notablement accéléré à partir de 2006. La moyenne annuelle des financements mobilisés, qui était de 57,8 M€ entre 1997 et 2005, a quasiment triplé dans la période 2006-2012, atteignant 151,2 M€.

Ainsi, le coût total par opération[188] a plus que quadruplé, passant de 1,8 M€ en 1997 à 8,5 M€ en 2012. Cette évolution ne tient toutefois pas compte de la taille des foyers transformés.

[187] Hors Paris, l'effort des collectivités délégataires est de 15,6 % (source CILPI).

[188] Une « opération » représente une tranche de traitement. La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) comptabilise ainsi 347 « opérations » (tranches) entre 1997 et 2012, concernant 258 foyers.

Le renchérissement s'explique par :

- le passage d'opérations de réhabilitations légères (décloisonnements de chambres), dans un premier temps, à des opérations lourdes de restructuration (interventions sur la structure des bâtiments, démolitions-reconstructions) dans la période récente ;
- la création de logements autonomes, d'une surface supérieure aux chambres initiales, entraînant, à la fois, la multiplication des équipements individuels (sanitaires, cuisines) auparavant mutualisés, le recours à des relogements temporaires et la nécessité d'acquérir, aménager et construire des sites de desserrement, d'autant plus coûteux dans les zones tendues du point de vue du logement. L'impact est encore accru lorsque le foyer traité est totalement occupé, voire suroccupé ;
- l'impact des normes d'accessibilité, d'adaptabilité et environnementales intervenues depuis 2005, qui se traduisent par des équipements (rampes, ascenseurs) et des surfaces (circulations) supplémentaires. Le surcoût est estimé par le ministère du logement entre 1,5 % et 6 % pour l'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs et entre 5 % et 7 % pour la réglementation thermique ;
- le désamiantage qui, selon ADOMA, renchérit de 4 % en moyenne le coût des travaux, et de 13 % dans certains cas ;
- la progression des prix du bâtiment, au moins jusqu'en 2009.

c) Une politique désormais sans horizon

L'absence de maîtrise des besoins comme des réalisations, ainsi que les glissements continuels de calendrier dus aux prorogations successives des conventions, ne permettent plus de qualifier de « plan » l'ensemble des opérations de transformation envisagées.

La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) ne dispose pas d'une estimation du coût total des transformations à programmer. Cette situation contraste avec celle d'ADOMA, dont le plan stratégique de patrimoine 2011-2021 prévoit des investissements de 1,4 Md€, à l'issue desquels 63 % de son parc aura été traité.

Sur la base du rythme actuel et du coût moyen des opérations, l'achèvement du plan à modalités constantes concernerait encore quelques 340 foyers et mobiliserait environ 3,4 Md€ sur une durée de vingt ans.

Cette estimation ne tient toutefois pas compte, à ce stade, des opérations à prévoir pour traiter les foyers qui ont été transformés en résidences sociales au début du plan, le plus souvent sans travaux ou avec des travaux légers, et qui sont justifiées par l'usure de leur bâti, aggravée en cas de suroccupation.

2 - Un nécessaire recentrage sur les situations les plus urgentes

Dans un contexte de contraintes budgétaires et financières particulièrement fortes, les objectifs fixés il y a seize ans doivent être réexaminés. Une analyse rigoureuse des besoins de rénovation de foyers encore occupés, où subsisteraient des conditions de logement inadaptées et encore indignes, est indispensable. La poursuite des transformations, dans leur volet immobilier, devrait être recentrée sur cet objectif initial de la politique publique.

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) considère que le retour à la contractualisation avec l'État, sur la base des conventions quinquennales envisagées dans le projet de loi de juillet 2013 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, offre une opportunité pour une discussion générale, entre toutes les parties prenantes, sur les priorités et les modalités, notamment financières, de la poursuite des opérations de traitement.

Dans ce cadre, les objectifs de cette politique pourraient être adaptés aux évolutions récentes des besoins en termes d'accueil et d'hébergement ainsi que d'accompagnement social de publics défavorisés. Ceci pourrait conduire à diversifier les possibilités de reconversion des foyers, en ne se limitant plus aux seules résidences sociales.

ADOMA a ainsi commencé à convertir certains de ses foyers en structures d'hébergement d'urgence ou pour demandeurs d'asile, en se limitant aux zones détendues, compte tenu de l'ampleur des besoins de logement non satisfaits en zones tendues. En outre, de telles solutions sont intéressantes en termes de coûts en comparaison avec le financement de places d'hébergement en hôtel.

3 - Un renforcement indispensable du plan

Les carences du suivi au niveau central assuré par la CILPI[189] traduisent, notamment, une mobilisation insuffisante de son réseau de « chefs de projet ». Ceux-ci, désignés par les préfets, sont chargés de dresser et mettre à jour les listes de foyers à transformer ainsi que de définir et suivre la mise en œuvre des programmes au niveau départemental. Leur rôle est donc essentiel, au sein des comités de pilotage départementaux qu'ils président, pour la mobilisation des acteurs, notamment les collectivités territoriales. Les gestionnaires identifient d'ailleurs clairement les services déconcentrés de l'État, en particulier les directions départementales des territoires (DDT), comme l'échelon moteur pour la mise en œuvre des opérations de traitement, plutôt que la CILPI.

La circulaire d'octobre 2002, qui encadre les interventions de la CILPI pour la mise en œuvre du plan, n'a pas été actualisée malgré les nombreux changements de contexte. Une telle mise à jour permettrait pourtant d'adapter les objectifs et les modalités de cette politique aux évolutions des besoins tant en matière d'hébergement et de logement que d'accompagnement des publics fragiles.

Face à ces constats, la revitalisation du cadre actuel de gouvernance suggérée par le ministère de l'intérieur, visant à réactiver le réseau des chefs de projet et à mobiliser le comité permanent[190] de la CILPI à un haut niveau de représentation pour une réflexion sur les orientations à retenir pour l'avenir, ne paraît pas à la hauteur du besoin de refondation de cette politique.

Certes, se situant au croisement de plusieurs politiques (la rénovation immobilière, le logement accompagné, l'insertion des personnes vulnérables et l'intégration des populations immigrées), la transformation des foyers de travailleurs migrants relève par nature d'une action interministérielle. Pour autant, les défaillances constatées, comme le déficit de portage politique, justifient que soit envisagée la désignation d'un ministère chef de file comme pilote au niveau central.

Enfin, de façon à ce que les objectifs et les priorités soient mieux partagés, il paraît opportun que les gestionnaires puissent être davantage associés au niveau national, soit directement, soit à travers leur

[189] Cette situation est aggravée, depuis avril 2013, par l'absence de désignation du successeur du délégué général de la CILPI.

[190] Le comité permanent, composé des représentants des ministres de l'intégration et du logement, est chargé de veiller à la mise en œuvre des orientations et des décisions arrêtées par la CILPI, dans l'intervalle de ses réunions.

organisation professionnelle, l'Union professionnelle du logement accompagné[191] (UNAFO), à la conception et à la mise en application de cette politique.

II - La transformation des foyers en résidences sociales : des difficultés

Les résidences sociales[192] « ont une vocation principale de logement temporaire[193] ». Elles « constituent pour leurs résidents un véritable domicile où ils bénéficient de garanties proches des régimes locatifs de droit commun, notamment l'obligation d'un contrat écrit, la délivrance de quittances et le bénéfice de l'aide personnalisée au logement ».

Le projet social définit les publics accueillis et les caractéristiques de la résidence sociale (configuration et implantation des locaux, gestion et accompagnement social, maîtrise de la redevance, peuplement et attribution des logements). « La définition de ces publics se fonde sur les besoins en logements temporaires tels qu'ils auront pu être recensés » au niveau local. Les résidences accueillent trois sortes de publics : ceux « ayant des difficultés d'accès à un logement ordinaire », ceux ayant des « revenus modestes, en demande de logement temporaire pour des raisons de mobilité professionnelle » et ceux « ayant besoin de lien social ».

Dans le cas des foyers de travailleurs migrants, « la transformation en résidence sociale doit se concrétiser par davantage de mixité tout en maintenant en place les publics immigrés déjà occupants, sachant que pour ces publics, la résidence sociale peut constituer s'ils le souhaitent une solution de logement durable, tant qu'ils ne sont pas dépendants ».

La présente enquête montre à cet égard que cette diversification rencontre de nombreux obstacles. Les résidents traditionnels vieillissent dans les structures, ce qui crée des contraintes. De plus, la gestion des

[191] En 2012, les adhérents de l'UNAFO gèrent 96 % des logements en foyers et 70 % des logements en résidences sociales (UNAFO, *Le logement accompagné en chiffres*).

[192] L'ensemble des citations définissant les résidences provient de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 (p. 3 ; annexe 1, p. 2 ; annexe 3, p. 3).

[193] Fait exception la catégorie spécifique des maison-relais ou pensions de famille, destinée à l'accueil, sans condition de durée, des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile l'accès à un logement ordinaire.

foyers transformés comporte des risques hérités du passé ou issus de la reconversion.

A - Les obstacles à la diversification des publics

1 - Une évolution lente des résidents

Lorsqu'un foyer est transformé en résidence sociale, l'évolution du public est lente, les publics immigrés déjà occupants demeurant majoritairement sur place. Faute de données nationales, il faut, pour mesurer le phénomène, s'en remettre au suivi réalisé par les gestionnaires. Il montre que les profils socio-économiques se modifient davantage que les origines géographiques. Marginalement, la proportion des résidents maghrébins diminue, alors que celle des subsahariens augmente. Chez ADOMA[194], les nouveaux résidents représentent 20 % de la clientèle : ils sont plus jeunes, plus fréquemment de nationalité française, plus souvent allocataires du revenu de solidarité active (20 % en 2009, 25 % en 2012) et plus souvent des femmes. COALLIA accueille plus de salariés et moins de retraités en 2011 qu'en 2006 (48 % de salariés, 21 % de retraités en 2011).

Selon Action logement, les réservations de logement obtenues en contrepartie des financements au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, proposées aux salariés des entreprises assujetties, tendent « à équilibrer la situation des résidences sociales ». ADOMA a mis en place un suivi des logements contingentés et informe les différents réservataires lors des vacances, favorisant ainsi la diversification. Près de 10 % des demandes arrivent ainsi par Action logement : 80 % des demandeurs ont moins de 46 ans et 92 % sont salariés contre respectivement 70 % et 47 % pour les autres demandeurs[195].

La rotation des résidents accueillis rend également possible la diversification des publics, mais elle est faible[196]. En 2011, COALLIA enregistre 18 % de sorties. En 2012, 15 % des résidents d'ADOMA n'étaient plus dans les lieux suite à leur décès (1,2 %) ou à une mobilité : 5,85 % des résidents déclaraient partir vers un nouveau logement (parc

[194] ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012.*
[195] ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012.*
[196] Une durée moyenne de séjour de 2 ans impliquerait un taux de rotation de 50 %.

ADOMA ou autre bailleur), 1,95 % retournaient dans leur pays d'origine[197].

2 - Des freins variés à la rotation

Les résidents qui étaient logés dans les foyers de travailleurs migrants avant transformation peuvent choisir la résidence comme une solution de logement durable : cette exception faite au principe du logement temporaire attaché à la résidence sociale réduit la rotation. Elle devrait aussi inciter à la maîtrise des flux entrants en foyer. Par ailleurs, les habitudes prises en mode de vie collectif et les solidarités communautaires, ainsi que la qualité des installations dans les nouvelles résidences et l'existence de services, constituent une facilité et un bien-être peu incitatifs à la recherche d'un logement ordinaire.

Des facteurs économiques dissuadent aussi les plus bas revenus de sortir de la résidence. D'après les données[198] du ministère du logement, une fois l'aide personnalisée au logement prise en compte, le logement social ordinaire coûte à un bénéficiaire du RSA ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), près de 30 % plus cher qu'une place en résidence sociale. En effet, en logement social, le taux d'effort (c'est-à-dire le rapport entre le reste à charge et le revenu) d'un bénéficiaire de cette allocation est de 4 % et son reste à charge s'élève à 34,54 €, alors qu'en résidence sociale, son taux d'effort n'est que 3 % et son reste à charge de 26,68 €. Inversement un salarié au SMIC, qui a un taux d'effort de 21 % en logement social et s'acquitte de 233,73 €, est soumis à un taux d'effort de 30 % en résidence, soit un reste à charge de 336,58 €.

En outre, l'attachement des migrants à l'envoi d'argent dans leurs pays d'origine[199] les incite à rester en résidence sociale. La résiliation du contrat d'occupation lorsque le plafond de ressources est dépassé

[197] Autres motifs : non renseigné, changement de situation personnelle ou professionnelle, expulsion, autre – source : ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012*.

[198] Les données concernent la zone 1 bis et comparent des logements T1 en foyers financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des logements locatifs T1 financés en prêts locatifs aidés d'intégration, le montant considéré pour l'ASPA étant de 787,27 €/mois et, pour le SMIC, de 1 123,29 €/mois.

[199] Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16ème rapport : *du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010, pp.19, 31-32.

encouragerait à plus de mobilité, surtout pour les jeunes actifs : elle n'est cependant pas mise en œuvre par les gestionnaires.

Enfin, le départ vers le logement social ordinaire se heurte à l'absence d'alternatives en zone tendue, où, de surcroît, manquent les logements de petite taille. Dans ce contexte, malgré l'obligation qui leur est faite, les gestionnaires ne proposent pas systématiquement aux résidents une orientation vers le logement ordinaire, à l'occasion de la rénovation des foyers. ARALIS[200] qui ouvre systématiquement un dossier de demande de logement social fait figure d'exception.

La diversification du public dans les résidences et la transformation des foyers en résidences pourraient être accélérées en introduisant explicitement le principe du caractère temporaire du logement dans tous les nouveaux contrats d'occupation, tant en foyer qu'en résidence sociale. Par exception, les immigrés retraités ou bénéficiant d'un minimum vieillesse, qui ont aujourd'hui choisi le foyer ou la résidence comme solution de logement durable, pourraient continuer à bénéficier de cette possibilité. Parallèlement, chaque résident devrait bénéficier d'un accompagnement social personnalisé à la sortie du foyer ou de la résidence.

3 - Une gestion locative sociale plus complexe

La cohabitation des différents groupes dont les besoins sont différents (actifs/inactifs, jeunes/retraités) est une source potentielle de conflits, qui nécessite une régulation quotidienne. ALEOS s'efforce de maintenir une part d'actifs dans chaque site afin de ne pas concentrer les personnes en rupture économique et sociale. Tous ses gestionnaires et travailleurs sociaux sont formés à la prévention des conflits.

La diversification des publics accueillis dans les résidences sociales s'accompagne d'un accroissement de leur vulnérabilité. Les résidents historiques, vieillissants, ont des besoins d'accès aux droits et aux soins. Les « nouveaux publics », qui se trouvent en situation de précarité sociale et économique, peuvent rencontrer des problématiques de santé, d'addiction, de parentalité.

Or, à la différence des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, les résidences sociales ne bénéficient pas de financements publics pour l'accompagnement social. Jusqu'à récemment, elles étaient conçues

[200] Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16ème rapport, juillet 2010, p. 84.

pour fonctionner avec deux salariés, le responsable et un agent d'entretien. Le gestionnaire n'est chargé que d'une « gestion locative sociale » : il garantit l'accès aux services et dispositifs sociaux de droit commun car il n'est pas en mesure de prendre en charge les problématiques sociales complexes qui exigent l'intervention d'un professionnel spécifiquement formé. Il lutte contre l'isolement et prévient les conflits et les impayés.

Pour certains gestionnaires, les frontières entre accompagnement social et gestion locative sociale ne sont pas faciles à distinguer. Les dossiers des résidents « historiques », qui ont des difficultés linguistiques ou de compréhension du système, sont longs à traiter : COALLIA constate que les travailleurs sociaux de droit commun ne peuvent pas y consacrer le temps nécessaire. ALEOS dispose de services sociaux internes car « la réactivité de l'intervenant social est décisive afin d'éviter que la situation ne devienne vite inextricable ». Or « les assistantes sociales de secteur traitent leurs priorités selon des critères qui peuvent être sans lien avec ceux des gestionnaires ». Enfin, ADOMA développe la pratique de la « médiation sociale » pour encourager le recours au droit commun du travail social. Le cadre juridique[201] ne suffit pas à garantir l'homogénéité de la qualité du service rendu aux résidents.

Gestion directe ou convention

Les résidences ALEOS ont une permanence qui accueille et oriente tout résident sollicitant une aide administrative ou un soutien psychologique. Les demandes d'aide financière sont évaluées, les dossiers instruits. Les titulaires du revenu de solidarité active (RSA) les moins autonomes sont effectivement mis en relation avec les services de droit commun.

La convention nationale de 2012 entre ADOMA et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) permet l'instruction de dossiers de demande d'aide sociale, de maintien à domicile ou encore la construction d'un parcours logement individualisé.

Les gestionnaires peuvent bénéficier d'une aide de l'État en appui de leur mission de gestion locative sociale. Toutefois, cette aide est allouée en fonction du projet social et non de manière systématique[202]. Une évaluation réalisée en 2012[203] montre que l'attribution, en fait,

[201] Circulaire direction générale de la cohésion sociale/délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement/direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages n° 2013/219 du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) des résidences sociales.
[202] Circulaire DGCS/DIHAL/DHUP n° 2013/219 du 30 mai 2013.
[203] *Évaluation de l'AGLS – rapport final* – avril 2012- Itinere conseil.

« dépend rarement de l'analyse du projet social mais repose le plus souvent sur des critères historiques qui n'ont jamais été réinterrogés ». ADOMA, qui a bénéficié de 38 % de l'enveloppe nationale en 2012 estime que ses « actions de gestion locative sociale étaient couvertes, jusqu'à présent, par l'aide ». Pour COALLIA, il est nécessaire que les résidences sociales bénéficient plus largement des mesures d'accompagnement social financées dans le cadre des fonds de solidarité pour le logement et de l'accompagnement vers et dans le logement et que « les moyens […] soient prévus et mobilisés au moment des admissions en résidence sociale ».

Les modalités d'octroi de l'aide à la gestion locative sociale mériteraient ainsi d'être affinées.

B - Les contraintes liées au vieillissement des anciens résidents

Les gestionnaires de foyers sont confrontés aux conséquences du vieillissement croissant de leurs résidents traditionnels, que la Cour qualifiait en 2004 de défi pour l'avenir. Fin 2009, plus de 40 % des résidents des foyers avaient plus de 60 ans, dont 80 % sont maghrébins.

Un vieillissement croissant des résidents

Fin 2010, 41 % des résidents d'ADOMA avaient plus de 60 ans. Ils sont 43 % en 2012[204]. D'ici 2015, le nombre de résidents âgés d'ADOMA devrait augmenter d'un cinquième. 19 % des résidents de COALLIA avaient plus de 70 ans en 2011 contre 15 % en 2006, alors même que 53 % des résidents étaient sub-sahariens et 27 % maghrébins. 20 % des résidents d'ALEOS avaient plus de 70 ans en 2010, contre 14 % à fin 2008.

1 - De fortes réticences à une orientation vers les établissements spécialisés

Lorsque les résidents des foyers perdent leur autonomie, la question de leur transfert vers les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) se pose, comme pour l'ensemble de la population vieillissante. Les obstacles habituels face à ce

[204] ADOMA, *Observatoire de la clientèle, 2012*.

changement de mode vie se combinent, dans le cas des résidents de foyers, à des difficultés spécifiques, de nature culturelle et financière. Ainsi, les résidents, maghrébins notamment, sont réticents à l'idée d'être pris en charge par des personnes extérieures à leur famille. Par ailleurs, le coût de l'hébergement en EHPAD est bien supérieur à celui de la résidence sociale, ce qui empêche les résidents de continuer à transférer dans leur pays d'origine une partie de leurs revenus.

L'EHPAD de Bobigny (Seine-Saint-Denis)

ADOMA a confié la gestion de cet établissement, ouvert au printemps 2011, à une association spécialisée. Il n'a pas rencontré le succès espéré. 72 % des admissions sont prononcées au titre de l'aide sociale. Les ressources sont alors prélevées à 90 %, laissant un reste à vivre mensuel de 89 € et la règle de récupération sur succession légataire et donataire s'impose aux bénéficiaires. La société indique que « l'expérience de réalisation d'EHPAD ne sera pas poursuivie, ce mode d'hébergement ne correspond pas aux attentes de résidents » et qu'elle « n'a pas vocation à porter des immeubles qu'elle ne gère pas ».

L'EHPAD de Colombes (Hauts-de-Seine)

COALLIA a démoli un foyer peuplé à 77 % de résidents de plus de 60 ans pour construire une résidence sociale et un EHPAD imbriqués architecturalement. COALLIA constate que « le public cible n'est pas au rendez-vous, malgré le fait que les besoins demeurent prégnants. […Elle] n'envisag[e] pas de renouveler une expérimentation similaire ».

Pour le ministère de l'intérieur qui reconnaît « la compétence de principe des maisons de retraite », l'admission en EHPAD ne serait possible que pour ceux « qui n'auraient plus de soutien familial ni en France ni dans le pays d'origine ». Le ministère du logement considère, lui, que les résidences ne doivent pas se substituer aux EHPAD. Face à la hausse de la dépendance et au coût de sa prise en charge, la position de l'État mériterait d'être clarifiée.

2 - Le besoin d'une prise en charge globale

Il concerne tant l'adaptation de l'habitat que l'accompagnement social.

Le projet social des résidences issues de la transformation des foyers doit notamment prendre en compte les spécificités tenant à la présence, durable, dans la plupart des cas, des anciens résidents (travailleurs migrants, souvent vieillissants). La rénovation du bâti peut rendre possible l'intervention d'une aide à domicile. Les migrants

refusent fréquemment la présence d'une personne aidante et lorsque le personnel est féminin, la difficulté est parfois plus grande encore.

Certains aménagements, comme l'installation de mobilier adapté, l'offre d'équipements spécifiques ou la mise en place d'un étage ou d'un bâtiment dédié, permettent d'améliorer le confort des résidents âgés. Des unités de vie[205] peuvent être maintenues si les résidents âgés le souhaitent. Elles doivent pouvoir être transformées ultérieurement en logements autonomes et la surface des chambres ne peut être inférieure à 9 m². L'importance des travaux à prévoir, compte-tenu du surcoût induit, devrait faire l'objet d'un encadrement plus précis.

Le maintien à domicile dans les résidences d'ADOMA

Le maintien à domicile participe d'un projet global qui comprend, outre la sollicitation des acteurs et le repérage des résidents, l'établissement d'un projet architectural adapté, guidé par des préconisations techniques établies par ADOMA. Depuis 2005, chaque année en moyenne 1,5 M€ ont été engagés en fonds propres dans la création d'ascenseurs, l'aménagement de douches et sanitaires et la transformation en logement adapté (barres de maintien, largeur des portes, circulations adaptées).

Par ailleurs, ADOMA cherche à favoriser la mutualisation d'une personne aidante pour un groupe de résidents.

Les gestionnaires se préoccupent aussi d'accompagner le vieillissement de leurs résidents comme le préconise le groupe de travail interministériel sur les personnes âgées immigrées, réuni par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité du ministère de l'intérieur, qui souligne « la nécessité d'améliorer l'accompagnement [des] immigrés âgés vers les dispositifs de droit commun et de mieux former les professionnels sociaux ».

L'accompagnement proposé par les gestionnaires peut être global, comme chez ADOMA, ou plus ciblé sur la prévention sanitaire, l'accès aux soins et l'insertion dans les schémas gérontologiques départementaux comme chez COALLIA ou ALEOS. Ainsi, depuis 2008, ALEOS forme son personnel à la compréhension et la prise en charge des pathologies du vieillissement. Une infirmière assure une « coordination santé », qui permet de prévenir les crises aigües, d'orienter les résidents et de mettre en place des soins à domicile.

Pour l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO), la prise en charge du vieillissement doit s'inscrire dans une action plus globale d'accès aux droits et à la santé. En 2012, elle a édité un guide du

[205] Chambres individuelles autour d'un espace commun (cuisine, sanitaires).

retraité étranger et signé une convention avec la caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)[206]. Des actions collectives de prévention de la perte d'autonomie ont été menées par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) au sein des foyers. Les actions des gestionnaires adhérents de l'UNAFO restent cependant hétérogènes, certains recourant aux CARSAT, d'autres finançant ce type d'action par l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) ou encore s'inscrivant dans les plan régionaux de santé publique.

La coordination entre acteurs sur la problématique du vieillissement des immigrés peut se faire par différents outils comme les programmes régionaux des populations immigrées, les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées ou les programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins, dans lesquels, toutefois, la prise en compte des besoins spécifiques des travailleurs migrants en foyer est inégale.

C - Les risques de gestion des foyers transformés

1 - Le retour potentiel de la suroccupation et de l'économie « informelle »

a) Les problèmes liés à la suroccupation

Une même personne logée en foyer ou résidence ne peut pas héberger de tiers pendant plus de six mois par an. Au-delà, il s'agit de suroccupation. Elle concerne principalement les foyers subsahariens en Île-de-France. Signalée à plusieurs reprises, la suroccupation témoigne d'un phénomène culturel et social de solidarité[207], ainsi que du manque de logements accessibles en zone tendue. Interdite, elle accélère l'usure du bâti et engendre une surconsommation d'eau et d'électricité ainsi qu'un volume accru d'ordures ménagères. Les gestionnaires ne communiquent pas le taux de suroccupation, mais, selon l'Atelier parisien d'urbanisme, le taux moyen dans les foyers parisiens (et résidences issues de foyers) serait de 58 % en 2010.

[206] Convention Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO)/CNAV – 22 mai 2012 – p. 5-6.
[207] Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16ème rapport, juillet 2010, p.31-32.

Les rénovations des foyers suroccupés sont difficiles et coûteuses, car elles appellent une approche adaptée, notamment pour identifier des sites de desserrement plus nombreux du fait de l'intégration de tout ou partie des surnuméraires, lorsqu'ils ne sont pas en situation irrégulière. La Ville de Paris reloge ces derniers sous plusieurs conditions (régularité du séjour, minimum de trois ans dans le foyer, parrainage par un résident). La suroccupation constitue ainsi un puissant facteur de ralentissement des projets.

Pour lutter contre la suroccupation ou son retour, le ministère de l'intérieur préconise « d'appliquer la réglementation qui permet d'individualiser les consommations de fluides, de mettre en place des contrôles d'occupation et des contrôles à l'entrée des bâtiments ». D'une part, les espaces communs moins nombreux après travaux permettent de supprimer la suroccupation de ces parties. D'autre part, chaque résident en logement individuel autonome est titulaire d'un contrat de résidence qui lui reconnaît la jouissance privative de ce dernier : sa responsabilité individuelle peut-être engagée en cas de non-respect des règles d'occupation.

Une implication variable dans la lutte contre la suroccupation

Chez ADOMA, la pièce à vivre est étudiée pour éviter l'ajout d'un lieu de couchage supplémentaire.

Le règlement intérieur des résidences de COALLIA, annexé à chaque contrat d'occupation, reprend les limites apportées au droit d'héberger des tiers pour les logements-foyers en termes de durée d'hébergement. Il prévoit une participation forfaitaire symbolique d'un euro par jour pour l'hébergement d'un tiers. En septembre 2013, COALLIA avait engagé 46 dossiers au titre de la procédure contentieuse pour expulsion au motif de suroccupation : deux jugements avaient conclu à l'expulsion, 12 avaient été classés suite à une régularisation, les autres étaient en cours.

Les consommations de fluides sont couvertes par la redevance. Cependant, les gestionnaires ont la possibilité[208] de facturer toute consommation d'eau au-delà du forfait journalier défini, sous réserve de l'installation des compteurs individuels dans les logements autonomes.

[208] Décret n° 2011-356 du 30 mars 2011 relatif aux conventions d'aide personnalisée au logement (APL).

La facturation des surconsommations encore à l'état de projet

26 résidences sociales ADOMA disposent de logements susceptibles d'accueillir des compteurs individuels d'eau. Une expérimentation permet d'affiner les modalités de facturation des surconsommations constatées au-delà du forfait journalier de 165 litres par personne : elles prendront en compte le nombre de personnes à considérer selon le type de logement, le tarif de facturation (eau chaude selon l'énergie), les périodes de facturation. La facturation des surconsommations ne sera effective qu'à compter du 1er mars 2014 dans les résidences identifiées. COALLIA n'a pas non plus encore mis en œuvre cette disposition.

b) La résorption de l'économie « informelle »

La suroccupation s'accompagne souvent de la présence d'activités informelles, de restauration, d'artisanat ou de commerce, qui ont certes une utilité sociale (source de revenus, services de proximité à faible coût) mais qui ne sont pas conformes au droit du travail et rarement aux normes d'hygiène et de sécurité.

La disparition des cuisines illégales

Près de la moitié des cuisines collectives informelles recensées par COALLIA avant traitement des foyers ont disparu : huit ont été ou seront fermées, sept ont été ou seront transformées en restaurant social au sein des résidences. Dans le projet social élaboré lors des réhabilitations, ADOMA maintient des surfaces dédiées aux cuisines qui prennent alors le statut de restaurant social. Pour cela, la réglementation doit être respectée et les charges d'eau et d'électricité doivent être facturées selon les consommations réelles.

Seules les activités de restauration sont éventuellement maintenues, les autres sont supprimées. Leur viabilité n'est cependant pas garantie sur le long terme lorsque les emplois reposent sur des contrats aidés.

Les activités dont l'exercice est interdit pourraient être clairement indiquées dans le règlement intérieur de l'établissement rendant ainsi ces dispositions clairement opposables aux résidents et écartant la mise en cause éventuelle de la responsabilité du gestionnaire.

2 - Les aléas de l'équilibre économique

La transformation des foyers de travailleurs migrants pèse sur le modèle économique des gestionnaires de foyers. La demande de gestion locative sociale augmente avec la vulnérabilité des publics, alors même que les montants d'aide à la gestion locative sociale perçus ne sont globalement pas en adéquation avec les dépenses effectivement engagées.

Les rénovations, du fait de la lourdeur des travaux et de l'augmentation des surfaces individuelles, ont entraîné des hausses de redevances importantes. Dans la plupart des cas, les redevances atteignent les plafonds réglementaires. Elles doivent satisfaire le double enjeu du logement des populations les plus modestes et d'équilibre financier des gestionnaires. Selon COALLIA, elles ont triplé[209] au moment des rénovations. Le passage à l'aide personnalisée au logement (APL) renforce toutefois la solvabilité des résidents aux faibles revenus, réduisant la hausse de ce qui reste à la charge du résident. Au contraire, les nouveaux publics économiquement plus fragiles augmentent le risque d'impayés. La hausse des redevances rend donc le gestionnaire plus sensible au taux d'occupation.

À cet égard, la « navette » des résidents, surtout retraités, entre la France et le pays d'origine, laisse des logements vides. Elle peut entraîner des interruptions, parfois mal anticipées, des aides sociales assorties d'obligation de séjour sur le territoire français[210]. La « location alternée », qui repose sur une planification des séjours à l'étranger afin qu'un groupe de résidents puisse revenir et occuper alternativement une même chambre, permet d'éviter la sous-location pendant la période d'absence et de libérer des logements en secteurs tendus.

Cependant, la « location alternée » s'appuie sur un contrat spécifique, dérogatoire aux dispositions du code de la construction et de l'habitation. Elle est, en pratique, relativement complexe pour faire concorder les calendriers et l'organisation des changements de résident d'une période sur l'autre. ADOMA a mis en place la « location alternée » dès 2004 ; COALLIA l'expérimente. Le nombre de résidents ADOMA concernés, principalement des migrants âgés bénéficiant d'une retraite contributive, est stable (1 200 en 2012).

---

[209] À la résidence Jean-Jacques Rousseau à Ivry, la redevance de la chambre à un lit (12 m^2) était de 130,20 € alors que celle du T1 (13,40 m^2) s'élevait à 400 €, à la livraison des travaux en octobre 2010.

[210] 8 mois par an pour l'aide personnalisée au logement (APL) ; 6 mois pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

La consolidation juridique de la « location alternée » et son application plus systématique en zones tendues mériteraient d'être étudiées.

Par ailleurs, le caractère forfaitaire de la redevance ne permet pas aux gestionnaires de répercuter l'augmentation actuelle du coût des charges, ce qui incite à la maîtriser. Les tarifications de solidarité sur l'électricité et le gaz atténueront légèrement le renchérissement. Pour le ministère du logement, la généralisation de la facturation des consommations constatées au-delà du forfait journalier, mise en place pour l'eau, permettrait aux gestionnaires de réclamer des compléments de redevance ; l'établissement des redevances en fonction du nombre de mètres carrés pourrait également améliorer la maîtrise des coûts. Par crainte d'augmentation des impayés, certains gestionnaires comme COALLIA n'y sont pas favorables.

Enfin, les travaux de grosses réparations et de gros entretien à la charge des propriétaires doivent être correctement anticipés afin d'éviter une dégradation du parc. Les gestionnaires qui ne sont pas propriétaires doivent notamment s'assurer que les sommes qu'ils versent aux propriétaires dans ce cadre sont bien identifiées afin de pouvoir être mobilisées le moment venu.

La transformation, lorsqu'elle est possible, de certaines places de résidence sociale en places destinées à des demandeurs d'asile conforte, au contraire, financièrement les gestionnaires qui ne dépendent plus alors de la perception des redevances mais d'une dotation de l'État.

D - Un pilotage négligé du volet social de la politique

Les publics des foyers et résidences, ainsi que leurs besoins, sont mal connus à l'échelle nationale. L'État ne recueille pas de données fiables. Il ne suit pas davantage les parcours des publics des foyers rénovés et notamment leur sortie vers le logement ordinaire. Les seules informations utiles proviennent des gestionnaires mais elles ne sont ni harmonisées ni *a fortiori* consolidées.

En matière de lutte contre la suroccupation, la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) ne valide désormais en commission que les dossiers de résidences prévoyant l'installation de compteurs d'eau individuels. Cependant, elle n'en vérifie pas la mise en œuvre concrète et n'applique pas de sanction en cas de non-respect.

L'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) est subventionnée par l'État afin de « repérer, capitaliser et diffuser les bonnes pratiques en matière de logement accompagné »[211]. La problématique du vieillissement illustre le fait que l'État pourrait renforcer l'appropriation et l'évaluation de ces recommandations sur un ensemble de thématiques afin de développer une approche commune sur des problématiques identiques.

Le financement de la gestion locative sociale est éclaté, aboutissant à une couverture inégale des besoins. Les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHP), qui ont vocation à « définir les mesures adaptées concernant l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux », pourraient être intégrés à la réflexion.

Ainsi, relève-t-on le même déficit de pilotage pour le volet social de la transformation des foyers de travailleurs migrants que pour le volet de la rénovation immobilière. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS), pourtant signataire de plusieurs circulaires de mise en œuvre du plan, estime n'être chargé ni des résidences sociales ni du suivi du plan. Il est vrai que les résidences sociales, catégorie de logements-foyers, relèvent du code de la construction et de l'habitation, même si elles bénéficient aux personnes vulnérables.

Afin de revenir à la vision globale voulue par la politique publique de transformation des foyers en résidences sociales, il apparaît nécessaire que l'administration chef de file s'assure que le suivi du plan couvre bien toutes ses composantes, c'est-à-dire les aspects immobiliers et sociaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Seize ans après son lancement, et malgré deux prorogations, le bilan du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants est décevant. Alors même que les problèmes identifiés dans les années 1990 avaient un caractère d'urgence, les transformations effectuées depuis 1997, toujours plus onéreuses et mobilisant des financements croissants, n'ont bénéficié qu'à la moitié des foyers. L'horizon de leur achèvement est aujourd'hui trop lointain pour que la référence à un plan n'en soit pas devenue fictive.

La programmation par l'État des opérations de rénovation, bien que fondée en principe sur des critères objectifs de priorité connus des

[211] Convention pluriannuelle d'objectifs entre le ministère des affaires sociales (direction générale de la cohésion sociale) et l'Union professionnelle du logement accompagné du 6 décembre 2010, annexe 1.

partenaires, ne revêt qu'un caractère indicatif, notamment pour les organismes gestionnaires, qui définissent leurs programmes de manière autonome.

Au « plan de traitement » prévu pour durer cinq ans, s'est substituée dans les faits une action de rénovation immobilière lente et continue, conduite par les organismes gestionnaires dans le cadre de procédures arrêtées il y a plus d'une décennie, sans ajustements périodiques des objectifs et des modalités.

Le caractère interministériel du pilotage a débouché sur une absence d'appropriation de cette politique par les administrations chargées de sa mise en œuvre et sur une dilution des responsabilités. Paradoxalement, la seule approche stratégique des actions à conduire est celle des organismes gestionnaires eux-mêmes, qu'elles concernent les travaux ou la gestion des résidences sociales rénovées. L'État, lui, a délaissé, au fil des années, cette politique qui n'est plus portée au niveau national.

Le constat d'une véritable déshérence administrative conduit la Cour à appeler de ses vœux une refondation de cette politique interministérielle (logement, insertion, intégration). Elle permettrait, d'une part, de recentrer les rénovations sur les situations où le logement reste indigne ou inappropriées et, d'autre part, d'adapter les objectifs de transformation des foyers aux besoins, pris globalement, d'hébergement et de logement accompagné des publics vulnérables.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *renforcer le pilotage interministériel de la politique de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales :*

   - en responsabilisant un ministère en tant que chef de file ;

   - en associant davantage les gestionnaires de foyers à la définition et au suivi de la politique ;

2. *revoir les objectifs du plan de transformation des foyers, en ciblant les priorités :*

   - en termes de besoins de rénovation des foyers encore pleinement occupés où subsistent des conditions de logement indignes ou inadaptées ;

   - en termes de transformation des foyers non seulement en résidences sociales, mais aussi en toute autre structure d'accueil et d'hébergement ;

3. *actualiser et approfondir la connaissance des publics accueillis dans les foyers transformés et de leurs besoins ;*
4. *prévoir explicitement le caractère temporaire du séjour dans les nouveaux contrats d'occupation tant en foyer qu'en résidence sociale ;*
5. *encourager, par des mesures d'accompagnement, l'accès au logement ordinaire des résidents qui le souhaitent ;*
6. *faciliter la gestion locative sociale en clarifiant et en harmonisant les conditions de son financement au regard des besoins sociaux des résidents.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	368
Ministre des affaires sociales et de la santé	369
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	371
Ministre de l'intérieur	375
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	377
Président de l'Association des maires de France (AMF)	380
Président du directoire d'Action logement-Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)	383
Président de l'association ALÉOS	384
Réponse commune du président de l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) et du délégué général de l'UNAFO	385
Président du conseil d'administration d'ADOMA	395
Président du conseil d'administration de COALLIA	399

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF)

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Tout d'abord, nous souscrivons entièrement aux recommandations formulées par la Cour concernant l'amélioration du suivi de la mise en œuvre de ce plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM). En effet, il apparaît nécessaire, comme le souligne la Cour, que soit dressée une liste unique de l'ensemble des FTM, qui distingue leur situation au regard de ce plan et précise par foyer les degrés de priorité de leur traitement.

De même, compte tenu de l'importance des montants engagés (1,6 Md€ entre 1997 et 2012 pour le traitement de 258 FTM), il est également primordial que puisse être établi un décompte systématique des ouvertures effectives de résidences sociales réalisées dans le cadre de ce plan. À cet égard, le renforcement du pilotage interministériel de cette politique en responsabilisant un ministère chef de file et en associant davantage les gestionnaires de foyers à la définition et au suivi de cette politique, nous semble être effectivement une voie à privilégier.

Eu égard à l'estimation réalisée par la Cour du montant nécessaire pour l'achèvement, sur une vingtaine d'années, du plan de traitement de ces foyers (3,4 Md€ pour 340 FTM) et des contraintes budgétaires actuelles, nous souscrivons également à la recommandation de la Cour sur la nécessité de procéder de façon massive à un recentrage des objectifs de ce plan de traitement. Il convient en ce sens d'avoir une priorisation réelle et ambitieuse des projets et de rechercher des alternatives à la transformation des FTM en résidences sociales.

Sur ce dernier point, la démarche entreprise par la société d'économie mixte ADOMA de conversion de certains FTM en structures d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, mérite en effet, d'être développée compte tenu de l'intérêt qu'elle représente en termes de coûts/prestations et de diversification du modèle économique qui n'est alors plus uniquement dépendant des redevances des locataires.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Le bilan du plan de traitement est en effet mitigé bien que les réalisations effectuées aient déjà permis à un certain nombre de résidents de vivre dans des conditions plus dignes. Je partage votre avis sur la nécessité de faire évoluer cette politique, d'autant plus que le Gouvernement a clairement pour objectif de permettre aux personnes sans domicile ou mal logées d'accéder à un logement digne et adapté éventuellement associé à un accompagnement individualisé. Ainsi le développement de différentes formes de logement accompagné et l'accompagnement social des personnes demeure une priorité forte pour l'année 2014.

A cet effet, la circulaire du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'Aide à la Gestion Locative Sociale des résidences sociales (AGLS) a bien pour but de clarifier les conditions d'attribution de cette aide, qui doit désormais être octroyée en fonction du projet social de la structure, et en tenant compte du nombre de logements de la résidence sociale, et non plus selon des critères historiques.

Néanmoins, l'accompagnement social sera d'autant plus efficient qu'il reposera sur la construction de partenariats qui seuls permettront de mobiliser prioritairement les dispositifs de droit commun avant d'envisager le développement de services d'accompagnement internes aux résidences sociales.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport, une attention particulière doit être portée au vieillissement des personnes accueillies dans les foyers de travailleurs migrants. Une réflexion sur ce sujet menée par le ministère de l'intérieur et à laquelle participe la direction générale de la cohésion sociale, a pour objectif de trouver les meilleures solutions possibles. Le bâti, mais aussi le projet social, doivent intégrer les besoins des résidents vieillissants, tout en prenant en compte le fait que les résidences sociales n'ont pas vocation à accueillir des personnes dépendantes.

La mise en place d'outils structurants constitue un des engagements du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté par le gouvernement le 21 janvier 2013. Ainsi, les diagnostics territoriaux dits à 360° visant à mieux comprendre les dynamiques locales, et qui permettront de faciliter l'actualisation de la programmation des futurs plans départementaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées, pourront intégrer une réflexion sur les foyers de travailleurs migrants. Une meilleure connaissance des publics est, en effet, indispensable.

Enfin, dans le souci d'une amélioration de cette politique par nature interministérielle, je suis convaincue de la nécessité de désigner un ministère chef de file du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, qui puisse assurer le pilotage interministériel et mieux associer les gestionnaires des foyers et leurs représentants.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Je souscris à ce rapport ainsi qu'aux recommandations que je partage en grande partie.

Je tiens tout d'abord à souligner que, si le résultat de la transformation des foyers de travailleurs migrants peut paraître modeste seize ans après le début de la mise en œuvre du plan de traitement, les causes du retard résident principalement dans la complexité du montage et de la réalisation de ces opérations très sociales pour lesquelles le portage politique est essentiel.

Comme l'indique la Cour, l'implication des collectivités territoriales concernées est ainsi déterminante même si le savoir-faire des opérateurs de ce secteur est également une condition fondamentale de la réussite de ce plan. L'accélération du plan de traitement est en particulier visible dans les territoires en délégation de compétence des aides à la pierre, notamment à Paris.

La transformation des foyers nécessite souvent la création de sites de desserrement, donc la recherche de foncier disponible pour contribuer à reconstituer l'offre d'origine. Une grande majorité des foyers se situant en zones de marché du logement tendu, la difficulté de cette reconstitution d'offre ne doit pas être sous-estimée : elle n'est pas toujours souhaitée par les communes sur le territoire desquelles se trouvent les foyers d'origine et dont le taux de logements sociaux est souvent déjà très élevé ; quant aux communes déficitaires en logements sociaux, elles sont très attentives aux types de logements sociaux qu'elles pourraient accueillir.

Par ailleurs, les problèmes de sur-occupation, de suppression des activités informelles et d'accès à des lieux de culte extérieurs doivent être réglés avant tout appel d'offres de conception et de travaux qui doivent souvent être exécutés en milieu occupé.

In fine, et malgré le coût des opérations, la principale difficulté ne réside pas dans leur financement, d'autant plus qu'il bénéficie d'une détermination sans faille de l'État (crédits des programmes 135 et 109 du ministère chargé du logement) et des aides d'Action Logement.

On peut, bien sûr, regretter que ce plan n'ait pas avancé plus vite, mais compte tenu des difficultés rencontrées et brièvement rappelées ci-dessus, il ne faudrait pas remettre en cause une dynamique certaine et d'autant plus crédible que la situation d'ADOMA, principal opérateur de ce plan, s'est très nettement améliorée, permettant ainsi d'envisager une exécution moins sujette à aléas. En outre, les deux principaux opérateurs, ADOMA et COALLIA, vont bénéficier, à partir du 1er janvier 2014, de la

TVA à 5,5 % sur les redevances, leur permettant ainsi de mobiliser les ressources correspondantes pour l'investissement.

Concernant la recommandation formulée par la Cour visant à renforcer le pilotage interministériel de la politique de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales (recommandation n° 1), je partage pleinement cet objectif.

La prochaine nomination d'un nouveau délégué général de la Commission interministérielle pour le logement des immigrés (CILPI) au sein de laquelle siègent des représentants des ministères de l'intérieur, des affaires sociales, du logement et du budget, devrait faciliter la mission de cette commission.

Le précédent délégué général a beaucoup contribué à initier une procédure de traitement des foyers, à surmonter tous les écueils, dus notamment aux nombreuses restructurations du secteur et à faire admettre et reconnaître le rôle de coordination de la CILPI. Comme l'indique la Cour, et alors que le programme est connu et en place, l'heure est maintenant venue d'améliorer les outils du rendu compte et les indicateurs de suivi du programme : connaissance de l'ensemble du parc, des foyers traités, de ceux restant à traiter, des coûts de traitement, de l'évolution des publics, etc.

Ce suivi sera naturellement effectué en lien étroit avec l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) qui regroupe 80 gestionnaires de foyers et résidences sociales et dont le rôle en termes de formation, de guides de bonnes pratiques, de représentation du secteur auprès des pouvoirs publics et de connaissance des publics accueillis est pleinement reconnu.

En ce qui concerne la transformation de foyers en d'autres types de structures que les résidences sociales (point 2 de la recommandation n° 2), je tiens à souligner que, compte tenu des besoins de petits logements non satisfaits en zones tendues, notamment à destination des personnes défavorisées, il n'est pas envisageable de diminuer l'offre en résidence sociale dans ces zones. En revanche, en zones détendues, les foyers peuvent être utilisés en établissements d'hébergement pour les demandeurs d'asile, comme le fait effectivement ADOMA. En ce qui concerne les établissements d'hébergement d'urgence, il convient de souligner que la demande de ce type d'hébergement se manifeste quasi exclusivement en zones tendues ; les résidences sociales ne pourront donc pas être utilisées pour de l'hébergement.

En ce qui concerne la connaissance des publics accueillis et de leur parcours résidentiel (recommandation n° 3), les systèmes d'information des opérateurs du secteur permettent déjà une connaissance de plus en plus fine des résidents (précédente situation de logements, âge et composition du ménage, ressources, etc.). L'amélioration des SIAO (Services Intégrés

d'Accueil et d'Orientation) et leur consolidation à moyen terme devrait également permettre une meilleure connaissance de la demande.

S'agissant des contrats d'occupation tant en foyer qu'en résidence sociale (recommandation n° 4), ils sont conclus pour un mois renouvelable tacitement à la seule volonté du résident. Le caractère de logement temporaire qui est la vocation des résidences sociales (hors la catégorie particulière des « pensions de famille »), s'il est plusieurs fois affirmé dans la circulaire du 4 juillet 2006, n'est pas explicitement précisé dans la loi (article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation).

En conséquence, ce caractère n'est pas obligatoirement décliné dans l'objet social, le règlement intérieur et le contrat d'occupation.

L'objectif de mixité dans les résidences sociales issues de la transformation des anciens foyers de travailleurs migrants doit avant tout se concrétiser par un accompagnement des résidents afin de favoriser leur parcours résidentiel, notamment des actifs et des plus jeunes d'entre eux.

L'affichage du caractère temporaire des nouveaux contrats d'occupation ne paraît pas être la réponse la plus appropriée pour atteindre cet objectif.

De plus, cette recommandation ne pourrait pas concerner les immigrés âgés qui pour la majorité d'entre eux souhaitent rester dans le foyer ou la résidence sociale issue d'une transformation du foyer. Quitter le foyer ou la résidence aurait pour conséquence un isolement accru et une perte des repères.

Sur la question de l'accès au logement ordinaire et les mesures d'accompagnement nécessaires (recommandation n° 5), je tiens à souligner que de telles actions sont d'ores et déjà menées, souvent dans le cadre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) à l'occasion des restructurations. Toutefois, elles se heurtent à plusieurs difficultés : la tension existant sur le logement social, et plus particulièrement sur les petites surfaces pouvant accueillir des personnes seules, et la volonté de certains résidents de rester dans des structures collectives répondant mieux à leurs souhaits. Toutefois, la diversification progressive des publics des foyers transformés en résidences sociales modifiera sans doute les comportements des résidents.

Concernant la gestion locative sociale et la clarification des dispositifs (recommandation n° 6), le projet de loi ALUR actuellement en discussion au Parlement prévoit que les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHP) « définissent les mesures adaptées concernant l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux, ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur

réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires. »

En conclusion je souhaite réaffirmer que la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales de droit commun reste une des priorités de mon département ministériel au titre du droit à un logement digne. Je suis dans ce contexte convaincue de la pertinence des recommandations de la Cour et m'attacherai, pour les domaines qui relèvent de la compétence du ministère chargé du logement, à ce que cette politique publique soit suivie et évaluée à l'aune d'indicateurs régulièrement mis à jour.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La lecture de ce rapport suscite de ma part un certain nombre de remarques que je souhaite porter à votre connaissance.

En tant que ministre de l'intérieur, chargé de l'intégration, je suis amené à présider, par l'intermédiaire de la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) qui pilote le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM).

La Cour a appelé l'attention sur le fait que deux listes de foyers à rénover, qui avaient été respectivement établies en 1998 et 2007, n'avaient pas été mises à jour et se recoupaient partiellement, alors qu'elles auraient dû être fusionnées. Je partage pleinement l'avis de la Cour concernant la difficulté de piloter un tel plan en se fondant sur des recensements de foyers successifs et hétérogènes. Ainsi que l'évoque le rapport, en vue d'obtenir une liste unique des foyers, le secrétariat de la CILPI a engagé un travail de collation des FTM et résidences sociales inventoriés par ses différents membres. Des premiers travaux, deux éléments apparaissent : la détermination des établissements y figurant est relativement hétérogène (résidences sociales avec ou sans travaux, foyers bénéficiant de l'APL, etc.) et certains relevés ne sont tenus que depuis 2005. Il sera donc nécessaire de faire valider la liste définitive ainsi élaborée à la fois par les services déconcentrés de l'État et les opérateurs. Un état global des FTM devrait ainsi être disponible au printemps 2014.

Pour autant, le maintien de sa mise à jour sera complexe car certaines transformations en résidences sociales sont décidées localement sans travaux et ne sont pas signalées à la CILPI. Par ailleurs, ainsi que le note la Cour, le fichier FINESS ne sera plus maintenu sur ce point, faute de fiabilité. Il n'appartient en outre pas à la CILPI de se substituer aux ministères compétents pour tenir à jour le fichier des résidences sociales mais seulement de l'utiliser pour suivre le plan de traitement.

Une fois établie une liste des FTM aussi complète que possible, une priorisation des dossiers sera tentée afin d'établir une programmation à deux ou trois ans, en s'appuyant à la fois sur les services déconcentrés de l'État et sur les opérateurs qui seuls connaissent à la fois l'urgence des besoins et leur propre capacité technique et financière à engager des travaux.

Par ailleurs, comme la Cour l'a relevé, la mise en place d'un tableau de bord du suivi du plan de traitement des FTM est engagée : son contenu est en cours d'élaboration et sera discuté en CILPI dès janvier 2014. Le point le plus complexe à mettre en place sera le circuit des remontées d'informations,

émanant de partenaires divers, à maintenir sur la durée des travaux pour assurer la fiabilité et la complétude de ce tableau de bord.

Enfin, un nouveau délégué général de la CILPI prendra ses fonctions le 20 janvier prochain. Une lettre de mission fixera ses objectifs. Elle sera discutée préalablement entre les administrations et partenaires membres de cette instance. C'est dans ce cadre que pourront être mises en œuvre les recommandations de la Cour relevant de la compétence de cette commission.

J'ajouterai enfin deux observations.

Le rapport indique que les freins à l'avancement du plan de traitement ne sont pas de nature financière mais seraient plutôt liés à la lenteur des processus. Il pourrait être précisé que, même disposant de financements d'État et de prêts d'un niveau suffisant, les opérateurs doivent également s'assurer de leur capacité d'autofinancement et pourraient rencontrer des difficultés de trésorerie importantes si un nombre trop élevé d'opérations étaient engagées simultanément.

Enfin, la Cour indique que, dans le cas de foyers suroccupés amenant l'inscription, dans les décisions de la CILPI, d'une injonction d'installation de compteurs d'eau individuels, la commission ne vérifie pas ultérieurement la réalisation de cette condition et n'applique pas de sanction en cas de non-respect. A cet égard, il faut rappeler que la CILPI, en sa qualité d'organisme interministériel, ne dispose pas de services lui permettant des inspections sur le terrain et ne pourrait que s'en remettre aux services déconcentrés des ministères compétents, notamment celui chargé du logement, et, dans le même ordre d'idées, qu'elle ne dispose d'aucun instrument juridique lui permettant d'appliquer des sanctions. On peut toutefois noter que la première sanction d'un tel non-respect est supportée d'abord pour les opérateurs eux-mêmes en ce sens que leur gestion financière est pénalisée par les surcoûts importants liés à la suroccupation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

La lecture de ce rapport, dont nous partageons les grandes lignes, appelle de notre part un certain nombre de remarques, développées ci-après. Elles concernent notamment le bilan plutôt négatif que vous effectuez du « Plan de traitement » lancé en 1997 et l'analyse de ses causes (en termes de pilotage et du rôle de l'État), le rôle qu'ont pu jouer les collectivités locales dans ce cadre et enfin, les problématiques spécifiques des personnes concernées auxquelles s'ajoute aujourd'hui la question du vieillissement et de la perte d'autonomie.

Malgré les efforts consentis par l'ensemble des acteurs impliqués, vous chiffrez à 258 le nombre de foyers (sur les 680 existants, même si ce chiffre n'est pas tout à fait consolidé) « ouverts au traitement » entre 1997 et 2012, pour la création de 308 Résidences sociales. Soit entre 38 % et 52 % de l'objectif global. Si nous convenons que l'effort doit être poursuivi, nous pensons qu'il doit l'être dans le cadre d'un pilotage renouvelé et de priorisation des interventions, dans le contexte financier que nous connaissons. Nous vous rejoignons également sur la nécessité de mieux articuler les actions sur le bâti (projet immobilier) et l'accompagnement social des publics concernés.

Nous appelons donc, compte tenu du bilan ainsi dressé, à une refondation de cette politique.

- *Le pilotage de l'État*

Sur ce volet essentiel, on ne peut que partager et regretter les conclusions auxquelles vous aboutissez.

Les carences dans le pilotage national du plan sont bien sûr à analyser. Le rôle et les engagements de la Commission interministérielle pour le logement des personnes immigrés (CILPI) quant à l'amélioration du suivi sont également à renforcer. En d'autres termes, l'État doit s'interroger sur son implication à l'égard d'une politique qu'il est censé piloter en y associant davantage les gestionnaires notamment.

Mais ce déficit de pilotage, résultant d'une dilution des responsabilités, est aussi dû en partie au statut des résidences sociales, catégories de logements foyers, qui relèvent du CCH et non du CASF. Cette problématique est souvent soulevée par l'ADF. Il convient également de l'interroger.

- *Le rôle des collectivités locales*

Il me semble utile de rappeler que les collectivités locales et les Conseils généraux ont été appelés à s'impliquer de façon toujours croissante

dans ce type de projet. En effet, la Loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, la Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, puis la Loi Engagement national pour le Logement ont radicalement modifié le paysage institutionnel de notre pays dans ce domaine.

Les Conseils généraux, qui ne sont pas tous concernés avec la même intensité par ce programme, ont mobilisé leurs ressources de façon croissante, que ce soit concernant le volet immobilier du plan ou l'accompagnement social des publics, et cela à travers les dispositifs dont ils ont hérité.

Le rapport souligne le rôle important qu'a pu jouer la délégation des aides à la pierre dans cette implication croissante (27 % du coût des opérations les concernant contre 5,4 % en l'absence de délégation). C'est considérable. Nous saluons bien entendu cette conclusion qui rejoint par ailleurs les nôtres dans différentes contributions faites à la Cour et en particulier le Rapport public thématique de 2011 sur ce sujet.

Ainsi la contribution des collectivités est passée de 3,2 % en 1997 à 15,6 % en 2012. Cette progression significative traduit l'effort déployé par les collectivités locales en faveur des politiques du logement. Nous craignons toutefois que la situation financière que nous connaissons aujourd'hui ne permette désormais d'aller plus loin.

Il s'agit là d'une donnée qu'il est important d'intégrer. Dans ce contexte, nous nous accordons avec vous sur la nécessité de recentrer les objectifs du plan sur des priorités.

Diversifier les reconversions et sortir d'une reconversion systématique en résidences sociales, constitue une piste sur laquelle nous convergeons également.

- *Les constats et les pistes pour l'avenir*

Les foyers des travailleurs migrants, qu'ils soient ou non en cours de reconversion, sont confrontés aujourd'hui à des difficultés qui, malgré une évidente spécificité, s'inscrivent directement dans la problématique plus globale de crise du logement qui sévit dans notre pays, en particulier dans les zones dites « tendues ». C'est en ce sens que vous pointez la faible rotation des publics résidents et la cherté du logement « ordinaire » comme impossible horizon de sortie pour ces publics. Nous partageons ce constat.

Du côté des résidents vieillissants (40 % des résidents en foyer ont désormais plus de 60 ans), on pointe leur réticence à aller vers des EHPAD (à l'instar de l'ensemble de la population vieillissante d'ailleurs) pour des raisons culturelles et de coûts.

In fine, c'est la question de leur perte d'autonomie qui est ainsi posée. Faut-il les orienter vers d'autres types établissements ? Faut-il adapter

l'existant à leurs particularités ? C'est dans ce cadre que, face à certains freins culturels constatés (faible acceptation de la présence d'une personne extérieure au noyau familial pour la réalisation de tâches domestiques, encore moins pour des tâches liées à leur intimité…) l'offre « classique » du secteur de l'aide à domicile trouve ses limites.

Doit-on pour autant aller vers la création d'EHPAD communautaires ? Les Conseils généraux, à l'instar d'expériences infructueuses pointées dans votre rapport, sont aujourd'hui réservés sur ce type de solution. Ils orientent plutôt leur réflexion vers la création d'espaces de rencontre où les personnes puissent se retrouver librement plutôt que de regroupements forcés ou le développement d'actions spécifiques à travers la mobilisation d'associations mettant en place des actions d'accompagnement adapté. Dans ce cadre, la création d' « unités de vie » au sein des foyers, et leur transformation ultérieure en logements autonomes constituent également des pistes que nous retenons avec intérêt.

Les Conseils généraux sont mobilisés sur ces questions, mais vous conviendrez qu'elles sont complexes et n'appellent pas de solutions uniques, mais une mobilisation par des actions concrètes qui contribuent à apporter des réponses à des besoins multiples (en termes de lutte contre l'isolement, d'accès aux droits, d'apprentissage de la langue française, d'adaptation des logements…) tout en prenant en compte les souhaits des populations concernées.

Plus globalement et en guise de conclusion, il me semble que la prise en charge globale (adaptation de l'habitat, accompagnement social), que vous appelez de vos vœux, implique une plus grande articulation entre les acteurs concernés, que ce soit dans le cadre des Plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), des PRPI (Programmes régionaux des populations immigrés), mais aussi des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Plus globalement, les acteurs de la santé doivent être plus largement mobilisés sur cet enjeu.

De ce point de vue, nous accueillons favorablement la proposition d'intégrer la réflexion sur l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostic sociaux dans le cadre des futurs PDAHLPD, avec toutefois un préalable : le partage financier clair quant aux responsabilités de chacun et une mobilisation accrue de l'ensemble des acteurs concernés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

L'AMF partage le constat établi par ce rapport.

Elle souhaite cependant, au regard des pistes de réflexion qui y sont inscrites, rappeler certains de ses positionnements sur les structures d'hébergement et insister sur la nécessité de bien évaluer et maîtriser les coûts liés à toute proposition d'évolution.

Tout d'abord, l'AMF rappelle qu'elle est opposée à un transfert de l'État vers les collectivités locales de la compétence hébergement comme de celle du DALO, car ces politiques relèvent des politiques de solidarité nationale. Elle demande que les financements apportés par l'État soient à la hauteur des besoins et considère que la piste de réflexion évoquant un accroissement de la participation des communes ou intercommunalités pour la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences n'est pas envisageable au moment où l'État diminue ses dotations aux collectivités locales.

De plus, l'Association des maires de France n'est pas favorable à une confusion des publics dans les diverses structures d'hébergement, les personnes accueillies ne relevant pas des mêmes problématiques ce qui est susceptible de créer des difficultés au sein des structures.

Ainsi l'Association des maires de France, qui estime que la politique de l'asile et celle de l'immigration relèvent de la responsabilité de l'État au nom de ses engagements internationaux et doit, à ce titre, être portée et financée par lui, ne souhaite pas qu'elle soit confondue avec la politique plus large de l'hébergement.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ACTION LOGEMENT-UNION DES ENTREPRISES ET DES SALARIÉS POUR LE LOGEMENT (UESL)

Le rapport sur les foyers de travailleurs migrants n'appelle pas d'observations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION ALÉOS

Les remarques remontées par Aléos lors de l'audit ayant été prises en considération, je n'ai guère de modification à apporter à ce document, sachant qu'une partie des constats sont certes des réalités, mais des réalités qu'il conviendrait de nuancer, parfois très fortement, selon les territoires et/ou les opérateurs.

Sur le fond, je proposerais simplement, que soit ouverte aux retraités non immigrés à très faibles ressources, la possibilité de rester sans limitation de durée, s'ils le désirent, en résidence sociale. En effet, la plupart des retraités d'origine française qui ont intégré nos établissements ces dernières années, sont des personnes isolées qui ont connu des carrières professionnelles incomplètes et qui cumulent souvent des problématiques de santé, voire d'invalidité.

Ces retraités, bénéficiaires de l'aide sociale, ne verront plus leurs revenus progresser, rendant souvent illusoire toute tentative de réactivation du parcours résidentiel ; la résidence sociale, à la fois parce qu'elle garantit une meilleure solvabilisation de ces publics et parce qu'elle propose une veille active contre l'isolement, apporte ainsi une réponse adaptée et durable à leur situation.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE L'UNION PROFESSIONNELLE DU LOGEMENT ACCOMPAGNÉ (UNAFO)

1. Présentation de l'Unafo

L'Unafo est l'union professionnelle du logement accompagné et regroupe, au 31 décembre 2013, 89 gestionnaires qui gèrent 1 150 établissements regroupant 128 100 logements soit environ 68 % des logements du secteur d'activité[212]. L'Unafo fédère, au sein de ce parc global, 96 % des logements en foyers de travailleurs migrants (FTM), soit 61 278 logements au total, et 70 % des logements en résidences sociales, soit 91 529 logements au total[213].

Les missions de l'Unafo sont à la fois de représenter ses adhérents auprès des pouvoirs publics, de contribuer à la professionnalisation du secteur, d'interpeller les pouvoirs publics en élaborant des propositions pragmatiques et argumentées sur les évolutions nécessaires de la règlementation et des politiques publiques[214].

Dans le cadre des actions de professionnalisation, l'Unafo a mis en place un Centre Ressources Formation qui a accueilli plus de 500 stagiaires en 2013 et, certifiée en 2012, une formation de niveau 3 intitulée « Responsable de résidence et service du logement accompagné », qui a accueilli en 2013 sa cinquième promotion.

La transformation des foyers en résidences sociales est une problématique majeure de l'Union professionnelle en raison du poids de ces établissements au sein du parc immobilier et de la responsabilité des adhérents de l'Unafo pour la mise en œuvre du plan de traitement, pour l'adaptation de ces établissements aux besoins des résidents et des personnes en difficulté d'accès au logement et, enfin, pour favoriser l'inscription de ces établissements dans les politiques et dispositifs locaux. Ce sujet a fait l'objet de nombreux débats en conseil d'administration, lors de nos rencontres nationales annuelles et a donné lieu à des publications (notamment des dossiers du journal « Action Habitat », magazine de l'Unafo).

La question du vieillissement des migrants est également une préoccupation importante de l'union professionnelle. Elle a donné lieu à de

[212] Cf. L'Unafo en chiffres.
[213] Source FINESS.
[214] Cf. « L'Unafo EN ACTIONS » (Rapport d'activité 2012).

nombreux groupes de travail et à des publications, dont le récent « Guide du retraité étranger »[215], publié en 2012, en est un élément significatif.

Enfin, une attention soutenue du conseil d'administration porte sur les risques de gestion et sur l'économie des foyers transformés. Elle s'est traduite par la mise en place, en 2013, d'un dispositif d'autocontrôle des organismes agréés en maîtrise d'ouvrage d'insertion[216] et d'une étude sur l'économie du secteur, dont le cahier des charges est aujourd'hui en phase de finalisation pour notamment répondre à certaines questions posées lors de nos auditions par la Cour des comptes.

2. « Une rénovation immobilière utile, mais lente et coûteuse »

Comme le note le rapport de la Cour des comptes, les améliorations portant sur le bâti sont réelles et substantielles. Les projets sociaux noués à l'occasion de la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales ont permis à de nombreux établissements d'être mieux intégrés dans les dispositifs et politiques locales. La rénovation immobilière du parc de foyers de travailleurs migrants, leur transformation en résidences sociales et leur inscription dans les politiques locales doivent donc rester une priorité de la politique du logement.

Les rencontres nationales 2012 de l'Unafo ont permis de formuler, à ce sujet, plusieurs propositions :

- *Se donner pour objectif d'aller au bout du plan de traitement des FTM, par un pilotage national fort et par des moyens financiers fléchés.*
- *Gérer les priorités dans la continuité du précédent plan de traitement.*
- *Articuler fortement ce plan avec les collectivités locales et les représentants de l'Etat décentralisé.*
- *Prendre en considération les outils de programmation territoriaux et y intégrer, de manière effective, le plan de traitement des FTM.*

En conséquence, il nous paraît essentiel de réaffirmer la priorité nationale du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, en réactualisant la circulaire d'octobre 2002. Cette réactualisation permettrait également de réaffirmer la priorité donnée au plan de traitement, de remobiliser les services déconcentrés de l'Etat et d'inscrire la mise en œuvre

[215] Ouvrage édité et diffusé à 6 000 exemplaires en mars 2012, dont les éditions papier sont aujourd'hui épuisées et dont une nouvelle édition, actualisée, sera publiée au premier semestre 2014.

[216] Dispositif mis en place sous l'égide, entre autres, du ministère du logement et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

du plan de traitement dans la politique générale du logement et les politiques locales de l'habitat.

Il nous paraît indispensable de procéder au remplacement du Délégué général de la Commission interministériel pour le logement des populations immigrées (Cilpi), qui a quitté ses fonctions il y a plus de six mois. Il est, en effet, nécessaire d'assurer la coordination de l'action de l'Etat, notamment entre les ministères du Logement et de l'Intérieur, et l'animation du réseau de « chefs de projet », pour que les directions départementales des territoires jouent tout leur rôle au sein des comités de pilotage pour la mise en œuvre du plan de traitement.

La convention Etat/Uesl du 20 décembre 2006 étant arrivée à échéance au 31 décembre 2013, le devenir des moyens de financement d'« Action logement », qui concourt de manière forte au financement du plan de traitement (37,6 %), demande à être précisé de manière urgente, en particulier au regard des objectifs et des priorités du plan. L'Unafo demande que les gestionnaires, notamment par l'intermédiaire de leur union professionnelle, soient davantage associés à la concertation devant être mise en œuvre.

Il est, par ailleurs, essentiel d'assurer la pérennité et les modalités des financements apportés par le ministère de l'Intérieur (DAIC) : pertes d'exploitation dues à l'engagement de travaux, aide transitoire au logement et aide de soutien aux gestionnaires (4,9% du financement des opérations et 11,4 millions d'euros en 2011).

Enfin, il est à noter que les subventions des collectivités territoriales (10,2 % du financement) recouvrent des réalités très contrastées. Le rapport note que les collectivités délégataires des « aides à la pierre » ont financé plus de 2 % du coût des opérations les concernant, contre 5,4 % en l'absence de délégation. Cependant, hors Paris, l'effort des collectivités délégataires est en moyenne de 15,6 % et recouvre des situations où les collectivités locales ne font pas l'effort nécessaire pour aboutir à des plans de financements équilibrés et tenables dans le temps. Il y a là une inégalité de traitement, particulièrement dommageable dans certaines zones, où les collectivités en question ne contribuent en rien à ces programmes, créant ainsi des risques de déséquilibre financier en matière de gestion ultérieure. Il y a donc nécessité, tout en poursuivant l'extension des délégations, à réaffirmer, au sein de celles-ci, la priorité donnée au plan de traitement et le soutien nécessaire des collectivités locales.

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants s'est recentrée sur des priorités de plus en plus discriminantes. Le rapport de la Cilpi, publié en juin 2001, indiquait que, sur 700 établissements recensés, 326 établissements étaient notifiés par les préfets à la Cilpi. Cette liste a connu des évolutions puisqu'elle comprend aujourd'hui 430 établissements. Les priorités, qui ont été renforcées à

l'occasion de la circulaire du 2 octobre 2002, puis de la signature de la convention Etat/UESL du 20 décembre 2006, conduisent en 2007 à identifier 130 établissements à traiter en priorité.

Trois catégories sont ainsi distinguées :

- *les foyers à traiter en priorité avec le calendrier de leur traitement,*
- *les foyers inscrits dans la liste du plan de traitement mais considérés comme non prioritaires,*
- *les foyers « à l'avenir indéterminé » (environ 200 établissements).*

La situation de ces établissements est très différente selon leur localisation (zone tendue, moyennement tendue, détendue), leur occupation (travailleurs migrants – âgés ou non, demandeurs d'asile, autres populations en difficulté) et la nature de l'offre de logement et de services.

Il nous semble nécessaire d'avoir une vision partagée entre gestionnaires et pouvoirs publics sur l'avenir de ces établissements. Le rapport de la Cour des comptes indique que la situation de ces établissements « pourrait conduire à diversifier les possibilités de reconversion des foyers, en ne se limitant plus aux seules résidences sociales ». Nous voulons attirer l'attention de la Cour sur le fait que la conversion de certains de ces foyers en structures d'hébergement d'urgence ou pour demandeurs d'asile, en se limitant aux zones détendues, pose cependant des difficultés de financement en raison de l'incertitude sur leur avenir. Il est difficile d'investir, et donc d'emprunter sur du long terme, sans aucune visibilité sur la pérennité des structures mises en place, notamment pour les demandeurs d'asile à défaut de financement spécifique.

Par ailleurs, la transformation de certains foyers en résidences sociales pose problème quand ils logent des salariés en mobilité. Les niveaux de ressources de ceux-ci se situent souvent au-dessus des plafonds PLAI (qui sont inférieurs au SMIG en zone 3) tout en étant inférieurs aux plafonds PLUS. La convention type APL issue du décret du 30 mars 2011 prévoit qu'au moins 75 % des ménages n'aient pas des ressources annuelles supérieures aux plafonds PLAI en résidences sociales, même si celles-ci ont été financées en PLUS et s'il serait alors possible, dans des zones sans tension, de répondre à des demandes de travailleurs en mobilité.

Enfin, des FTM ont été transformés sans travaux en résidences sociales et celles-ci présentent aujourd'hui des besoins de rénovation importants. Ce sujet demanderait des investigations complémentaires, quand certaines de ces résidences connaissent des redevances au niveau des plafonds PLAI.

La question des outils de suivi du plan nous semble essentielle à préciser et à mettre en œuvre : liste des établissements selon les catégories de traitement, indicateurs de suivi du plan d'un point de vue immobilier,

financier et social. Le répertoire Finess mériterait d'être actualisé et fiabilisé en ce qui concerne les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales.

3. « La transformation des foyers en résidences sociales : des difficultés »

A- « Les obstacles à la diversification des publics »

Sur ce sujet, il est à noter qu'avec la mise en place du droit au logement opposable et l'institution des SIAO (dont la consécration juridique fait l'objet d'un volet de la loi ALUR en cours d'adoption au Parlement), les contingents de réservations préfectorales en résidences sociales sont l'objet actuellement d'une identification avec la volonté affirmée de les mettre en œuvre. L'Unafo est en train de conclure avec la DRIHL une convention type qui prévoit les modalités de leur mise en œuvre. L'orientation de publics prioritaires vers les résidences sociales va accentuer leur mixité, tout en renforçant le poids des publics précaires dans ces établissements. La question de l'AGLS y est donc cruciale.

Une nouvelle circulaire sur l'AGLS est parue le 30 mai 2013. Elle indique tout d'abord que le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, prévoit d'activer « un programme de soutien à la construction de logements adaptés - résidences sociales et résidences accueil - et un renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) ».

La circulaire précise les missions mises en avant dans l'étude conduite par l'Unafo en 2009 : la régulation de la vie collective dans les établissements, la prévention et la gestion des impayés, la lutte contre l'isolement et la médiation vers le droit commun.

La circulaire indique ainsi que l'AGLS n'a pas pour objet de « recréer en interne un accompagnement spécifique » et qu'elle peut aussi favoriser l'intégration des résidences sociales dans le fonctionnement des SIAO, afin de faciliter l'accueil et l'intégration des personnes orientées, notamment dans le cadre de la mobilisation des contingents préfectoraux.

La circulaire préconise que les modalités d'attribution de cette aide soient clairement identifiées localement et de manière partagée avec les acteurs. Enfin, il est demandé que « le gestionnaire renforce grâce à cette aide sa gestion locative sociale, notamment en permettant d'identifier des temps de travail dédiés à cette activité et en s'assurant de la qualification des personnes exerçant ces missions, celles-ci pouvant intervenir sur plusieurs résidences".

Les barèmes (qui dataient de l'année 2000 !) sont revalorisés de 7 à 9 % selon la taille des établissements. Dorénavant ils s'établissent ainsi :

- *12 200 euros pour une résidence de moins de 50 logements ;*

- *20 400 euros pour une résidence entre 50 et 100 logements ;*
- *25 000 euros au-delà de 100 logements.*

L'Unafo avait demandé qu'un nouvel échelon soit créé pour les résidences de plus de 150 logements. Nous n'avons pu obtenir satisfaction sur ce point. Cependant la circulaire prévoit qu'« à titre exceptionnel, pour les établissements d'au moins 200 logements, lorsque les caractéristiques des publics accueillis et le développement des actions de gestion locative sociale réalisée le justifient, ce plafond peut être dépassé dans une limite de 20 % de celui-ci. »

L'enveloppe de l'AGLS au niveau national a été abondée de 4 millions d'euros (soit de 36 %) sur un montant initial de 11 millions d'euros. Dans les faits, ce sont près de 12 millions d'euros en 2011 et 12,4 millions d'euros en 2012 qui ont été effectivement consommés au titre de cette aide, soit une augmentation de 13 % des crédits consommés entre 2010 et 2012.

Si l'on compare l'enveloppe totale 2013, soit 15 millions d'euros, par rapport au consommé 2012, nous avons une augmentation « réelle » de l'enveloppe de 2,6 millions d'euros. Sur ces 2,6 millions d'euros, on peut considérer qu'environ 1 million d'euros sera absorbé par l'augmentation nominale de l'AGLS (8 % de 2,4 millions d'euros). Il reste donc 1,6 million d'euros pour financer de l'AGLS pour de nouvelles résidences sociales qui n'en bénéficiaient pas jusque-là, « alors que leur projet social et leur action le justifient », soit environ 80 résidences de 50 à 100 logements. Il reste cependant qu'il n'y a pas d'indexation de l'enveloppe AGLS en fonction de la progression du nombre de résidences sociales issues du plan de traitement.

Si, au niveau national, les choses sont claires, il en est tout autrement au niveau local, ce calcul étant théorique puisque l'enveloppe AGLS est fongible dans l'ensemble des priorités que les DDCS doivent gérer au niveau départemental. Celles-ci doivent notamment faire face aux pressions importantes relatives à l'accueil d'urgence.

B- « Les contraintes liées au vieillissement des anciens résidents »

Le droit du logement-foyer

Il faut tout d'abord noter que la loi SRU du 13 décembre 2000 a permis d'ancrer les logements foyers et les résidences sociales dans le domaine du logement (articles L. 633-1 à L. 633-5 du CCH) en définissant la notion de logement-foyer et en instituant des mesures de protection des personnes logées : confirmation de la notion de domicile, obligation d'un contrat écrit, durée du contrat, précision des conditions de sa résiliation, création des conseils de concertation, condition d'hébergement de tiers, etc.

C'est un socle législatif indispensable pour sécuriser l'habitat des migrants âgés vivant durablement en logement-foyer, qui faisait suite à une

règlementation hôtelière qui les insécurisait même si on peut regretter qu'il ait fallu attendre sept ans pour que le décret d'application sorte finalement le 23 novembre 2007 (articles R. 633-1 à R. 633-9 du CCH).

Il est cependant à noter que la question de l'hébergement de tiers, évoquée principalement à propos de la suroccupation en Ile-de-France, n'est pas sans interroger certains gestionnaires adhérents de l'Unafo au regard des conditions de sécurité dans certains établissements (surface des chambres et des circulations).

L'accès aux droits sociaux

Il faut rappeler que l'accès aux prestations contribuant au minimum vieillesse des étrangers non communautaires a fait l'objet d'une longue bataille juridique, menée notamment par un adhérent de l'Unafo[217]*, pour obtenir leur bénéfice en faveur de tout étranger, sous réserve de son séjour régulier en France. Il faut cependant noter l'obligation, pour percevoir l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui s'est substituée aux anciennes prestations du minimum vieillesse, de justifier d'une résidence habituelle en France.*

C'est quelquefois une condition difficile à remplir pour un certain nombre de personnes dans la « navette » entre le pays d'origine et la France. En raison du décalage entre le mode de vie d'un certain nombre de migrants âgés vivant en FTM ou résidence sociale et la règlementation en vigueur, on constate des politiques publiques paradoxales[218] *: d'une part, un accès difficile aux droits sociaux pour les migrants âgés « célibatairisés » qui rend nécessaire l'accompagnement des personnes encouragé par les pouvoirs publics ; d'autre part, des entraves aux droits et des contrôles administratifs au sein des foyers ou résidences sociales adhérents de l'Unafo. Il est à noter que « l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine », prévue par la loi du 5 mars 2007, n'a jamais été mise en œuvre faute de publication des décrets prévus par la loi.*

Des systèmes « hôteliers » d'accueil des personnes dans la navette entre le pays d'origine et la France ont été expérimentés. Cependant leur généralisation se heurte à des difficultés juridiques, de gestion et d'acceptabilité par les personnes concernées.

L'accès à la santé

En raison des conditions de travail et de vie des migrants âgés, ceux-ci rencontrent très tôt des problèmes aigus de santé. Il est donc nécessaire

[217] Cf. « Vers une égalité de traitement ? Les engagements internationaux de la France pour les handicapés et les retraités étrangers » *Juillet 1994, Catred/FNATH/GRAVE/ODTI.*

[218] Cf. « L'accès aux droits sociaux des immigrés âgés, des politiques publiques paradoxales ». *Note Unafo, octobre 2012.*

d'aller vers les personnes en situation de précarité pour rendre possible un parcours de soins. C'est pourquoi l'Unafo a signé, en novembre 2008, un accord-cadre avec le Cetaf, organisme qui coordonne en France les actions des Centres d'examens de santé[219]. Mais sa mise en œuvre nécessite que des moyens d'accompagnement à la santé soient dégagés pour donner un contenu à un réseau partenarial nécessaire entre les gestionnaires, les centres d'examens de santé et tous les acteurs de la santé.

Le maintien à domicile et l'accès aux services gérontologiques

La question de la perte d'autonomie touche les migrants âgés qui vieillissent dans les foyers et résidences sociales. Trois mots sont, selon nous, essentiels : proximité, vigilance et médiation. Proximité, parce que le premier rôle des professionnels des logements-foyers et résidences sociales est de se situer au plus près des migrants âgés, afin de les écouter, les accompagner, détecter leurs besoins. Vigilance, parce que des dangers tels que la dénutrition, les problèmes d'hygiène et l'isolement guettent ces âgés en situation de vulnérabilité. Médiation enfin, car, si les gestionnaires de l'Unafo accueillent et logent des migrants âgés, ils n'ont pas vocation à se substituer aux services de droit commun. Leur mission, tout en s'exerçant au plus près des résidents, est d'alerter les services de droit commun : pour que les diagnostics d'évaluation de la perte d'autonomie soient réalisés par les professionnels ou les institutions dont c'est le métier ou la fonction, pour que la prise en charge soit effective et adaptée à leurs besoins.

Nous pensons qu'il est nécessaire d'expérimenter des solutions mutualisées de prise en charge des personnes dans les établissements. Notre système d'aide à la personne très fortement individualisé se prête souvent mal à l'intervention auprès de personnes vivant dans un cadre semi collectif.

Les établissements constituent depuis la loi SRU, nous l'avons rappelé, le domicile principal des personnes. A ce titre, l'action des gestionnaires se situe dans le cadre du maintien à domicile. La constitution d'un réseau de partenaires, la concertation et la coordination sont à mettre en place ou à développer auprès de personnes souvent oubliées des services de droit commun[220]. Il ne s'agit donc pas de transformer les établissements de notre secteur en établissements médico-sociaux qui n'auraient pas les missions, les moyens, les professionnels, les locaux adaptés à ce secteur. Il s'agit toutefois d'organiser l'articulation avec les dispositifs médico-sociaux, dont la fonction est d'accueillir des personnes en forte perte d'autonomie quand le maintien à domicile n'est plus possible.

[219] Cf. « Promouvoir la prévention de santé auprès des résidents, l'accord-cadre signé entre le Cetaf et l'Unafo décliné en région » *Action habitat n° 35, printemps 2013.*

[220] Cf. Précarité sociale et vieillissement : accompagner les personnes vulnérables et isolées, guide de bonnes pratiques, *Unafo, 2010.*

Les rencontres nationales 2012 de l'Unafo ont permis de formuler, à ce sujet, plusieurs propositions[221] *:*

- Assurer une fonction de coordination dans les territoires entre les services de droit commun, les acteurs associatifs et les immigrés âgés.

- *Assurer une fonction d'accompagnement individualisé auprès des personnes âgées immigrées, en fonction de leurs besoins et en mobilisant les partenaires compétents.*
- *Assurer le financement et la pérennité des deux fonctions de coordination et d'accompagnement, différentes et complémentaires.*
- *Prendre en compte les trajectoires migratoires et les modes de vie des retraités immigrés, dans la politique de lutte contre la fraude sociale, et limiter les contrôles de la condition de résidence ciblés dans les foyers des travailleurs migrants et résidences sociales.*

Travailler à la reconnaissance des migrants âgés grâce à leur inscription dans les politiques et dispositifs nationaux et locaux

Il faut tout d'abord noter qu'à l'exception notoire du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, il n'y a pas eu d'énonciation d'une politique nationale en direction des migrants âgés qui définisse un public cible, une finalité, des objectifs et des moyens d'action. Ce n'est certainement pas faute de colloques ou de rapports officiels sur la question. Il existe un décalage assez étonnant entre le regard souvent plutôt favorable porté par les pouvoirs publics sur les migrants âgés et l'absence d'énonciation d'une politique en leur direction.

Les rencontres nationales 2012 de l'Unafo ont permis de formuler, à ce sujet, une proposition[222] *qui va dans ce sens :*

« Définir une politique nationale forte d'intégration des personnes immigrées âgées, dotée de moyens spécifiques, de manière à favoriser leur accès aux dispositifs de droit commun ».

Cette reconnaissance des migrants âgés comporte plusieurs dimensions.

Tout d'abord, l'inscription des migrants âgés dans les schémas gérontologiques, qui ont en charge de définir les objectifs et les moyens en direction des âgés dans un département.

---

[221] « Renforcer l'accès et le maintien dans le logement des personnes âgées, notamment immigrées, grâce à un meilleur accès aux droits sociaux et à la santé », *Rencontres nationales de l'Unafo des 14 et 15 novembre 2012, 63 propositions*.

[222] « Renforcer l'accès et le maintien dans le logement des personnes âgées, notamment immigrées, grâce à un meilleur accès aux droits sociaux et à la santé », *Rencontres nationales de l'Unafo des 14 et 15 novembre 2012, 63 propositions.*

Ensuite, la coordination des actions conduites par les acteurs en charge des âgés, comme les Carsat, les services sociaux, de santé, d'aide à domicile, les établissements spécialisés, etc. L'Unafo a signé, en 2012, une convention avec la Caisse nationale d'assurance maladie pour construire une offre de services et de prévention de la perte d'autonomie des résidents de foyers de travailleurs migrants ou de résidences sociales[223].

Enfin, la reconnaissance des migrants âgés ne saurait être effective s'ils ne participent pas d'une visibilité sociale dans la cité. De nombreux gestionnaires de FTM ou résidences sociales ont multiplié, ces dernières années, de nombreuses initiatives en ce sens[224] *: publication de livres, expositions, films, signifiant ainsi que ces migrants âgés, s'ils sont de là-bas, sont aujourd'hui des gens d'ici.*

C- Les risques de gestion des foyers transformés

Nous voulons particulièrement insister sur les risques de gestion issus de l'abandon de l'indexation composite des redevances pour notre secteur. Une comparaison entre un indice composite et l'IRL actuellement appliqué fait apparaître que les gestionnaires perdent chaque année environ un point d'indice (différence entre l'augmentation des charges et celle des redevances). Par ailleurs, en raison du renchérissement des opérations noté par la Cour des comptes, sans parler des cas d'insuffisance des aides à l'investissement pouvant être apportées par les collectivités locales, le coût du loyer propriétaire augmente de manière plus significative que la hausse des redevances. Un effet d'étau se renforce au fil des années : d'une part, un montant relatif du coût de mise à disposition immobilière qui augmente ; d'autre part, un montant relatif des charges qui augmente également.

Entre les deux, ce sont les capacités humaines de gestion des résidences sociales et leur bon entretien qui s'en trouvent affectés. Le retour à une indexation composite des redevances est donc essentiel, ainsi que la nécessité de contenir les coûts d'opération (foncier et travaux) et/ou d'assurer, si nécessaire, des financements spécifiques complémentaires d'investissement.

D- Le pilotage négligé du volet social de la politique

En raison des différents volets du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, il nous semble nécessaire de renforcer la vocation interministérielle de cette politique, soit en donnant à la Cilpi les moyens de mener à bien cette mission, soit en la rattachant à la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal).

[223] Cf. Interview d'Albert Lautman, directeur de l'action sociale de la CNAV, *Action habitat n°* 33, *été 2012.*
[224] Cf. « Les foyers de la mémoire » *Action Habitat, printemps 2006*.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADOMA

Adoma, du fait de l'importance de son parc foyers, est largement impliqué dans ce plan.

Adoma partage l'essentiel des conclusions de ce rapport, particulièrement la nécessité d'orienter, de façon pragmatique, le Plan de Traitement sur les sites situés sur les marchés tendus (là où la demande de logement très social est la plus forte) et, prioritairement, sur les territoires où l'implication des élus locaux sera gage d'accélération des délais.

La préconisation d'orienter à terme un certain nombre de foyers sur des marchés détendus en centres d'hébergement (et notamment en centres d'accueil de demandeurs d'asile - CADA) est déjà une réalité pour Adoma. Notre seule capacité sur ce type de foyers permettrait à terme de résorber la quasi-intégralité des nuitées hôtelières payées par l'Etat (notamment en Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), pour autant que l'on oriente les personnes concernées vers les secteurs où des places sont disponibles.

Nous sommes également attentifs à la reprise en main des foyers et à la résorption de l'économie informelle.

Je souhaite, à cet égard, apporter quelques précisions s'agissant des cuisines illégales. Adoma maintient effectivement, lors des rénovations, des espaces dédiés, mais avec deux préalables : un projet porté à la fois par les résidents et les élus locaux ; l'existence d'un opérateur disposant d'un statut juridique formalisé (associatif).

Ces préalables, indispensables pour assurer la conformité au droit du travail et au respect des règles d'hygiène et de sécurité, sont parfois difficiles à réaliser ; ainsi, dans le parc réhabilité d'Adoma, il existe au moins deux exemples récents de surfaces financées et construites à cet usage, qui sont aujourd'hui inemployées.

J'appelle par ailleurs votre attention sur une question spécifique dans le traitement des Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) : le devenir des salles de prières, qui, au sein du patrimoine d'Adoma sont estimées au nombre de 200. Ce point mériterait d'être évoqué dans les orientations des politiques publiques, en fonction des clientèles actuelles et futures de ces résidences et en fonction des équipements existants (ou pas) dans les communes concernées par le plan de traitement. La question ne me semble pas relever de la seule responsabilité du bailleur.

Par ailleurs, pour permettre la restructuration de foyers en zone tendue et très urbaine, il est essentiel de disposer de sites de desserrement

pour envisager leur traitement en milieu vide de toute occupation. C'est ainsi que le site parisien construit par Adoma dans le 12ème arrondissement, avec le soutien de l'Etat et de la ville de Paris, va permettre, entre 2009 et 2015, de restructurer cinq foyers parisiens, avec l'utilisation de logements-tiroir par Adoma et d'autres opérateurs.

Il est impératif que la pérennité de ce site de desserrement soit assurée au-delà de 2015 (expiration de la convention d'occupation précaire du domaine public), notamment pour traiter un des plus gros foyers parisiens d'Adoma, le site de Senghor d'une capacité de 430 places.

En ce qui concerne la comparaison du taux d'effort entre le logement social et le logement foyer (p. 15-16), cette dernière n'apparaît pas homogène, dans la mesure où la redevance en résidence sociale intègre, outre les charges locatives classiques (nettoyage des parties communes ….), l'intégralité des fluides (eau, chauffage, électricité), l'installation et l'entretien du mobilier et de l'électroménager, l'assurance habitation, la fourniture et le blanchissage du linge de maison, ce qui laisse un reste à vivre qui n'est pas réduit par d'autres charges contraintes. Par ailleurs, le niveau d'accompagnement social des résidents dans l'accès au droit et l'accompagnement santé est très supérieur à ce qu'il est en logement social et n'est pas intégralement couvert par l'aide à la gestion locative sociale - AGLS (cf. ci-après pour les FTM).

Je souhaite par ailleurs attirer votre attention sur deux points :

- *la nécessité d'accélérer le plan de traitement relevé par le rapport parlementaire (rapport Bachelay), renvoie, d'une part, à la mobilisation de fonds propres des organismes, d'autre part, à la mobilisation de financements budgétaires (PLAI). Les enjeux budgétaires pourraient être relativement limités, au-delà de la programmation annuelle : un plan d'urgence de 10 000 logements sur cinq ans mobiliserait environ chaque année 20 millions d'euros supplémentaires de financements publics, ainsi que des besoins en fonds propres équivalents pour les opérateurs ;*
- *l'utilité de rapprocher les statuts juridiques des résidents des Foyers de Travailleurs Migrants et Résidences Sociales :*
    - *Aujourd'hui, hormis les FTM dédiés de fait à l'activité hébergement, les clientèles en Résidences Sociales ou en Foyers de Travailleurs Migrants ont tendance à converger, du fait de la décroissance de la clientèle des travailleurs migrants.*

(en %)

Pourcentage résidents en place (décembre 2013)	***FTM***	***Résidences Sociales***
Salariés et demandeurs d'emplois	*41*	*35*
Bénéficiaires de minimas sociaux	*25*	*34*
Retraités	*31*	*27*
Divers	*3*	*4*

- *Ce constat est particulièrement vrai pour les nouveaux entrants :*

(en %)

Pourcentage des nouveaux entrants (janvier à novembre 2013)	***FTM***	***Résidences Sociales***
Salariés et demandeurs d'emplois	*44*	*39*
Bénéficiaires de minimas sociaux	*37*	*40*
Retraités	*14*	*13*
Divers	*5*	*8*

Deux cas récents renvoient à un traitement différencié :

- *la nouvelle réglementation sur l'AGLS (comme la précédente) exclut les FTM, essentiellement pour des considérations budgétaires, alors que, comme le souligne le rapport, les besoins d'accompagnement notamment des clients vieillissants et/ou maîtrisant mal le français sont importants, et que les besoins d'accompagnement des bénéficiaires de minimas sociaux sont les mêmes, quel que soit le statut de leur logement ;*

- *la nouvelle réglementation sur le tarif social de l'énergie exclut également les FTM et ne s'applique qu'aux résidences sociales.*

Il y a là une forme de traitement des publics, qui souffre d'un manque de cohérence d'ensemble.

L'une des justifications de cette différenciation serait le souhait de « normaliser » les FTM et d'accélérer leur transformation en résidences sociales. ADOMA partage évidemment cet objectif, en faisant toutefois le même constat que celui établi par le rapport : la réalisation de cet objectif nécessitera de 10 à 15 ans, selon l'apport ou pas, par l'État et les opérateurs, des moyens budgétaires nécessaires à l'accélération du plan. Ainsi, il ne serait pas cohérent de « pénaliser » le public en FTM dans cet intervalle de temps, en l'écartant de certains dispositifs.

Par ailleurs, à ce jour, la bascule en résidence sociale sans travaux est pénalisante pour les opérateurs. Si elle permet d'accéder à l'AGLS (pour autant que les directions départementales de la cohésion sociale disposent d'enveloppes complémentaires), elle écarte des sites prioritaires au traitement, les FTM ayant changé de statut : étant déjà conventionnés, ils ne sont plus prioritaires pour leur restructuration par rapport aux PLAI.

Une vision d'ensemble devrait prévaloir envers la gestion de ces publics très sociaux. Des mesures opposant ces publics, parce qu'ils ressortent de deux tutelles distinctes, apparaissent inappropriées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE COALLIA

Notre organisme n'ayant pas d'observation particulière notable, nous vous informons par la présente ne pas souhaiter apporter de réponse ce rapport.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre V

Tourisme

Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut

PRÉSENTATION

Développé depuis une cinquantaine d'années, le tourisme représente un levier de croissance pour les économies insulaire d'outre-mer qui, le plus souvent, connaissent un chômage élevé[225]*. Or, si ce secteur a connu une expansion durant la décennie 90, il est en crise depuis le début des années 2000.*

L'importance du secteur touristique dans les économies d'outre-mer a ainsi conduit les chambres régionales et territoriales des comptes à engager un contrôle des politiques touristiques conduites par les principaux acteurs locaux sur la période 2006-2012 dans trois départements – la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion – et en Polynésie française, où le tourisme est un atout fondamental eu égard aux caractéristiques économiques et à l'importance de la population[226] *.*

Il ressort de ces contrôles que le dynamisme des îles concurrentes relativise la portée des explications qui rendent la crise économique internationale responsable de cette situation. La cause est davantage à rechercher dans les difficultés structurelles de l'outre-mer, en particulier des interventions peu dynamiques des collectivités et, de façon générale, une action publique souvent inefficace.

[225] Taux de chômage en 2012 (données Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : La Réunion : 28,5 % ; Guadeloupe : 22,5 % ; Martinique : 21 % ; Polynésie française : 22,5 %.

[226] Le champ de l'enquête n'a pas inclus la Nouvelle-Calédonie dont le potentiel industriel repousse au second plan l'enjeu touristique, ni la Guyane et Mayotte, au développement touristique encore limité. Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon n'ont pas été examinés en raison de leurs situations spécifiques.

I - Un secteur en crise

Alors que ce secteur représente une part prépondérante dans l'économie locale, au-delà d'un rebond récent, le tourisme[227] en outre-mer souffre, depuis près d'une décennie, d'une fréquentation en baisse tendancielle ou en stagnation qui s'inscrit à contre-courant du dynamisme touristique des îles tropicales concurrentes.

A - Des faiblesses chroniques

1 - Un enjeu économique significatif

Le tourisme représente 7 % du produit intérieur brut (PIB) de la Guadeloupe (2012), 9 % de celui de la Martinique (2011) et 7,7 % (2011) de celui de la Polynésie française. À La Réunion, il contribue plus modérément à l'activité économique (2,6 % du PIB en 2012).

Les recettes du secteur sont estimées à 418,6 M€ pour la Guadeloupe et à 309 M€ pour la Martinique en 2011. À La Réunion, ces recettes (314,7 M€) représentent la première source d'exportation de l'île. En Polynésie française, le chiffre d'affaires du tourisme représente un peu moins de 13 % du total des activités marchandes en 2012, soit plus du double du total des exportations de biens.

Le tourisme a contribué à l'emploi en 2012 pour 16 % du total des emplois en Polynésie française, 9 % des effectifs salariés à la Guadeloupe, et, à La Réunion, l'INSEE l'évalue à 3,2 % de l'emploi total en 2011 avec 6 750 salariés, tandis que l'observatoire régional du tourisme en comptabilise 8 500.

[227] Pour l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), « le tourisme est un déplacement hors de son lieu de résidence habituel pour plus de 24 heures mais moins de quatre mois, dans un but de loisirs, un but professionnel (tourisme d'affaires) ou un but sanitaire (tourisme de santé) ».

2 - Des fréquentations touristiques en baisse

L'essor du secteur touristique observé durant la décennie 1990-2000 s'est arrêté de façon nette lors de la décennie suivante. La baisse de la fréquentation aux Antilles et en Polynésie française et la stagnation à La Réunion se révèlent des tendances de fond, même si un rebond récent peut être observé en 2011 et 2012.

Tableau : nombre de touristes accueillis entre 1990 et 2012

	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Martinique	282 000	526 290	484 127	503 475	501 400	481 200	441 600	478 000	496 500	487 300
Guadeloupe	331 000	602 875	368 600	371 200	407 900	412 000	346 500	392 300	417 800	*487 759*[228]
La Réunion	200 000	437 352	409 000	278 800	380 500	396 400	421 900	420 300	471 300	446 500
Polynésie française	132 000	252 000	208 067	221 549	218 241	196 496	160 447	153 919	162 776	168 978

Source : enquête INSEE et données des comités régionaux du tourisme

3 - Les contrecoups des crises sanitaires et sociales

Les Antilles françaises ont connu une crise sociale en 2009, liée notamment à la cherté de la vie, qui a conduit à l'annulation de près de 10 000 séjours. À La Réunion, l'épidémie de chikungunya en 2006 a entraîné une baisse de 32 % de la fréquentation touristique et un recul historique de 40 % de la fréquentation des hôtels. Près de la moitié de la capacité hôtelière de l'île et 500 emplois ont été alors perdus. Depuis 2011, la destination réunionnaise se trouve confrontée à la « crise requin » à la suite d'une recrudescence des attaques[229].

[228] Source : Région Guadeloupe (chiffre issu du croisement des données INSEE et IEDOM selon un mode de comptage différent de celui du tableau).

[229] Si une douzaine d'attaques de requins ont été comptabilisées entre 1990 et 2000, neuf attaques – dont quatre mortelles –ont été recensées entre 2011 et 2013.

B - Le dynamisme des destinations concurrentes

Les destinations concurrentes se distinguent par des fréquentations touristiques en augmentation constante ces dernières années, en concordance avec le dynamisme du tourisme international qui a crû de 4 % en 2012.

1 - Des îles voisines plus attractives

Dans les Caraïbes, les îles de la Guadeloupe et de la Martinique sont confrontées à une concurrence forte de la République Dominicaine (plus de quatre millions de touristes en 2012), de Porto Rico (trois millions), de Cuba (plus de deux millions), de la Jamaïque (un peu moins de deux millions) et des Bahamas (1,4 million).

Dans l'océan indien, La Réunion est en retrait par rapport à ses concurrents, Maurice (965 000 touristes en 2012) et les Maldives (958 000 touristes), qui ont connu une croissance supérieure à 30 % ces dix dernières années.

Dans la zone Océanie, la Polynésie française apparaît de plus en plus distancée par les grandes destinations de la région comme Hawaï (plus de sept millions de touristes), Guam (plus d'un million de touristes) et Fidji (661 000) ou les nouvelles destinations que sont les îles Cook (122 000 touristes en 2012), Samoa (126 000) ou encore le Vanuatu (108 000).

2 - Des avantages de compétitivité

Le succès des îles concurrentes témoigne d'une offre touristique plus adaptée aux attentes de la clientèle internationale qui profite de charges d'exploitation moins élevées[230], de normes de construction meilleur marché, de parités de change plus favorables et d'un accueil jugé souvent de meilleure qualité.

[230] Des dispositifs d'exonération de charges sociales patronales allègent cependant le coût du travail dans le secteur touristique pour les départements d'outre-mer.

Par ailleurs, la volonté de ces îles de trouver une source endogène de développement économique se traduit par une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs publics et privés, inscrivant le tourisme au cœur des stratégies de développement.

Une offre touristique en déclin en outre-mer et en progrès chez les concurrents : l'exemple de la croisière

Avec 250 000 croisiéristes en 2012 à la Guadeloupe et 92 103 à la Martinique, les deux îles accusent un retard dans la zone, puisque, dans chacune des îles voisines, la fréquentation en escales est de l'ordre du demi-million de croisiéristes par an. Les Bahamas, les Îles vierges américaines, les Îles Caïman, Cozumel (Mexique) et Saint-Martin (partie néerlandaise de l'île) concentrent à elles seules 46 % des échanges.

En Polynésie française, la fréquentation des croisiéristes est en diminution constante. Entre 2003 et 2011, leur nombre a ainsi baissé de 48,2 %.

L'explication conjoncturelle de la crise économique ne peut à elle seule être déterminante pour expliquer les faibles résultats de l'outre-mer français. Le dynamisme touristique mondial, particulièrement celui des îles tropicales, renvoie aux raisons d'ordre structurel de la désaffection à l'égard de l'outre-mer français que les actions publiques ne parviennent pas à surmonter.

II - Des collectivités peu dynamiques[231]

L'ensemble des collectivités territoriales ainsi que l'État interviennent dans le secteur touristique. Dans les régions d'outre-mer, à La Réunion, aux Antilles et en Guyane, compte tenu des enjeux et en raison de leurs compétences particulières, les conseils régionaux devraient jouer un rôle plus actif, de quasi chef de file.

En Polynésie française, la collectivité de Polynésie devrait également s'affirmer comme le pilote de l'action touristique.

[231] La numérotation du titre n'apparaît pas dans la version du rapport imprimé par la Documentation française. Cette erreur matérielle a été corrigée dans la présente version mise en ligne le 11 février 2014.

Le cadre institutionnel et la répartition des compétences en matière de tourisme

Les collectivités concernées par l'enquête :

La Guadeloupe, la Martinique et La Réunion sont dotées d'un conseil général et d'un conseil régional. Entérinant le choix effectué par les électeurs le 24 janvier 2010, la constitution d'une collectivité unique, exerçant les compétences du conseil général et du conseil régional, interviendra à la Martinique en 2015.

La Polynésie française relève du statut de collectivité d'outre-mer (COM). Le président de la Polynésie dirige l'action du gouvernement et de l'administration et promulgue les « lois du pays ». Pour les matières qui, comme le tourisme, ne sont pas dévolues à l'État, le droit national n'est applicable que sur mention expresse en ce sens.

La répartition des compétences :

Au titre de ses compétences régaliennes, l'État fixe les règles relatives aux visas, pour l'ensemble du territoire national, y compris en Polynésie française.

Dans les départements et régions d'outre-mer, comme en métropole, l'État réglemente, agrée et classe les équipements, organismes et activités touristiques, sauf en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, il assure la promotion du tourisme français à l'étranger, grâce à l'intervention de son opérateur, le groupement d'intérêt économique Atout France. Il apporte son concours aux actions de développement touristique des collectivités territoriales.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la Polynésie française qui peut cependant faire appel à Atout France dans un cadre contractuel.

Le législateur a progressivement confié à la région trois types de compétence : la définition de la stratégie touristique à moyen terme et, depuis 2002[232], l'observation du secteur et la coordination des initiatives publiques et privées.

[232] Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Dans les régions d'outre-mer, le conseil régional a l'obligation de créer un comité régional du tourisme (CRT). Organisés sous la forme associative à la Guadeloupe et à La Réunion, d'établissement public à la Martinique, les comités de tourisme[233] interviennent dans la promotion de la destination, compétence obligatoire que leur confère le législateur, et dans la structuration de l'offre touristique. La Polynésie française s'est dotée d'un groupement d'intérêt économique qui assure des missions comparables à celles des comités régionaux du tourisme.

Le département a aussi l'obligation de créer un comité départemental du tourisme (CDT) dont l'activité doit s'exercer en harmonie avec les collectivités territoriales, en prenant en compte les orientations définies par le schéma régional.

La commune peut créer un office de tourisme chargé des missions d'accueil et d'information des touristes et de la promotion touristique locale.

A - Des stratégies touristiques peu offensives

1 - Des plans de développement anciens

Les stratégies touristiques des conseils régionaux de la Martinique et de La Réunion s'inscrivent dans des plans anciens, datant de la fin des années 90 et du début des années 2000.

En Polynésie française, des études et des schémas pluriannuels plus ou moins détaillés ont été réalisés à un rythme soutenu depuis 2005 sans réelle validation et sans mise en application.

2 - Des objectifs pas assez opérationnels

Outre leur caractère daté, ces documents affichent des objectifs généraux, nombreux et non hiérarchisés, sans précision de calendrier ni de moyens, notamment financiers. La plupart d'entre eux sont fondés sur des hypothèses irréalistes, comme l'objectif de parvenir à 600 000 touristes d'ici 2015 à La Réunion, l'offre d'hébergement étant incapable d'absorber un tel flux.

[233] Comité du tourisme des îles de la Guadeloupe (CTIG) ; Île de La Réunion Tourisme (IRT) ; Comité martiniquais du tourisme (CMT).

La faiblesse du caractère opérationnel des stratégies touristiques en outre-mer s'explique en partie par l'absence de sollicitation des comités régionaux du tourisme qui n'ont pas été saisis par les collectivités régionales, alors même que cette possibilité est ouverte[234]. Les comités régionaux du tourisme antillais et réunionnais ont donc eu tendance à développer des stratégies touristiques propres, parfois en contradiction avec celles des exécutifs régionaux.

3 - Des approches peu innovantes

S'y ajoute l'absence de démarche réellement innovante, susceptible de différencier les destinations outre-mer des îles concurrentes. Définies par rapport à des objectifs essentiellement quantitatifs, les stratégies touristiques de l'outre-mer peinent à choisir entre les produits qu'elles proposent et les différents types de clientèles qu'elles visent. Elles éprouvent des difficultés à se renouveler.

Ainsi, la Martinique et la Guadeloupe restent encore marquées par le tourisme de masse des années 80. Orienté principalement vers l'offre balnéaire, ce modèle n'arrive pas à ajouter à ce produit d'appel des offres touristiques complémentaires. Face à la palette très riche de son offre touristique (destination de montagne, de volcan, de tourisme de nature, offre balnéaire, diversité culturelle), La Réunion hésite entre le « bleu » (tourisme balnéaire) et le « vert » (tourisme de nature), transmettant aux clientèles étrangères un message peu lisible.

4 - Des atouts insuffisamment valorisés

Les stratégies adoptées valorisent insuffisamment les atouts indéniables de ces destinations, au nombre desquels figure l'existence de garanties importantes en termes de stabilité politique et de sécurité sanitaire, particulièrement recherchées par les clientèles familiales et les seniors.

La richesse du patrimoine culturel des destinations d'outre-mer, qui s'exprime dans la diversité des populations et dans la variété des

[234] La stratégie de la région, formalisée dans le cadre d'un plan régional, peut être complétée par un schéma de développement du tourisme et des loisirs proposé par le comité régional de tourisme à la demande de la collectivité (article L. 131-7 du code du tourisme).

manifestations culturelles et festives qui rythment la vie de ces îles, n'est pas suffisamment valorisée.

La qualité exceptionnelle de leur patrimoine naturel n'est pas suffisamment prise en compte. Le parc national de La Réunion, qui représente près de 40 % du territoire, a été classé en 2010 au patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco pour ses cirques, ses pitons et ses remparts. La stratégie touristique réunionnaise, élaborée avant ce classement, reste silencieuse face à un produit d'appel et de notoriété majeur.

La Martinique, la Guadeloupe et La Réunion sont également des destinations dotées de volcans actifs (la montagne Pelée à la Martinique, la Soufrière à la Guadeloupe et le Piton de la Fournaise à La Réunion), peu exploités pour l'image touristique de ces îles.

5 - Un manque d'articulation avec les autres acteurs

L'articulation nécessaire entre l'action des régions et de la collectivité de Polynésie française et celle des autres collectivités territoriales est défaillante.

Les acteurs privés de la filière éprouvent également des difficultés à s'inscrire dans des orientations stratégiques dont ils ne saisissent pas les tenants et les aboutissants.

B - Une connaissance lacunaire du secteur

Le traitement de l'information touristique, aide à la décision et à l'évaluation des politiques, est négligé.

À La Réunion, l'observation du secteur a été longtemps paralysée et n'a retrouvé un dynamisme certain qu'à la fin de l'année 2011.

À la Guadeloupe et à la Martinique, la connaissance de l'offre locale reste partielle. Les observatoires régionaux du tourisme, créés et portés depuis 2005 par le comité martiniquais du tourisme et, à la Guadeloupe, par la région elle-même, fonctionnent avec peu de moyens. Les données manquent de précision et de cohérence, privant ainsi les collectivités régionales d'informations fiables et actualisées.

En Polynésie française, la collectivité dispose de bases de données statistiques mais, au-delà des informations liées à la fréquentation et aux

indicateurs de dépenses, elle n'a que peu d'enquêtes de satisfaction permettant d'adapter son offre touristique à la demande réelle.

C - Une coordination insuffisante

1 - Pour les aménagements des sites

L'offre touristique en outre-mer est confrontée à des problèmes récurrents : propreté de la voirie, organisation des transports dans des îles souvent embouteillées, manque de parking à proximité des sites touristiques, collecte d'eaux usées, aménagements des espaces littoraux (qualité des plages, maîtrise du foncier, etc.) et défaut de signalisation des sites.

Ces aménagements touristiques nécessitent l'intervention de nombreux acteurs publics (État, conseil régional, conseil général, collectivités d'outre-mer, communes et groupements de communes), la collectivité d'outre-mer pour la Polynésie française. Les régions et la collectivité de Polynésie Française, qui devraient contribuer à rassembler les énergies des acteurs publics, interviennent peu ou pas sur ce champ.

À la Martinique, les espaces d'aménagement touristique envisagés il y a une dizaine d'années sont encore au stade des études. En Polynésie française, la politique touristique et les politiques d'aménagement s'ignorent. Des travaux récents ont été entrepris au mépris des aspects touristiques : le point de vue de Taharaa et le trou du souffleur ont été rendus difficiles d'accès par les travaux routiers réalisés. L'aménagement des plages et des sites culturels et naturels a été effectué de manière disparate par les services du pays et par les communes.

2 - Pour les tourismes balnéaire et de nature

L'absence de coordination entre la région et le département nuit à l'efficacité de l'action publique, le conseil général de la Réunion étant propriétaire foncier[235] d'une grande partie de l'île.

[235] Le statut départemento-domanial est propre aux départements d'outre-mer îliens (les Antilles et La Réunion) : il s'agit de l'ancien domaine de la colonie, passé sous ce statut en 1948. La nue-propriété revient au département, mais l'État en conserve le droit d'usage.

Alors que le tourisme de randonnée est un produit d'appel important pour la destination, l'état de vétusté et le confort spartiate des onze gîtes de montagne, propriété du conseil général, sont régulièrement dénoncés par les visiteurs. Des divergences entre les deux collectivités se sont traduites par une démobilisation des deux acteurs.

La problématique des bassins de baignade est également révélatrice de l'absence de coordination avec le bloc communal jusqu'à une période récente. Alors que la zone littorale Ouest est confrontée à une affluence croissante, aucun des cinq bassins de baignade figurant dans le schéma d'aménagement régional n'a été créé.

Le préfet a relancé la coordination en réunissant en octobre 2012 un comité d'orientation stratégique, co-présidé avec le président de la région et la présidente du département, chargé de débloquer les dossiers nécessitant un haut degré de pilotage parmi lesquels figurent la création des bassins de baignade, l'entretien des sites de randonnée ainsi que la rénovation des gîtes de montagne.

III - Des actions publiques inefficaces

Les actions publiques engagées par les régions et la collectivité de Polynésie et leurs principaux opérateurs (les comités de tourisme) sont déséquilibrées en faveur d'une intervention majoritairement centrée sur la promotion des destinations alors que l'offre touristique reste inadaptée aux attentes de la clientèle internationale.

A - La promotion : un échec

1 - L'incapacité à diversifier les clientèles touristiques

a) La forte dépendance à l'égard de la clientèle métropolitaine

Les économies touristiques des Antilles et de La Réunion sont largement orientées vers la métropole, au risque de devenir des produits méconnus du marché mondial. La clientèle métropolitaine représente plus de 80 % des touristes. En revanche, la clientèle touristique accueillie en Polynésie française est plus diversifiée avec une ouverture sur les

marchés asiatiques et américains, la part métropolitaine représentant une moyenne de 20 % du total des touristes accueillis entre 2006 et 2012.

Cette situation de mono-clientèle constitue un double handicap pour les destinations de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Le premier est une grande sensibilité à la conjoncture économique française. Le second tient au caractère fortement affinitaire.[236] Or le tourisme affinitaire apporte moins de recettes que le tourisme d'agrément ou le tourisme d'affaires, les dépenses liées à l'hébergement et à la restauration étant moindres.

b) L'absence de résultat des politiques promotionnelles

Aux Antilles et à La Réunion, les conseils régionaux, *via* les comités régionaux de tourisme, ont engagé des actions visant à diversifier les clientèles touristiques en ciblant prioritairement les pays d'Europe du Nord et les clientèles étrangères voisines. Les résultats ne sont pas à la hauteur des enveloppes financières engagées annuellement (plus de 7 M€ à La Réunion et 6 M€ à la Guadeloupe). La part des clientèles européennes reste stable, représentant en moyenne 5 % des touristes accueillis.

Cette incapacité à diversifier les clientèles s'étend également aux touristes en provenance des aires géographiques proches des Antilles, de La Réunion et de la Polynésie française dont le nombre reste stable ou en baisse : diminution croissante de la part des clientèles nord-américaines aux Antilles (1 % du total des touristes accueillis), baisse prononcée des clientèles de la Chine et de la zone océan indien (Maurice, Afrique du Sud, Inde) à La Réunion (10 % en 2012), chute de la fréquentation des touristes d'Amérique du Nord (59 892 touristes en 2012) et de l'Asie (16 505 en 2012) en Polynésie française.

2 - Le manque de professionnalisme

Au-delà des facteurs extérieurs liés notamment à la conjoncture internationale et à la faible implication des acteurs privés dans la promotion touristique, les politiques promotionnelles conduites par les acteurs publics locaux portent, en elles-mêmes, des faiblesses qui expliquent l'absence de résultat.

[236] Touristes qui voyagent pour rendre visite à la famille ou aux amis.

a) L'instabilité dans la définition des clientèles prioritaires

Promouvoir une destination à l'étranger nécessite de travailler le marché visé dans la durée avec des moyens différenciés selon l'importance que revêt le marché concerné. Si certaines îles respectent ce principe – c'est le cas notamment de la Guadeloupe –, d'autres, en revanche, éparpillent leur intervention sur des marchés étrangers, dont l'importance et la liste varient d'une année sur l'autre. Ainsi, à La Réunion, le comité régional de tourisme met en œuvre des actions promotionnelles qui font varier tous les ans les pays visés et leur degré de priorité.

b) L'intrusion inefficace du pouvoir exécutif local dans la promotion

Dans certains cas, l'intrusion du pouvoir exécutif local dans la promotion se traduit par des opérations inefficaces sur la clientèle touristique visée. Ainsi, la participation de la Polynésie française à l'exposition universelle de Shanghai, en 2010, apparaît en décalage avec les clientèles touristiques ciblées dans la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique (GIE) Tahiti Tourisme. Au vu de la faible importance de la clientèle chinoise, qui représentait moins d'un millier de touristes, Tahiti Tourisme a proposé, en vain, d'orienter vers d'autres marchés, notamment américains, le financement de 80 millions de F CFP[237] retenu.

c) L'absence d'évaluation des actions menées

L'évaluation des actions de promotion n'est pas suffisamment recherchée. À la Guadeloupe et à la Martinique, les rapports d'activité du comité régional de tourisme recensent, pour chacun des marchés, l'ensemble des actions de promotion conduites sans pour autant faire l'évaluation des résultats.

À La Réunion, les actions de promotion, qui prennent la forme d'événementiels organisés en métropole et à l'étranger, sont peu évaluées alors qu'elles entraînent des frais importants liés au transport aérien, au fret et à l'hébergement des participants sans avoir d'effet structurant immédiat. Les opérations menées par le comité régional de tourisme, le

[237] 670 399 €.

12 et 13 septembre 2006, sur le Parvis de Notre-Dame de Paris ainsi que l'opération « Ronde des Régions », engagée en 2010 et 2011 par l'Association Tourisme Réunion, sont des exemples édifiants à cet égard.

3 - De nouvelles initiatives encore fragiles

De nouvelles stratégies promotionnelles engagées récemment aux Antilles et à La Réunion pourraient permettre d'attirer des clientèles étrangères plus nombreuses, mais elles sont, à ce stade, handicapées par des fragilités opérationnelles.

a) La stratégie des « îles Vanille »

La Réunion participe depuis 2010, avec les îles de la zone (Maurice, Seychelles, Madagascar, Mayotte, Comores, Maldives), à une nouvelle stratégie promotionnelle destinée à séduire les clientèles étrangères, particulièrement les touristes européens et chinois, en leur proposant des offres combinées inter-îles. Fin 2013, ce concept des « îles vanille » se traduit essentiellement par la vente d'offres combinées entre La Réunion et Maurice et peine encore à se matérialiser dans les taux de fréquentation en raison notamment des différences dans les réglementations relatives aux visas et au fait que les partenaires sont également des concurrents.

b) Les contrats de destination

Par la conclusion des contrats de destination en 2011, la Guadeloupe et la Martinique ont engagé une démarche nouvelle qui permet de fédérer, autour de l'objectif du renforcement de la clientèle européenne, les principaux acteurs de la promotion (comités régionaux du tourisme, conseils régionaux, Atout France, professionnels privés, Air France). La compagnie Air France a arrêté la liaison hebdomadaire effectuée depuis l'aéroport de Roissy au bout de 18 mois au vu d'une dégradation de ses résultats sur cette ligne. Le retrait d'Air France du dispositif a compromis la stratégie de diversification des clientèles touristiques initiée par les acteurs locaux.

B - L'accessibilité : deux handicaps

1 - Les conditions de visa

Un certain nombre de clientèles étrangères ciblées par les acteurs touristiques outre-mer - notamment celles provenant d'Europe orientale, de Russie, de Chine et d'Inde - sont soumises à des obligations d'obtention de visa. En dehors des îles françaises, ces clientèles bénéficient souvent de dispense de visa ou de facilités de délivrance dans les aéroports. Du fait notamment de ces différences dans les réglementations, La Réunion bénéficie peu des retombées des offres combinées avec Maurice et les Seychelles.

Les obligations de visa pour l'entrée à la Guadeloupe, Martinique et La Réunion

Les conditions de visa sont définies par l'arrêté du 26 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces îles ne faisant pas partie de l'espace Schengen, l'obtention d'un visa de court séjour spécifique à l'outre-mer est exigée.

Depuis le 7 février 2013, à la suite des demandes répétées des autorités locales réunionnaises, les ressortissants sud-africains bénéficient désormais d'une exemption de visa[238]. L'exemption souhaitée par les acteurs réunionnais en faveur des touristes en provenance d'Inde et de Chine, dont une partie de la population réunionnaise est originaire, a été refusée par le gouvernement en raison des risques migratoires.

2 - L'offre aérienne

a) Une desserte aérienne peu diversifiée

Les touristes européens désireux de se rendre aux Antilles ou à La Réunion sont contraints de passer par Paris. Peu de lignes régulières

[238] Selon le comité régional de tourisme de La Réunion, les ventes de billets d'avion sur la ligne La Réunion/Afrique du Sud du principal opérateur auraient augmenté de plus de 30 % en 2013, depuis la levée de l'obligation de visa.

assurent la liaison directe d'une ville européenne autre que Paris vers Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et La Réunion. À cet inconvénient s'ajoute l'obligation de changer d'aéroport. Les trois compagnies aériennes qui relient, par des lignes régulières, la Martinique et la Guadeloupe à Paris[239] le font depuis l'aéroport d'Orly, contraignant ainsi les clients européens – qui arrivent majoritairement à Roissy- à traverser Paris. Seule la compagnie XL Airways dessert la Martinique et la Guadeloupe au départ de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

Air France et Corsair desservent La Réunion depuis Orly. Seule la compagnie Air Austral fait décoller ses avions depuis Roissy Charles de Gaulle. Air France ne partage aucun code[240] avec Air Austral, compagnie qu'elle a contribué à créer, alors qu'elle est engagée dans un partenariat de cette nature avec la compagnie mauricienne Air Mauritius qui a arrêté la majorité de ses liaisons européennes. Cet accord facilite le transport des touristes européens vers Maurice. Les tensions qui ont pu exister dans les relations entre Air France et Air Austral, liées à la décision de la compagnie régionale réunionnaise, en 2003, de desservir Paris, ne favorisent pas les intérêts touristiques de l'île.

Les touristes étrangers originaires de la zone régionale proche des îles françaises ont également des difficultés à accéder aux destinations outre-mer. Les liaisons aériennes entre la Guadeloupe, la Martinique et le continent américain ont beaucoup diminué depuis la dernière décennie (2 % du trafic passager total de la Guadeloupe en 2012).

À la Réunion, la compagnie régionale Air Austral, dont le capital est majoritairement public, a connu des difficultés financières importantes en 2011 qui l'ont contrainte à fermer les lignes déficitaires de Sydney et de Nouméa. La proximité géographique de l'aéroport international de Maurice qui dessert une quinzaine de destinations en liaison directe pourrait permettre à La Réunion de disposer d'une plate-forme aéroportuaire (*hub)* proche. Mais le coût important des billets (300 € aller-retour en moyenne par passager) entre La Réunion et Maurice limite les flux touristiques.

En Polynésie française, les touristes étrangers de la zone sont confrontés d'une offre aérienne en recul. Le trafic passager est essentiellement centré sur Paris (39 % du trafic en 2012) et Los Angeles (31 %). La compagnie régionale Air Tahiti Nui, dont le capital est détenu majoritairement par la collectivité de Polynésie française, est le principal

[239] Air France, Air Caraïbe, Corsair.

[240] Le partage de code est une forme de coopération entre compagnies aériennes. L'une des compagnies aériennes est chargée d'effectuer directement le vol et l'autre dispose du droit de vendre des places sur ce vol sous son propre code.

transporteur à destination de l'île de Tahiti. Les difficultés financières d'Air Tahiti Nui, liées notamment au maintien d'une flotte aérienne en surcapacité[241], ont conduit la compagnie à fermer les lignes fortement déficitaires de New-York et de Sydney.

b) Des tarifs élevés et les effets perturbateurs des dispositifs publics

Les liaisons entre la métropole et l'outre-mer sont jugées d'un coût trop élevé par les professionnels du tourisme. Aucune étude exhaustive des tarifs pratiqués par les compagnies aériennes sur une longue période n'étant réalisée, il est difficile d'apprécier la réalité de cette cherté et, surtout, de comparer le niveau des tarifs avec ceux pratiqués sur les destinations concurrentes, le coût du billet étant un des éléments du choix des destinations.

Outre le niveau des tarifs aériens, l'existence d'écarts de prix pouvant aller du simple au double en période de vacances scolaires est un autre inconvénient. Calculés par la méthode du *yield management* (en fonction des taux de remplissage), les prix peuvent atteindre des niveaux dissuasifs lors de ces dates pour les touristes d'agrément.

Les dispositifs de continuité territoriale (aide au transport en faveur des résidents) et de congés bonifiés (prise en charge des frais de voyage des fonctionnaires tous les trois ans) peuvent avoir un caractère inflationniste sur les tarifs aériens.

C - L'offre touristique : des aides inopérantes

1 - La promotion privilégiée aux dépens de l'offre de produits

Des enveloppes financières importantes sont mobilisées par les régions et la Polynésie française pour soutenir l'offre touristique, que ce soit en direction des investissements publics ou des entreprises privées.

Les interventions financières restent cependant très largement orientées vers les dépenses engagées par les comités du tourisme pour la

[241] En maintenant une flotte aérienne composée de cinq avions avec un plan de charge conçu pour quatre, Air Tahiti Nui a une surcapacité qu'elle évalue à 600 M FCFP[241] par an (5 M€) et qu'elle justifie par la nécessité de dimensionner sa capacité en fonction des périodes de pointe.

promotion de la destination (campagnes de publicité grand public, présence dans les salons internationaux, actions en direction des professionnels qui commercialisent la destination, les tours opérateurs et les agences réceptives).

Montant des enveloppes financières engagées par les régions et la Polynésie française.

Sur la période 2007-2011, la région Martinique a consacré 86,9 M€ au secteur du tourisme (avec une dépense moyenne annuelle de 17,3 M€) tandis que la Guadeloupe, entre 2007 et 2012, a consacré 71,8 M€ (avec une moyenne annuelle de 11,9 M€). La Réunion a mobilisé un total de 85,3 M€ de subventions entre 2006 et 2012 (le montant des aides a augmenté de 65 % en 2012 par rapport à 2006).

En Polynésie française, 13,5 MdF CFP (113 M€) de dépenses de fonctionnement ont été engagés entre 2005 et 2011, auxquels il faut ajouter 220 MF CFP (1,8 M€) au titre des dépenses d'investissement.

L'examen des crédits du secteur touristique inscrits dans les budgets primitifs 2012 des régions, en euros par habitant, révèle que les Antilles et La Réunion se situent dans les dix premières régions (la Martinique occupe le cinquième rang, La Réunion est en huitième position et la Guadeloupe en dixième place).

2 - Le déficit d'accueil et de formation

Aux Antilles et à La Réunion, l'adhésion de la population locale au tourisme demeure encore insuffisante. Aux Antilles, la crise sociale de 2009 et des incidents récents renforcent l'image, pas toujours justifiée, de destinations peu chaleureuses. À La Réunion, le tourisme n'est pas encore intégré comme une priorité par la population locale, par ailleurs, traditionnellement accueillante.

La faible qualité de l'accueil des touristes concerne également les acteurs privés de la filière (absence de maîtrise des langues étrangères, horaires des commerces et restaurants inadaptés à une vie nocturne, accueil peu structuré à l'arrivée des navires de croisières).

La prise de conscience récente de la nécessité d'améliorer l'accueil des touristes a amené les collectivités publiques à engager des actions de sensibilisation de la population.

3 - Les faiblesses de l'offre hôtelière

a) Un parc insuffisant

Les régions d'outre-mer sont moins dotées en chambres d'hôtel que les régions métropolitaines. De plus, aucune grande chaîne internationale n'y est implantée, à l'exception des groupes Club Méditerranée et Accor aux Antilles.

La diminution importante du nombre de chambres d'hôtel a suivi le mouvement à la baisse des fréquentations touristiques. Inadaptée aux fluctuations saisonnières, avec une forte tension en période de haute saison touristique[242] mais des taux d'occupation moindres en dehors, la capacité hôtelière actuelle, avec moins de 4 500 chambres,[243] ne permet pas d'envisager une augmentation substantielle des flux touristiques.

Selon les professionnels du secteur, seule l'augmentation du nombre de chambres pourra entrainer une augmentation du trafic aérien. Une insuffisante capacité hôtelière empêche les professionnels qui commercialisent les destinations d'acheter aux hôteliers des volumes de séjours importants et de s'engager auprès des compagnies aériennes sur des réservations de bloc-sièges d'un niveau plus élevé.

S'il apparaît très positif et prometteur pour l'avenir, le développement croissant de structures d'hébergement diffus (chambres d'hôte, gîtes, meublés de tourisme, etc.) aux Antilles et à La Réunion ne peut entièrement remplacer les capacités hôtelières manquantes.

b) Une offre hôtelière inadaptée

Par ailleurs, la qualité du parc hôtelier à La Réunion, à la Guadeloupe et à la Martinique est jugée insuffisante. En Polynésie française, le cadre réglementaire et la procédure de classement sont de la compétence de la collectivité. Conçu de manière rigide en 2000, le classement est limité aux hôtels de classe internationale et ignoré par près des trois-quarts des petits établissements.

---

[242] La période de haute saison touristique concerne généralement la période de novembre à avril, la basse saison s'établit entre mai et octobre.

[243] Au 1er janvier 2012 : 3 569 chambres à la Martinique, 4 435 à la Guadeloupe, 2 117 à La Réunion.

c) Des aides multiples sans véritables résultats

À La Réunion, la région s'était fixé pour objectif de parvenir à créer 1 000 chambres classées entre 2006 et fin 2013. Malgré le caractère plus incitatif des aides mises en place à partir de 2010 avec le soutien du fond européen FEDER[244], l'objectif est loin d'être atteint : la mobilisation d'une enveloppe de subventions régionales (hors fonds européens) de 4 M€ a conduit à la création effective de 117 chambres, les autres concernent des hôtels en cours de construction ou dont les travaux n'ont pas encore démarré.

En Polynésie française, des financements assez importants mais concentrés sur un nombre relativement limité d'établissements ont été engagés pour soutenir la création et la rénovation des hébergements touristiques (près de 277 M FCP[245] entre 2005 et 2011).

La situation financière dégradée d'un grand nombre d'hôtels, en particulier aux Antilles, ainsi que l'importance des charges structurelles auxquelles ils sont confrontés expliquent, pour partie, la difficulté à rénover l'offre hôtelière (coût salarial, coût de construction aux normes parasismiques et para cycloniques).

À La Réunion, en particulier, le nombre important de fermetures d'établissements s'est traduit par la multiplication de friches hôtelières sans qu'une réflexion globale soit menée sur leur devenir. L'accueil des investisseurs internationaux, demandeurs de foncier disponible, paraît inorganisé, aucune structure n'étant complètement chargée de ce volet.

La lourdeur et l'instabilité des dispositifs d'aide mis en place par les exécutifs locaux, généralement adossés aux fonds européens, sont une difficulté supplémentaire, contribuant à rendre peu lisibles des dispositifs d'aide empilés dans des mesures nombreuses dont l'instruction – en l'absence de guichet unique - est répartie entre les services de l'État et la région.

d) Des mesures de défiscalisation aux effets négatifs

Les mesures de défiscalisation, introduites par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, souvent modifiées, notamment par la loi de programme pour l'outre-mer, dite loi « Girardin », du 21 juillet 2003 et

[244] Fonds européen de développement régional.
[245] 2,3 M€.

la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, dite loi LODEOM, et destinées à compenser les handicaps structurels de l'outre-mer, ont favorisé la dilution de la propriété des établissements par l'émiettement des actionnaires des sociétés immobilières. Elles ont également contribué à la création d'hôtels souvent construits pour la défiscalisation et déconnectés des besoins réels des territoires.

La Cour, dans son rapport public 2012, a relevé qu'une part significative de la dépense fiscale ne bénéficie pas à l'outre-mer. Destinée à rendre attractive la réduction d'impôt, cette part profite aux seuls contribuables bénéficiaires de l'avantage fiscal. La Cour a préconisé de supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et de les remplacer par d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'État, et plus efficaces.

La loi de finances initiale pour 2014, du 29 décembre 2013, instaure un crédit d'impôt représentant une aide directe réservée à l'exploitant.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les atouts indéniables de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Polynésie française font du tourisme un secteur d'avenir pour les quatre destinations. Pour autant, les résultats ne sont pas à la hauteur des potentiels.

La baisse des fréquentations s'explique notamment par des raisons structurelles et par le manque de dynamisme des politiques publiques mises en œuvre. Ces îles n'ont pas su mettre en place une stratégie touristique innovante. Les régions et la Polynésie française ne jouent pas leur rôle de coordonnateur d'un secteur dans lequel interviennent tous les niveaux d'administration locale. Les actions de promotion sont privilégiées mais largement inefficaces, tandis que l'offre n'est pas adaptée aux attentes de la clientèle internationale.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour les collectivités:

1. *élaborer un plan stratégique, actualisé, fondé sur une observation du secteur, fixant des orientations priorisées à moyen terme ;*

2. *demander aux comités du tourisme de réaliser un plan d'actions opérationnelles dans le cadre d'un schéma de développement du tourisme et des loisirs ;*

3. *exercer une coordination effective des interventions des différents acteurs publics et privés, tout particulièrement dans le champ relatif aux aménagements touristiques et aux activités de nature ;*

4. *développer une politique de formation et de sensibilisation des professionnels et de la population afin de mieux répondre aux attentes de la clientèle internationale ;*

5. *simplifier et stabiliser les dispositifs régionaux d'aides aux investissements hôteliers et les inscrire dans le cadre d'un guichet unique ;*

6. *renforcer la coordination sur les disponibilités foncières et élaborer une stratégie sur les friches existantes ;*

7. *définir durablement des thématiques et des pays cibles prioritaires et évaluer les résultats obtenus.*

Pour l'État :

8. *supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et les remplacer par d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'État et plus efficaces.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	425
Ministre de l'intérieur	426
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	427
Ministre des outre-mer	428
Président de la Polynésie française	430
Préfète de la région Guadeloupe	431
Préfet de la Martinique	433
Présidente du conseil régional de la Guadeloupe	436
Président du conseil régional de La Réunion	438
Présidente du conseil général de La Réunion	449
Directeur général d'Atout France	451
Président de l'Établissement public foncier de La Réunion	452
Présidente de l'Île de La Réunion Tourisme (IRT)	453
Président de l'Association des Îles Vanille	467
Président du groupement d'intérêt économique (GIE) Tahiti Tourisme	469
Président-directeur général d'Air Austral	470
Président-directeur général d'Air France	471
Président du GIE Air Tahiti Nui	474
Président-directeur général du Club Méditerranée	475
Président-directeur général de la compagnie Corsair	477

Président-Directeur général de la Sematra	478
Président de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie de La Réunion (UMIH)	480

Destinataires n'ayant pas répondu

Préfet de La Réunion
Président du conseil régional de La Martinique
Président du conseil général de la Guadeloupe
Présidente du conseil général de La Martinique
Directrice du Parc National de La Réunion
Président du Comité du tourisme des îles de Guadeloupe
Présidente du Comité Martiniquais du Tourisme
Président de l'Association Tourisme Réunion (ATR)
Président-directeur général d'Accor
Président du Directoire d'Air Caraïbe
Directeur d'Air Mauritius Réunion
Président-directeur général de la compagnie XL Airways

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous prenons note du constat dressé et des recommandations formulées. Ces travaux mettent en évidence combien le potentiel touristique de ces territoires est encore insuffisamment exploité, et les principaux leviers à activer sans attendre pour que le tourisme contribue pleinement au développement économique des outre-mer, qui bénéficient en la matière d'avantages comparatifs réels, comme l'illustrent les réussites des territoires voisins.

S'agissant du régime de défiscalisation que la Cour propose de supprimer, nous tenons à souligner que la loi de finances initiale pour 2014 contient une réforme de la défiscalisation outre-mer soucieuse de préserver les capacités d'investissement en outre-mer, tant dans le domaine productif que dans le logement social.

Pour le secteur des investissements productifs, la réforme substitue un crédit d'impôt, représentant une aide directe à l'exploitant d'un niveau équivalent à celle pouvant être perçue avec le régime antérieur. Ce dispositif sera applicable en 2014 aux entreprises les plus importantes, à même de gérer immédiatement la transition vers le nouveau dispositif, c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires dépasse 20 M€. Il conservera un caractère optionnel pour les autres.

Ce dispositif de crédit d'impôt sera expérimenté pendant une période de trois années et fera l'objet d'une évaluation en vue de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2017.

Cette réforme doit ainsi permettre, à niveau de soutien public identique à l'investissement outre-mer, de limiter les frais d'intermédiation et de supprimer la part de la dépense fiscale qui ne bénéficie qu'aux contribuables apporteurs de capitaux. En cela, le Gouvernement vise à rendre plus efficients et plus équitables les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement, en partageant les objectifs poursuivis par la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le rapport déplore certaines contradictions entre les schémas régionaux et départementaux. Cependant, en l'absence de qualité de chef de file de la région, le schéma d'aménagement touristique départemental doit, au titre de l'article L. 132-1 du code du tourisme, prendre en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le rapport déplore certaines contradictions entre les schémas régionaux et départementaux. Cependant, en l'absence de qualité de chef de file de la région, le schéma d'aménagement touristique départemental doit, au titre de l'article L. 132-1 du code du tourisme, prendre en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

RÉPONSE DU MINISTRE DES OUTRE-MER

Comme le souligne la Cour, le tourisme est une filière constituée d'un grand nombre d'opérateurs privés (transport, hébergement, restauration, loisirs), souvent de petite taille et rarement organisés en interprofessions dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, l'action publique dans ce secteur a été largement décentralisée et relève de la compétence des Régions. L'État n'intervient donc que de manière transversale ou pour aider à la coordination de l'action des différents acteurs.

Ainsi, aux côtés du ministère chargé du tourisme, le ministère de l'outre-mer agit pour améliorer l'offre touristique, notamment :

- En améliorant le positionnement stratégique de l'ensemble des destinations d'outre- mer face à la concurrence des pays voisins : le ministère des outre-mer a ainsi confié à Atout France le soin de réaliser des *audits stratégiques pour chaque destination sur l'ensemble de leur filière touristique, en concertation avec tous les acteurs locaux.*

- En poursuivant le travail d'appui technique et d'accompagnement des projets, initié par le ministère des outre-mer dans le cadre d'un partenariat en matière d'ingénierie avec Atout France. Ce programme a permis de mettre en place treize cofinancements avec des collectivités locales ou des maîtres d'ouvrage privés.

- En aidant à la diversification des clientèles, sur les marchés européens pour les Antilles, la Réunion et Mayotte, et sur les marchés japonais et australien pour la Polynésie, par des actions de marketing et par l'assouplissement du régime de délivrance des visas avec 130 mesures prises pour faciliter la venue de clientèles nouvelles, comme par exemple la suppression des visas pour la clientèle d'Afrique du Sud en voyage à la Réunion.

- En améliorant la compétitivité coût de l'offre touristique : des mesures volontaristes d'allègement du coût du travail sont mises en œuvre dans le cadre du dispositif d'exonérations de charges sociales patronales propre aux départements d'outre-mer, au titre duquel le tourisme fait partie des secteurs prioritaires bénéficiant des taux les plus avantageux. A ce mécanisme, dont 90 % des effets ont été préservés dans le cadre de la loi de finances pour 2014, s'ajoutera la mise en œuvre pleine et entière du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en 2014, qui permettra de consolider cette priorité en procurant, dès 2014, un allègement supplémentaire significatif de la masse salariale des entreprises du secteur du tourisme.

- En procédant à une profonde réforme des mécanismes de soutien fiscal à l'investissement dans le cadre de la loi de finances pour 2014 : ces

mécanismes, désormais assortis de plusieurs mesures destinées à en accroître l'efficience et à en garantir une meilleure maîtrise, seront enrichis dès 2014 d'un nouveau mécanisme d'aide, sous la forme d'un crédit d'impôt garantissant une intensité d'aide au moins équivalente mais permettant d'en réserver le bénéfice aux seuls exploitants.

Le ministre des outre-mer approuve donc les recommandations 1 à 7 de la Cour, qui s'adressent prioritairement aux collectivités locales mais rejoignent les préoccupations du Gouvernement. A cet égard, le ministre des outre-mer relève que les assises nationales du Tourisme ont été lancées par le Gouvernement le 26 novembre 2013, en posant des principes proches des recommandations de la Cour : rechercher une plus grande cohérence de l'action des différents acteurs, s'assurer d'une plus grande constance dans le suivi des orientations stratégiques et procéder à une évaluation régulière des dispositifs publics d'aide. Le plan d'actions qui sera arrêté à l'issu des Assises nationales du Tourisme devrait permettre de mettre en œuvre ces recommandations.

S'agissant de la recommandation n° 8 qui demande la suppression des dispositifs de défiscalisation en faveur des investissements productifs et leur remplacement par d'autres modes d'intervention moins coûteux pour le budget de l'État et plus efficaces : le ministère des outre-mer rappelle que, conformément aux décisions arrêtées dans le cadre du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, les dispositifs de soutien fiscal à l'investissement outre-mer ont fait l'objet d'une évaluation et d'une ambitieuse réforme, adoptée par le Parlement lors du vote de loi de finances pour 2014. Cette réforme conduit à mettre en œuvre plusieurs recommandations antérieures de la Cour notamment en ce qu'elle prévoit la création, dès 2014, d'un nouveau mécanisme d'aide, sous la forme d'un crédit d'impôt dont le bénéfice sera exclusivement réservé aux exploitants. Elle répond en cela aux critiques visant l'efficience du soutien public et la captation d'une partie de celui-ci par des tiers (notamment les contribuables investisseurs dont les mécanismes en vigueur permettent d'alléger la cotisation d'impôt). Ce crédit d'impôt se substitue aux dispositifs antérieurs pour les entreprises les plus importantes. Il conserve un caractère facultatif pour les plus petites, en l'attente de l'évaluation de son efficacité, qui sera menée chaque année à compter de 2016.

En conclusion, le ministère des outre-mer rappelle son engagement pour le soutien au tourisme, qui constitue une part essentielle de l'économie ultramarine et représente un important potentiel de création de valeur pour les destinations, ainsi qu'un enjeu social.

Il participe activement aux travaux des assises nationales du tourisme aux cotés de la ministre chargée du tourisme, dont les restitutions sont attendues pour le printemps 2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je n'apporterai pas de complément à la rédaction de ce rapport.

En effet, non seulement je partage le diagnostic et l'analyse des maux qui affectent l'activité touristique en Polynésie française depuis ces quelques dernières années, mais de plus j'ai engagé, depuis mon élection au mois de mai dernier, un vaste programme de relance de l'activité, notamment touristique, dont les prolongements opérationnels comprennent bon nombre de vos préconisations.

A ma demande, mon gouvernement a mis en œuvre, chacun dans son domaine de compétence, plusieurs chantiers structurants dont les résultats attendus doivent se manifester du plus court au plus long terme.

Au plan particulier du développement du tourisme en Polynésie française, nous nous sommes investis dans le repositionnement stratégique afin de donner un sens, et tout son sens, à l'action, et de créer, pour la destination Polynésie française, la différenciation attendue dont nos produits touristiques seront emprunts.

Ainsi, pour être efficace, la construction de cette différenciation, et de l'offre touristique et de sa promotion attenantes, prendra appui sur des cibles touristiques choisies, car réceptives, captives et présentant un potentiel économique, et sur leurs attentes en matière de produits, de services et de qualité.

Elle se matérialisera notamment par la construction de nouvelles infrastructures, la réalisation de nouveaux aménagements terrestres et lagunaires, et l'élargissement de l'offre touristique à de nouveaux secteurs et activités, comme la culture et l'écotourisme.

J'entends suivre ce dessein avec la plus résolue des déterminations, et compte sur le soutien de tous les acteurs et de toutes les parties.

RÉPONSE DE LA PRÉFÈTE DE LA RÉGION GUADELOUPE

Si le constat global formé par la Cour pour l'ensemble des territoires ultra-marins m'apparaît conforme à la réalité, je tiens toutefois à apporter quelques précisions concernant spécifiquement la Guadeloupe, notamment à la lumière des actions conduites par les services de l'État et des projets récents portés par les collectivités territoriales en matière de tourisme.

L'État joue en effet un rôle de facilitateur et de conseils auprès des différents partenaires pour des dossiers délicats et participe à la réactivation de dossiers en sommeil parfois depuis des années. Ce travail de fond, certes souvent peu visible eu égard au rôle majeur joué par les collectivités territoriales en la matière, a pour vocation essentielle la promotion du tourisme en Guadeloupe. La réussite de la médiation de l'hôtellerie ou l'obtention du label « Qualité Tourisme » en 2009 sont autant d'exemples de la volonté de l'État et de ses partenaires de valoriser le territoire pour conquérir de nouvelles parts de marché.

En effet par exemple, le travail de médiation effectué en 2012 a permis de trouver une solution satisfaisante pour plusieurs dossiers délicats. Les contrats noués dans ce cadre permettent à présent la poursuite d'un accompagnement personnalisé pour les entreprises en difficultés, qu'elles relèvent ou non du secteur hôtelier, et favorisent également une relation de confiance entre les professionnels de l'hôtellerie et les services de l'État, ces derniers étant régulièrement sollicités en cas de difficultés passagères des entreprises du secteur.

Par ailleurs, les services de l'État ont mené une réflexion avec des partenaires extérieurs tels que l'Union Professionnelle de l'Animation Touristique afin de développer une méthodologie d'aide au pilotage de la filière tourisme au travers d'une approche globale.

Cette proposition résulte des constats observés dans le secteur du tourisme ces deux dernières années et également présents dans le projet d'insertion de la Cour : un engagement inégal des professionnels, des carences managériales, une pratique insuffisante des langues étrangères dans le bassin caribéen, une compétition exacerbée entre les destinations, une course à l'innovation permanente des acteurs du tourisme.

La mise en œuvre de ce projet à titre expérimental devrait être effective dès cette année.

Je vous rappelle en outre que la filière tourisme ne constitue pas une branche professionnelle comme celle des hôteliers ou des taxis. Le champ couvert par son activité économique se diffuse dans pratiquement l'ensemble du tissu économique local, à des degrés divers selon l'activité. Concernant

ainsi un grand nombre d'acteurs très hétérogènes, leur coordination s'avère par nature délicate.

C'est la raison pour laquelle les services de l'État s'efforcent, au travers des actions qu'ils conduisent, d'offrir au secteur du tourisme les moyens de se structurer et d'élaborer une stratégie claire de nature à accroître son potentiel et assurer son développement.

Enfin, s'agissant du rôle éminent qui incombe aux collectivités territoriales en matière de tourisme, et singulièrement au Conseil régional, je tiens à vous rappeler le contexte de crise sociale de 2009 dont les effets néfastes sur l'ensemble des secteurs économiques se font encore ressentir à ce jour et qui ont de manière certaine contribué à retarder les actions des collectivités territoriales à destination de ce secteur.

Néanmoins, à la faveur d'un certain nombre de projets récents conduits par les collectivités territoriales et accompagnés par l'État, le tourisme en Guadeloupe devrait pouvoir amorcer une nouvelle phase de croissance.

L'aménagement du port de Basse-Terre destiné notamment à reconquérir une partie des croisiéristes perdue entre 1996 et 2005 en est un exemple important.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA MARTINIQUE

Le rapport indique que le tourisme représente 9 % du PIB de la Martinique en 2011.

Dans son Rapport annuel 2012 publié en 2013, l'IEDOM indique page 106 en se basant sur des chiffres de 2008 que la contribution du tourisme au PID serait de 2,1 %. L'ancienneté de la référence de l'IEDOM traduit vraisemblablement une difficulté à identifier le poids réel du tourisme dans l'économie martiniquaise, et les chiffres ont certes pu évoluer depuis 2008, mais la base de calcul de l'IEDOM et celle du rapport semblent diverger.

Le chiffre de 9 % est toutefois proche de celui cité dans le rapport « Tourisme et environnement outre-mer » du 24 mai 2011 du sénateur Michel MAGRAS, au titre d'une « part directe et indirecte » dans le PIB de 9,2 % en 2010, la part directe étant alors de 1,8 % (contre respectivement 12 et 2, 1 % en Guadeloupe).

Une autre approche de l'importance du tourisme pourrait procéder des derniers chiffres de l'IEDOM pour la Martinique, soit 2,1 % du PIB mais 3,6 % de l'effectif salarié, 5,9 % des entreprises et 7,4 % des créations d'entreprises, qui traduisent l'importance du tourisme au-delà de son seul poids économique immédiat, tant dans la bataille pour l'emploi que dans les perspectives de croissance identifiées par la dynamique entrepreneuriale locale.

Le rapport laisse entendre que la Martinique serait en concurrence avec la République dominicaine, Porto Rico, la Jamaïque et les Bahamas.

L'idée d'une concurrence entre îles voisines (dans un périmètre pourtant élargi aux Grandes Antilles) correspond sans doute partiellement à une réalité ressentie. Il convient de s'interroger toutefois sur la pertinence d'une segmentation du marché du tourisme par le critère de la zone géographique de destination. En particulier, la demande européenne se voit offrir une série de destination réparties sur plusieurs continents, sans que l'on sache si elle choisit d'abord une destination précise ou une zone géographique. Il n'est pas à exclure que la Martinique soit en concurrence avec des destinations autres que des Caraïbes.

Le rapport attribue le succès des îles présumées concurrentes à des charges d'exploitation moins élevées.

Les charges de l'industrie touristique martiniquaise, en particulier celles liées au personnel, se singularisent par leur niveau particulièrement élevé, du moins à l'échelle de la Caraïbe mais non de celle des grandes destinations touristiques que sont les USA, la France, l'Espagne ou l'Italie.

Plusieurs autres destinations des Petites Antilles ont elles aussi à subir des charges sensiblement plus élevées que celles des Grandes Antilles, et mènent pourtant des politiques touristiques assumant ces charges tout en partageant avec la Martinique une commune obligation de sortie de la logique de la compétitivité-prix.

L'observation sur les charges d'exploitation vaudrait sans doute tout autant pour des pays comme les Bahamas, les Bermudes, Barbade, Tobago, Sainte-Lucie, les Antilles Néerlandaises et d'autres destinations des Petites Antilles, incitant à ne pas résumer le succès relatif des destinations à la seule maîtrise de coûts, qui semble surtout valoir pour la République Dominicaine.

Cela étant, le rapport reprend des éléments connus, en dehors de la suppression de la défiscalisation, présentée comme souhaitable pour la pérennisation des structures hôtelières. Sur ce point, il convient plus de s'interroger sur les conditions d'un meilleur encadrement des aides fiscales à l'investissement en outre-mer que de leur suppression. Dans ce secteur, comme pour d'autres, le contexte économique dans lequel évoluent les entreprises ultramarines fait de la défiscalisation un outil indispensable à la modernisation et au développement du parc hôtelier et plus largement, de la dynamisation de ce secteur d'activité. Le corpus des mesures fiscales du PLF ayant par ailleurs entériné la réforme du régime de défiscalisation, il convient peut-être que la Cour y soit attentive dans son rapport.

Les récentes instructions en matière de TVA applicable à la plaisance sont de nature à renforcer la concurrence en faveur des îles voisines telles que Sainte-Lucie et Sint-Maarteen, du fait d'une offre fiscalement plus attrayante (détaxe de carburant, zone franche globale, absence de TVA).

La fiscalité s'apparentant donc dans l'espace caribéen à une concurrence sur le « moins disant fiscal » destinée à capter les flux touristiques. Cette question n'est donc pas anodine.

En revanche, d'autres préconisations seraient à mentionner en faveur d'une diversification de l'offre :

- La concertation entre acteurs des deux îles des Antilles françaises pourrait favoriser notamment une offre innovante de séjours inter îles de moyenne durée.

- Le développement de plateformes de réservations touristiques spécialisées sur l'Outre-Mer telles que www.nouvellesiles.com, créé en 2000 emploie une soixantaine de personnes en Guadeloupe.

- Le tourisme senior, un réel avantage comparatif pour la Martinique et la Guadeloupe, avec en plus des synergies à développer avec les secteurs silver économie (santé-thalassothérapie - TIC- offre de loisirs adaptée.. .) qui devraient être au cœur des politiques 2014-2020. D'où une nécessaire approche globale, intégrée, y compris avec la structuration de filières

permettant de créer de la valeur ajoutée via le tourisme (pêche - transports - artisanat - restauration).

- L'absence d'enseigne internationale est dommageable et soulève le problème de l'attractivité des investissements directs étrangers. Là aussi, un sujet à creuser, notamment au niveau des avantages fiscaux et de la stabilité de la réglementation.

Enfin, un aspect qui semble avoir été oublié, la situation financière des groupes hôteliers, avec 50 M€ de dettes fiscales et sociales (estimation qu'il conviendrait de connaître précisément). Une restructuration financière de ces groupes et un plan de mise à niveau des installations et de la gestion des ressources humaines semblent être une condition première de relance du secteur touristique.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE

En préambule, je regrette le traitement indifférencié fait dans le rapport. À mon sens, si le constat de départ est le même, les régions ont évolué différemmentt face à la problématique du développement touristique, du moins en ce qui concerne la Guadeloupe. Certaines remarques restent encore passéistes et font fi des avancées et du regain de dynamisme touristique de la Guadeloupe dont la fréquentation touristique en hausse constante depuis la crise de 2009 en témoigne. À ce propos, je profite pour vous indiquer le chiffre de fréquentation touristique issu de l'enquête flux touristique 2012, qui atteint 487 759 touristes. De toute évidence le caractère trop généralisant du projet de rapport sur le tourisme en outre-mer dessert la Guadeloupe.

En effet, je ne reconnais pas la collectivité régionale que je préside lorsqu'il est fait mention dans le rapport du « manque de dynamisme des collectivités » et de « stratégies touristiques peu offensives [...] déconnectées d'une analyse fine du secteur » voire de « plans de développement anciens ». Contrairement à la Martinique ou la Réunion, si les premières discussions ont été entamées dès 2005 avec le schéma régional de développement économique de la Guadeloupe, c'est véritablement courant 2008 que le schéma de développement et d'aménagement touristique de la Guadeloupe (SDAT) est élaboré, suite à une large concertation dans le cadre de groupes de travail avec les acteurs institutionnels et socio-professionnels. Contrairement à ce qui a pu être inscrit dans le projet de rapport s'agissant « des approches peu innovantes » et une situation touristique en Guadeloupe « encore marquée par le tourisme de masse et des objectifs quantitatifs », il est clairement inscrit dans le SDAT une volonté de diversifier la clientèle (au-delà du critère géographique) par une stratégie de diversification de l'offre de produits et des actions qualitatives en faveur d'une montée en gamme et de la labellisation. À ce titre les chiffres de l'INSEE nous confortent dans la mesure où il apparaît que « près de la moitié des touristes a une profession libérale, est cadre ou technicien ».

Enfin, je rappelle que le SDAT adopté en 2009, est déjà, au bout de 4 ans seulement de mise en œuvre, en voie de réactualisation puisque je compte soumettre au vote de l'assemblée plénière, en 2014, le plan actualisé et élaboré en partenariat avec un cabinet consultant.

Concernant « le manque d'articulation avec les autres acteurs » je reconnais la nécessité de renforcer la communication institutionnelle sur la stratégie de développement touristique. J'ai l'intention de dynamiser le concept de « rendez-vous du tourisme », concept d'échange privilégié avec

les professionnels et les médias que j'ai notamment lancé en fin d'année 2012.

S'agissant du constat « des aides multiples sans véritables résultats » je pense que l'interprétation des chiffres faite par le rédacteur est quelque peu réductrice. En effet, pour ce qui est de la Guadeloupe, l'aide régionale à la rénovation des hôtels et des gîtes de 2007 à 2012 était environ de 5,8 millions et venait en co-financement des 19,6 millions de FEDER. Il y a donc là un véritable levier bien compris et utilisé par les entreprises.

En conclusion, il reste des chantiers importants à lancer et je rejoins l'analyse concernant les faiblesses en matière de formation/professionnalisation. J'entends bien, effectivement, promouvoir une véritable professionnalisation des acteurs du tourisme. J'aurais toutefois apprécié que l'on mentionne que la hausse constante de la fréquentation touristique depuis 2010 reflète une stratégie de développement touristique re-positionnée et un engagement réel de la collectivité que je préside, aux côtés des professionnels du secteur et notamment du comité du tourisme des iles de Guadeloupe.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION

Je vous adresse la réponse écrite de la Collectivité dans le but d'enrichir les développements relatifs à La Réunion mais surtout de nuancer la tonalité du rapport plutôt critique sur l'action des collectivités territoriales, et plus particulièrement à La Réunion, alors même que de nombreux éléments ont été fournis par la Région Réunion sur le sujet, avec une prise en compte toute relative.

Par ailleurs, le traitement commun de l'ensemble des destinations outre-mer ne saurait permettre la prise en compte de leurs spécificités respectives et leur appréhension, dispersant et diluant de facto la pertinence des observations.

Le tourisme constitue, pour l'île de La Réunion, un secteur qui se caractérise tout d'abord par sa jeunesse. En effet, ce n'est qu'au cours de la deuxième moitié de la décennie 80 que s'est constitué un tissu d'opérateurs touristiques conscient des potentialités qu'offrait le développement de ce secteur.

PREAMBULE

En mars 2010, la majorité régionale entend poser une stratégie résolument offensive en faveur du développement touristique. A ce titre, trois axes majeurs sont identifiés et font l'objet d'actions concrètes :

• L'amélioration de l'offre et de la capacité d'hébergement

Depuis trois ans, la Région a notamment concentré des moyens très importants sur l'amélioration de la qualité de l'offre touristique en particulier en matière d'hébergements car ceux-ci ne correspondaient plus à la demande exprimée par les nouvelles clientèles.

La collectivité régionale a donc décidé de soutenir financièrement beaucoup plus fortement que par le passé les créations et les rénovations de gîtes et d'hôtels. Ces trois dernières années auront donc permis de rénover près de 5 hôtels à l'Ermitage, Saint-Leu, Salazie ; d'accompagner 4 créations d'hôtels et 8 projets de loisirs ; de soutenir 13 structures d'hébergements en milieu rural pour un montant de subventions de 8,2 millions d'euros et 31,6 millions d'euros d'investissements soutenus.

Pour améliorer l'image et l'attractivité de notre île en lien avec nos spécificités et le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO, la Région Réunion accompagne l'implantation d'éco-lodges (à Belouve, au Volcan et dans d'autres sites prestigieux) qui auront pour principale caractéristique d'inscrire le développement touristique de notre destination dans un cadre de respect de l'environnement en privilégiant, bien sûr, les énergies douces,

mais aussi les filières courtes de restauration (en lien avec la filière bio...) ou encore en faisant de la découverte du milieu rural un véritable motif de séjour.

Enfin, la collectivité estime mener une politique globalement volontariste et structurée en travaillant aussi sur une modernisation et une mutualisation du produit muséal, tout comme pour le transport en commun (offre de qualité et commercialisation unifiée) ainsi qu'à la modernisation des aéroports.

➡ *Une gouvernance repensée avec une plus grande participation des professionnels*

Cette nouvelle gouvernance voulue pour l'IRT associe l'ensemble des professionnels et acteurs du secteur. Les difficultés et les objectifs sont débattus avec leur traduction au sein des plans d'actions de l'IRT, dans le souci constant d'assurer la meilleure coordination avec les professionnels du tourisme. Un pôle de compétence et d'expertise touristique a aussi été créé au sein de l'IRT.

Dans ce contexte, la mission assignée à l'IRT est claire : poursuivre la présence sur les marchés traditionnels (France, Allemagne), accentuer le travail sur les marchés en progression ou à potentiel (Suisse, Belgique, Afrique du Sud, Corée), mutualiser la promotion avec les Iles Vanille sur les marchés émergents : Chine, Inde …

C'est aussi dans cet esprit qu'un comité d'experts représentatifs de la filière a été installé auprès de la présidence du Conseil Régional.

Enfin, un comité d'orientations stratégiques de Tourisme (COST) comprenant le Préfet, la Région et le Département, a aussi été mis en place, dans le prolongement des Assises du Tourisme et des préconisations du SADTR. Associant les acteurs majeurs du secteur, il impulse des grandes orientations et permet de coordonner les énergies et compétences autour des pistes arrêtées (bassin de baignade).

➡ *L'ouverture sur les Îles Vanille*

Depuis 2010, la Région a lancé le concept des « Iles Vanille », produit qui réunit six îles de l'océan indien, à savoir La Réunion, Maurice, Madagascar, les Seychelles, les Comores et enfin Mayotte. Tout en jouant sur les différences et spécificités de chaque île, le concept des « Iles Vanille » vise à la fois à redynamiser le tourisme dans la zone de l'océan indien en fonction de la demande internationale mais aussi à conquérir de nouveaux marchés touristiques en s'appuyant sur les forces et la complémentarité de chaque île. Les « Iles Vanille » permettent aux voyageurs en quête de produits touristiques innovants d'expérimenter plusieurs destinations, de découvrir la zone océan indien en un seul voyage.

Les premiers packages vendus sont des combinés entre deux îles : les binômes Réunion-Maurice, Maurice-Seychelles, Maurice-Madagascar, Réunion-Madagascar. Concrètement, des croisières, une toile aérienne commune et de nouveaux circuits sont mis en place au fur et à mesure.

➧ *En termes de résultats, il convient de retenir quelques chiffres :*

- *le tourisme génère à La Réunion plus de 314 millions d'euros de recettes annuelles*
- *en 2010, 420 325 touristes accueillis*
- *en 2011, 471 268 touristes accueillis (soit + 50 000 par rapport à 2010)*
- *en 2012, 446 500 touristes accueillis (Ce résultat reste important sur la période au regard de la crise économique française. En effet, de façon mécanique, le marché métropolitain, eu égard à sa prépondérance, impacte directement les statistiques de fréquentation)*

THEME 1 – Un secteur fragile sensible aux crises…

Le secteur du tourisme à La Réunion, comme votre rapport le souligne, reste un secteur emprunt de fragilité et de vulnérabilité, et donc sensible aux crises et aléas divers.

Les facteurs de faiblesse mis en exergue au début de votre rapport sont :

- *la survenance de crises (économique, Chikungunya en 2006 et Requin depuis 2012) et la concurrence des îles voisines plus attractives et plus compétitives.*

Il convient de rajouter en outre, que le tourisme réunionnais subit également les effets d'une desserte aérienne insuffisante et onéreuse mais aussi la dépendance au marché métropolitain , qui sous l'effet de la crise impacte mécaniquement le secteur, assortie d'une politique des visas extrêmement frileuse.

C'est dans ce contexte particulièrement contraint que La Réunion a tout de même connu une progression régulière du secteur du tourisme, bien qu'impacté par les deux crises majeures : du « Chikungunya » en 2006 et « Requin » depuis 2012.

2005	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***
409 000	***278 800***	***380 500***	***396 400***	***421 900***	***420 300***	***471 300***	***446 500***

Source INSEE et IRT

A) *… impacté par une desserte aérienne peu diversifiée et chère…*

Doté d'un aéroport international au Nord de l'île, l'Aéroport Roland Garros, et d'un aéroport régional, l'Aéroport de Pierrefonds au Sud, La Réunion est en capacité d'accueillir des flux substantiels de touristes en provenance du reste du Monde, d'autant que des programmes d'investissement et de modernisation y sont prévus.

Il convient aussi de ne pas oublier que les compagnies assurant la desserte de l'île sont toutes des compagnies de droit privé évoluant dans un contexte concurrentiel particulier, leur positionnement par rapport à ce contexte, par rapport aux autorités gouvernementales et à l'Union Européenne, ne peut en rien se comparer à des compagnies desservant d'autres destinations, notamment celles citées par la Cour. Elles restent en outre, particulièrement tributaires de la politique de visas de l'Etat, et, leurs tarifs (dans le cadre du yield management) restent influencés par la saisonnalité des rythmes scolaires, des déplacements des fonctionnaires, de la part croissante des prix des carburants (40 % du cout d'exploitation des compagnies aériennes en 2013), d'une forte taxation (plus du 1/3 du prix du billet d'avion).

B) … et par une politique frileuse des visas du gouvernement

Par ailleurs, les formalités liées à l'obtention des visas pour séjourner dans l'île constituent un véritable frein à l'arrivée de visiteurs étrangers et notamment du grand Océan Indien (Australie, Chine, Corée, Inde, etc.).

Malgré l'action des professionnels du tourisme relayée par les élus locaux, le Gouvernement tarde à mettre en place une véritable politique des visas favorable à l'arrivée de touristes étrangers (21 ans ont été nécessaires pour que les touristes sud-africains soient dispensés de visas pour les courts séjours à La Réunion) en raison du risque migratoire. Ce risque nous paraît surestimé dans une île dont les frontières sont naturellement protégées par l'océan et l'éloignement des territoires à risque.

Cette politique serait d'autant plus la bienvenue que La Réunion, exclue de l'espace Schengen, est encore plus difficile d'accès pour les étrangers que la métropole.

Cette liste de handicaps dont souffre la destination Réunion n'est pas sans solutions. Cependant, il est injuste de faire porter toute la responsabilité aux collectivités pour des compétences qui relèvent essentiellement de l'Etat. En outre la comparaison faite avec les îles voisines qui elles sont des pays souverains (Maurice,..) est faussée par nature.

Une action forte et ciblée du Gouvernement serait salvatrice pour le secteur du tourisme à La Réunion si elle consistait à :

** placer les intérêts de La Réunion au cœur des négociations d'Etat à Etat sur les droits de trafics aériens ; * réduire les taxes et redevances aéroportuaires ; * agir sur les congés bonifiés des fonctionnaires qui sont la principale cause de la saisonnalité des billets d'avion (en raison de yeald management pratiqué par les compagnies) ; * assouplir les formalités d'obtention des visas pour les courts séjours à La Réunion, prioritairement pour les ressortissants indiens et chinois ; * alléger le coût du travail et les charges qui pèsent sur les entreprises afin de placer la destination à des niveaux de compétitivité acceptables par rapport aux autres îles de la zone ;*

** procurer au secteur une politique de défiscalisation plus claire, plus lisible et plus volontariste ;*

** donner au secteur une vision plus constructive et facilitatrice quant aux conditions d'occupation du domaine public maritime et de la zone des hauts.*

THEME 2 – Le dynamisme des collectivités

La nouvelle majorité issue des élections régionales de mars 2010 s'est engagée à faire du tourisme un des piliers du développement économique de La Réunion et à mettre en œuvre une véritable stratégie de développement pour générer de l'activité et des emplois à La Réunion.

Cette stratégie s'articule autour de trois piliers :

1° la coordination des acteurs publics et privés dans un esprit de tourisme partagé ;

2° l'amélioration de l'offre touristique et notamment des capacités d'hébergement ;

3° la coopération dans le domaine touristique avec les autres îles de l'Océan Indien à travers des îles Vanille.

La nouvelle majorité du Conseil régional a souhaité donné un signal fort et une impulsion immédiate au développement touristique …

En effet, elle considère que la politique menée par la majorité précédente de la Région a été marquée par un manque d'ambition pour développer et réorienter véritablement le tourisme à La Réunion et en faire une priorité. Le nombre de touristes stagnait depuis plus de 10 ans et les interventions régionales ne répondaient pas aux besoins des professionnels.

Pour la nouvelle majorité, plusieurs niches d'activités peuvent être développées à La Réunion mais aucun secteur ne peut jouer aujourd'hui un rôle moteur aussi important que le tourisme au potentiel de développement significatif.

C'est une conviction forte et qui s'appuie sur des éléments tangibles :

L'île autrefois inexistante sur la carte touristique a considérablement gagné en notoriété au cours des dernières décennies. De plus, une partie de son territoire a été inscrite en 2010 au patrimoine mondial de l'UNESCO, gage de reconnaissance accrue au niveau mondial.

La destination est caractérisée par la grande richesse de ses sites et paysages, par sa population aux multiples métissages et accueillante, et par ses infrastructures de qualité (routes, télécommunication, santé,…) : elle mêle donc exotisme, authenticité et modernité.

Le secteur est bien structuré et les professionnels dynamiques

Le tourisme contribue encore faiblement au PIB local comparé à d'autres destinations (Seychelles, Maurice, Canaries…) ce qui augure de son potentiel économique.

Dans ce contexte, la nouvelle majorité a souhaité donner une impulsion immédiate et un signal fort pour marquer la rupture avec la période passée et symboliser ainsi le changement.

Ce changement aurait dû s'inscrire logiquement dans le cadre d'un nouveau schéma stratégique formalisé. Cependant, l'expérience des plans précédents a montré que ce processus est particulièrement long, incompatible avec l'exigence d'une action rapide, tant pour l'opérateur régional que pour ses propres services.

Aussi, la collectivité a résolument privilégié l'action et le pragmatisme en prenant des mesures urgentes de relance de l'activité touristique, en ayant le souci de les mettre en œuvre rapidement en mobilisant à cet effet l'IRT et les services régionaux.

La Région a donc fixé la priorité mais aussi l'objectif global d'attirer et d'accueillir 600 000 touristes (objectif certes ambitieux mais nécessaire et volontariste en terme d'objectif) d'ici 2015 en développant à la fois le tourisme durable et la clientèle locale.

Ces orientations guident la politique touristique de la Région Réunion depuis 2010 et l'exécutif régional valide constamment les choix opérés à travers :

• les contributions permanentes du pôle de compétence et d'expertise touristique ou les analyses ponctuelles d'experts consultés par la collectivité (par exemple : experts de l'INTA invités à la table ronde internationale des 26 au 30 novembre 2011 sur le thème « tourisme, innovation, développement » qui confirment que le tourisme est à la fois « utile » pour La Réunion et un « choix stratégique crédible » pour le développement territorial) ou encore le positionnement extrêmement favorable de l'Organisation Mondiale du Tourisme exprimé lors de la Conférence pour le Développement Durable du Tourisme Insulaire qui s'est tenu à La Réunion

du 11 au 14 septembre 2013 à l'invitation de la Région Réunion.

A l'issue de cette phase d'impulsion de la nouvelle politique touristique, la collectivité régionale entend lancer prochainement (2014) une réflexion visant à bâtir à moyen et plus long terme le cadre stratégique du développement du tourisme à travers la réactualisation du SDATR notamment. Cette démarche s'inscrit également dans la prochaine période de programmation 2014-2020 qui dictera nos grandes priorités aussi bien pour les cadres européens que pour le CPER.

Par la mise en œuvre de mesures urgentes et adaptées aux enjeux…

Il est donc de la responsabilité de la collectivité régionale de fixer un cap, un cadre et un objectif pour le tourisme réunionnais.

Ainsi, dès l'installation de la nouvelle majorité aux commandes de la Région, l'année 2010 a été déclarée « Année du tourisme » pour donner à ce secteur une impulsion nouvelle. Dans ce cadre, des mesures d'envergure ont été immédiatement prises et mises en œuvre, notamment :

- *Nouvelle gouvernance de l'IRT pour que les professionnels y prennent toute leur place ;*
- *Installation d'un Comité d'Orientations Stratégiques Tourisme sur les produits prioritaires où les compétences se croisent entre État, Région, Département :*

  Pour la Région, il s'agit plus particulièrement de :

  - *partager la réflexion qu'elle mène sur le tourisme avec ses partenaires (institutionnels et socio-économiques),*
  - *veiller à la coordination des actions, dans le respect des compétences respectives,*
  - *s'assurer que les actions structurantes pour le territoire (et conduites par les partenaires) sont effectivement réalisées,*
  - *contribuer à lever, le cas échéant, les freins (financiers, réglementaires...),*
  - *mener des actions en mode « projet », avec un calendrier, en mobilisant éventuellement les ressources des différents organismes.*

- *Plus récemment, l'autorité territoriale a créé une Direction générale adjointe au sein de laquelle le Tourisme devient une véritable direction à côté de l'Économie et de l'internationale. Cette orientation vise notamment à faire du tourisme un secteur économique à part entière avec une véritable intégration régionale.*
- *Ainsi à partir de 2010 la Région Réunion s'est engagée dans une démarche résolument offensive de recherche de nouveaux touristes à travers le concept des « Iles Vanille », destiné à faire naître à l'échelle internationale une destination « Océan Indien » mettant à profit la complémentarité des différentes îles, et susceptible d'attirer de nouveaux flux de touristes. Cette orientation visant notamment le développement de produits combinés, par exemple entre La Réunion et Maurice répond à la demande de la clientèle des Tours Operators, notamment allemands et alémaniques. Ce combiné Réunion- Maurice est du reste déjà apprécié car ces deux îles offrent des produits qui sont complémentaires mais sécurisés. D'autres produits combinés sont à l'étude (ex : Seychelles/Réunion).*

L'analyse et les recommandations du SDATR restent fondamentalement d'actualité et sous-tendent les actions menées par la collectivité et ses partenaires.

Il apparaît dès lors que le lancement d'une concertation, au début de l'actuelle mandature en vue de son actualisation serait apparu comme partiellement redondant avec les démarches entreprises dans le cadre du contrat hôtellerie-restauration, de la GPEC, de l'Observatoire du Tourisme, ou de la préparation des prochains cadres de programmation 2014-2020 (notamment européens), d'autant qu'elles confortent, à ce stade, les conclusions de ce document.

Aussi, plutôt que d'entamer une nouvelle étude, il a été envisagé d'examiner ponctuellement et de manière pragmatique, des problématiques, à l'aune de l'expérience acquise avec la mise en œuvre de certaines préconisations du SDATR, qui a démontré que tous les freins n'ont pas été identifiés ou que des choix de mise en œuvre s'avèrent inadaptés.

Par exemple, sur l'accueil des touristes, le schéma a misé sur la mutualisation de moyens via le « e-tourisme » et l'organisation à l'échelle intercommunale, mais le développement de l'internet de séjour renouvelle totalement cette approche, avec la mobilisation de prestataires touristiques pour être prescripteurs de la destination.

- *Installation d'un pôle de compétence et d'expertise touristique rattaché au Président. Composé de professionnels, ce pôle a pour mission de proposer, de formuler des analyses et réaliser des expertises d'actions à mener dans ce secteur. Aux côtés du président il s'agit d'une aide à la décision à la fois réactive et pragmatique ;*

- *Moyens financiers en croissance significative pour développer l'offre d'hébergement : la collectivité a décidé d'accompagner plus fortement les professionnels du tourisme par la mise en place d'une aide à la création d'infrastructures d'hébergement en alignant le plafond des aides régionales sur celui de l'aide aux entreprises industrielles soit 3 millions d'euros dans le cadre d'une reprogrammation des crédits du FEDER ;*
- *Moyens financiers significatifs pour la réhabilitation muséale pour mettre en cohérence le produit au regard des clientèles visées notamment touristiques en termes de contenus scientifique, pédagogique et ludique ;*
- *Nouveau mode de commercialisation du produit notamment à travers le concept « îles vanille » et le renforcement du combiné Réunion-Maurice ou encore une présence accrue de la destination au niveau des régions françaises en lien avec la desserte aérienne de province*
- *Diversification des cibles de clientèle à travers la promotion opérée par l'IRT ;*
- *Action de la Région pour améliorer l'attribution de visas des étrangers (Chine, Afrique du Sud) (21 ans de procédure pour obtention de visas pour l'Afrique du Sud)*
- *Politique volontariste de financement des emplois-verts pour l'entretien et l'embellissement des sites touristiques en cohérence avec l'inscription au patrimoine mondial*
- *Amélioration de l'environnement du tourisme (Infrastructures, équipements structurants et intervention d'appui) : Aides aux communes, Trans-éco express, Nouvelle Route du Littoral, Aéroports, Gare maritime, Darse de Grande Plaisance…*

THEME 3 – Les effets perceptibles de l'action de la Collectivité Régionale

Les premières retombées de cette nouvelle politique menée par la collectivité régionale sont positives et encourageantes. Depuis 2010, la Région a accompagné la création ou la rénovation de 10 établissements hôteliers, soit 301 chambres supplémentaires et 177 chambres rénovées. Par ailleurs 31 chambres supplémentaires ont été financées en faveur de structures en milieu rural

Ces données traduisent une multiplication par 2,5 du nombre de projets et de 3,62 du montant alloué par rapport à la période 2007 à mars 2010.

Par ailleurs, l'année 2011 marque un véritable sursaut des indicateurs globaux de l'activité touristique dans le prolongement des

actions volontaristes de la nouvelle majorité du Conseil Régional : 471 300 touristes accueillis et 344,2 M€ de dépenses locales en 2011 comparés respectivement à 420 000 touristes accueillis et 296,3 M€ de dépenses en 2010.

La période 1993-2013 marque donc véritablement l'essor du tourisme à La Réunion. À une croissance rapide de ce secteur durant les années 90, porteuse d'espoirs, a certes succédé au début du nouveau millénaire une période de turbulences, de crises et donc de doutes. Aujourd'hui donc, grâce aux acquis de l'expérience et à la volonté politique déterminée de la Région Réunion, le tourisme est plus que jamais reconnu comme un secteur prioritaire et son développement maîtrisé et accompagné de façon volontariste par la collectivité.

En 2010, la nouvelle mandature du Conseil Régional fait du tourisme un axe majeur de sa politique économique en poursuivant, en améliorant, en amplifiant les politiques menées depuis une vingtaine d'années mais aussi en initiant de nouvelles démarches, de nouvelles actions et de nouvelles méthodes pour atteindre les objectifs stratégiques et installer durablement le tourisme dans le paysage économique local comme secteur moteur du développement de la région.

C'est dans ce cadre, que la Collectivité a souhaité manifester tout l'intérêt porté au développement de ce secteur en réalisant et /ou participant à des manifestations d'envergure, telles que celles citées.

En conséquence :

La Région Réunion inscrit l'action qu'elle mène dans le domaine du tourisme sur les principaux points suivants :

- *l'élaboration prochaine d'un plan stratégique, actualisé du secteur fixant des actions priorisées à moyen terme ;*
- *la demande au Comité régional du tourisme de réaliser un plan d'actions opérationnelles dans le cadre d'un schéma de développement du tourisme et des loisirs ;*
- *le développement de la politique de formation de et sensibilisation des professionnels et de la population afin de mieux répondre aux attentes de la clientèle internationale notamment à travers le contrats d'objectifs pour le secteur du tourisme et le plan anglais à mettre en œuvre avec les services du rectorat ;*

Cependant, il aurait été appréciable que les recommandations du rapport s'adressent également à l'Etat qui détient d'incontournables leviers d'actions en matière de développement du tourisme :

- *la politique des visas, l'amélioration de l'offre aérienne, l'amélioration de la compétitivité des entreprises touristiques,*

l'application rationnelle des normes liées aux aménagements touristiques (ex : bassins de baignade), la libération du foncier stratégique propriété de l'Etat (15 ha dans les zones balnéaires de l'île) et une occupation plus facilitatrice de la zone des hauts ;

• une politique de défiscalisation plus incitative.

CONCLUSION GENERALE

La collectivité tient encore à souligner quelques éléments de contexte dans lesquels elle est amenée à intervenir sur le tourisme.

En matière de compétences, autant elle détient la responsabilité de définir la stratégie, de financer les dispositifs d'aides et d'accompagner la promotion, autant de multiples facteurs relevant souvent des prérogatives de l'Etat et décisifs en terme d'impact (défiscalisation, valorisation du littoral, aménagement des hauts, procédures d'autorisations diverses, problématique des visas) échappent totalement à la maîtrise de la collectivité.

La comparabilité avec d'autres destinations pose inévitablement des problèmes de souveraineté, de capacité décisionnelle dont la rapidité et la portée sont considérables pour le dynamisme du secteur (visas, maîtrise de l'offre aérienne, lien entre le produit et l'acheteur).

Le positionnement de la compagnie Air Austral doit être replacé dans son contexte. Son positionnement par rapport à ce contexte, par rapport aux autorités gouvernementales et à l'Union Européenne, ne peut en rien se comparer à des compagnies desservant d'autres destinations. Elle reste en outre, particulièrement tributaire de la politique de visas de l'Etat, et, ses tarifs (dans le cadre du yield management) restent influencés par la saisonnalité des rythmes scolaires et des déplacements des fonctionnaires.

Enfin, la collectivité estime mener une politique globalement volontariste et structurée en travaillant aussi sur une modernisation et une mutualisation du produit muséal, tout comme pour le transport en commun (offre de qualité et commercialisation unifiée) ainsi qu'à la modernisation des aéroports.

****

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA RÉUNION

Consciente des enjeux du tourisme pour le développement du territoire réunionnais, je vous confirme donc que le Conseil Général de la Réunion s'est engagé résolument dans un véritable projet de développement touristique à la hauteur des champs d'action qui sont les siens notamment en tant que propriétaire foncier d'une grande partie des Espaces Forestiers et Naturels.

J'ai accordé la plus grande attention à votre projet d'insertion intitulé « Le Tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut », auquel je tiens à apporter les précisions suivantes.

En réponse à votre constat de « l'état de vétusté » et du « confort spartiate des onze gîtes de montagne, propriété du conseil général », j'ai le plaisir de vous informer que la collectivité a fait de la rénovation de ces gîtes une priorité.

En effet, au-delà de sa contribution au financement des opérations de réhabilitation, le Département a participé au financement (exceptionnel) de moyens humains supplémentaires au sein de l'Office National des Forêts (ONF), afin d'assurer une conduite optimisée de ces opérations.

De plus, un important travail a été mené en 2013 avec l'ONF, les Groupements d'Action Locale LEADER, et l'Etat, afin de finaliser les programmes de travaux et d'adapter les plans de financement de ces opérations.

Ce travail de coordination, mené par notre collectivité, me permet aujourd'hui de vous annoncer un démarrage des travaux dès 2014.

De plus, conscient de l'importance de ces gîtes pour le développement de la randonnée et la valorisation du patrimoine naturel exceptionnel de La Réunion, le Département s'est engagé à mettre en œuvre la reconstruction totale des gîtes emblématiques du Volcan, du Piton des Neiges et de Bélouve.

La programmation de ces opérations ayant été lancée, un travail de concertation sera mené très prochainement pour déterminer, avec l'ensemble des acteurs concernés du territoire, les ambitions stratégiques et concepts de ces structures d'hébergement à venir.

Par ailleurs, votre projet fait mention d'investissements départementaux qui ne sont « pas à la hauteur des enjeux dans le champ de l'entretien et de la création de sites de randonnée et de valorisation des activités sportives dans le domaine départemento-domanial ».

A ce titre, je vous informe que le Département finance chaque année, sur ses fonds propres l'entretien des sentiers et aires d'accueil du domaine à hauteur de 2 millions d'euros confiés à l'ONF.

A cela s'ajoutent 5 millions d'euros d'investissements annuels cofinancés par le Département et l'Europe, pour la sécurisation et le développement des sentiers de randonnée et des sites d'accueil, et la valorisation des itinéraires d'interprétation des patrimoines.

Ces investissements permettront d'ajouter aux 850 km d'itinéraires existants l'ouverture de 3 nouveaux sentiers.

Enfin, le Département s'est engagé depuis 2012 en faveur du développement maîtrisé des sports de nature aussi bien sur le domaine départemento-domanial qu'en dehors du domaine, à travers le lancement du Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires (PDESI).

Aussi, une concertation a été initiée par le Département à ce sujet avec différents partenaires : une Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires a été constituée, et des comités techniques seront mis en place dès le début de cette année, afin d'élaborer ce PDESI.

Aussi, je vous prie de bien vouloir prendre en considération ces différentes précisions, qui vous permettront d'apprécier à leur juste valeur les avancées considérables établies par le Département de La Réunion en 2013, pour des améliorations de l'offre de tourisme de nature perceptibles dès 2014.

Vous pouvez donc constater, que les 2 acteurs principaux que vous citez, les collectivités régionale et départementale, ne sont pas, comme vous l'indiquez (p. 12 de votre projet d'insertion) « démobilisés ».

En outre, un programme volontariste et ambitieux d'opérations consacrées au développement de l'offre touristique a été défini et est suivi dans le cadre du COST (Comité d'Opération Stratégique du Tourisme) réunissant l'Etat, la Région et le Département.

Enfin, j'attire votre attention sur la démarche d'harmonisation des compétences mise en œuvre entre le Département et la Région de la Réunion qui ont donné lieu à des délibérations circonstanciées de chacune des collectivités, votées à l'issue d'un travail approfondi et partagé de rationalisation des compétences en 1991 et 2004.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ATOUT FRANCE

Le tourisme constitue aujourd'hui une activité économique majeure ainsi qu'un levier d'attractivité pour de très nombreuses destinations internationales, et en particulier celles à proximité immédiate des départements et territoires d'Outre-mer.

Ce contexte concurrentiel intensif et les mutations numériques de la dernière décennie exigent une mise à niveau permanente et accélérée afin de répondre aux exigences croissantes en qualité des clientèles touristiques tant domestiques qu'internationales.

Le processus d'adaptation doit s'appuyer sur une synchronisation stratégique entre l'action d'ingénierie sur les produits et l'action de promotion sur les marchés cibles, et sur des partenariats public/privés opérationnels tant techniques que financiers aptes à favoriser la mutualisation de moyens et l'évaluation partagée.

Atout France, l'Agence de développement touristique de la France, appuie l'Etat et les acteurs touristiques publics et privés afin d'accroître les performances obtenues dans ces différents domaines d'intervention.

Si comme vous le constatez des marges de progression existent afin de pleinement tirer profit de la croissance structurelle des flux touristiques internationaux, je considère que le partenariat mis en place entre Atout France et le Ministère des Outre-mer depuis plusieurs années est exemplaire. Les conventions mises en place s'efforcent d'une part de faire levier sur la qualité de l'offre et le niveau d'investissement, et d'autre part d'orienter dans la mesure du possible les actions de promotion conduites par les différents acteurs touristiques via le cluster Outre-mer.

Sur la période 2006-2012, de nombreux facteurs conjoncturels ont contribué au ralentissement des processus d'adaptation nécessaires. Ces difficultés ont rendu encore plus nécessaire la fixation par les collectivités territoriales d'un cadre stratégique en matière de développement touristique, cadre qui s'est globalement précisé au cours des dernières années.

Les Assises du Tourisme initiées par le Premier ministre et pilotées par Sylvia Pinel, Ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, constituent à cet égard une opportunité exceptionnelle de réaffirmer les priorités stratégiques, de les ajuster le cas échéant, et de renforcer les dynamiques opérationnelles nécessaires à la reconquête touristique.

Je suis convaincu que les destinations françaises des outre-mer disposent de tous les atouts pour y arriver. Atout France est et restera pleinement mobilisé à leurs côtés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE LA RÉUNION

Nous vous remercions d'avoir pris en compte nos observations transmises en septembre 2013 et vous informons que ce rapport n'appelle plus de remarque de notre part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ÎLE DE LA RÉUNION TOURISME (IRT)

A La Réunion, le tourisme est un secteur d'activité économique reconnu comme prioritaire dans le cadre de la Loi Programme Outre-Mer. Ce secteur représente un chiffre d'affaires estimé à près de 850 millions d'euros (= Les recettes globales visiteurs et tourisme domestique), soit environ 8 % du PIB réunionnais.

L'activité touristique représente ainsi, et de très loin, la première source d'exportation de l'île. En 2011 les dépenses des touristes se montaient à 344 millions € contre 287 millions € d'exportations de biens. En 2012, 315 millions € de dépenses contre 307 millions € d'exportations de biens.

La croissance du tourisme à La Réunion a un impact considérable sur l'emploi. Chaque euro de dépense est générateur d'emplois directs et indirects. Le tourisme est une filière d'emplois qualifiés et de main d'œuvre dans un territoire à fort taux de chômage comme le nôtre. Le potentiel de croissance est donc réel, véritable promesse de développement économique sur un territoire qui manque de ressources naturelles.

Les variations des flux touristiques depuis l'année 2010 sont très encourageantes.

Après un rebond conséquent en 2011 et 2012, qui sont les 2 années record des flux enregistrés, les flux touristiques restent encourageants au regard des graves crises auxquelles La Réunion a dû faire face depuis 2 ans : crise requin, feux du maïdo, conditions météorologiques (saisons cycloniques), conditions sociales difficiles, événements du Chaudron, … mais aussi : perte de dessertes aériennes, crise économique européenne… les contraintes imposées au tourisme réunionnais ne cessent d'augmenter ; les contraintes environnementales, européennes et métropolitaines dont certaines comme celles du Parc National ont des effets « touristicides »…. (extrait note stratégique IRT de juillet 2013).

Selon les prévisions de l'IRT, cette reprise (même si elle s'avérait être stagnante) est en soi un véritable tour de force car certains éléments externes ne sont guère en faveur de l'essor de notre destination. En effet, la croissance de la destination Réunion est rapidement handicapée par l'insuffisance de dessertes aériennes mais aussi de l'offre réceptive qui a régressé en corollaire au déclin du marché d'agrément. Or, ce marché est le marqueur significatif de l'attractivité d'une destination, le plus créateur d'emploi et de valeur ajoutée.

La Région, dont son président Didier ROBERT a déclaré dès 2010 : « 2010 l'année du tourisme », des groupements de professionnels (Club du Tourisme, UMIH, ATR…), les services de l'État, les collectivités locales,

l'IRT, la Fédération Réunionnaise du Tourisme, les OTI, NEXA… conjuguent leurs initiatives et leurs efforts pour revitaliser le secteur du tourisme.

Le secteur touristique réunionnais sous-tend une politique transversale qui interagit avec la plupart des secteurs d'activités. Aussi, tous les efforts ont été entrepris par l'ensemble des acteurs du monde économique et institutionnel pour réunir les compétences et rôles des politiques pour optimiser et catalyser le développement touristique réunionnais.

La preuve la plus éloquente est l'activation du COST (comité d'orientation stratégique du tourisme). Aujourd'hui, le COST facilite la concertation et la coordination des projets entre le Préfet le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général. Il offre aux responsables un cadre de réflexion au plan opérationnel.

Le COST se réunit, depuis 2013, autour de la mise en cohérence de projets touristiques, notamment avec des sujets prioritaires comme :

- la création des bassins de baignade,

- l'accompagnement de projets structurants forts (écolodges ou émergence de nouvelles structures d'hébergements innovantes),

- la structuration des filières prioritaires et l'accompagnement d'événements sportifs et culturels forts pour la destination,

- la dynamique d'aménagement, de signalétique et d'équipements des territoires,

…

Le COST opère désormais en liaison avec les collectivités et a également pour mission de resserrer la coopération et la coordination des politiques et activités menées par les pouvoirs publics qui ont un impact sur le tourisme.

Jusqu'alors axé sur une stratégie de tourisme de masse, le plan de route du développement touristique réunionnais a été entièrement revu dès 2010, puis adapté en 2011 et 2012 par différentes notes stratégiques.

Extrait de la stratégie présentée et validée en bureau de l'IRT

« (…) Les problématiques Réunionnaises

L'analyse des données touristiques nous ramène à quelques grandes problématiques.

Nous sommes en recherche de croissance et nous manquons de produits (hébergements, activités..). Pour en créer nous devons nous appuyer sur des investisseurs, les rassurer, les inciter à bâtir… et pour cela il est essentiel de présenter des facteurs de croissance ! Il s'agit d'une équation

presque insoluble, sauf à se baser sur la passion des uns ou des autres, et à ce que la puissance publique vienne insuffler du dynamisme.

C'est ce qui a été fait par la Région en relevant les plafonds de subventionnement et cela n'est pas suffisant.

La réussite de la croissance d'une destination repose sur trois axes : sa desserte (aérienne, maritime,…), son offre (ses produits) et sa communication.

Depuis des années, le tourisme réunionnais fait face à une saisonnalité très forte. Bien que la fréquentation soit très forte pendant le quatrième trimestre, elle est insuffisante sur les autres mois. Un relèvement serait de nature à inciter les investisseurs à créer une nouvelle offre.

La dessaisonalisation des arrivées touristiques sera pour nous un axe de développement stratégique.

Les touristes sont très majoritairement français (à plus de 80%) contrairement à la situation des autres îles de l'océan indien.

Cette « mono-clientèle » représente à la fois un avantage important car nos produits pourraient donc correspondre à cette catégorie, mais fait peser un risque très important et plus particulièrement en cas de crise, de modification des habitudes, des évolutions de leur richesse…

Nous devons diversifier nos clientèles afin de nous rendre moins vulnérables mais aussi pour profiter des situations de croissance d'autres régions et d'autres pays.

Face à ces changements annoncés, il faudra s'adapter, en matière de transports internes, de langues, de pratiques d'accueil et tout simplement en nouveaux produits.

La Réunion restera une destination chère. Nous axons donc notre ciblage sur des catégories supérieures ayants les moyens de voyager.

Pour faire face à ces défis, il existe de très nombreuses contraintes dont le traitement ne relève pas de l'IRT (recherche d'investisseurs, ouverture de lignes aériennes). Toutefois, nous serons dans notre rôle en alertant les partenaires concernés sur les freins et les nécessités de ces changements. Charge à eux de les lever.

Les études sur les retombées économiques démontrent que les entreprises touristiques réunionnaises ne sont pas aussi rentables que leurs homologues de l'environnement indianocéanique.

Ce manque de moyens ne leur permet pas d'innover, ce qui nous l'avons vu nous permettra de revenir dans la course et de nous y maintenir.

Nous devons donc faire jouer la synergie public-privé afin de créer des produits, des services, en partenariat avec les professionnels, afin de les tester et de les transférer au monde économique.

L'IRT devra donc être en mesure de créer des produits et des services.

Le problème de la notoriété est également régulièrement pointé du doigt.

Nous ne sommes pas connus. Notre stratégie consistera à nous associer avec des marques ou des destinations, plus fortes en notoriété, ayant un positionnement qui correspond aux cibles que nous recherchons et qui nous permettront de développer notre notoriété :

- Iles Vanille

- Unesco

Ces alliances permettront également des économies d'échelle pour chacun des partenaires

Un des enjeux fondamentaux est la place du mobile dans le tourisme. En effet le taux d'équipements des smartphones a explosé, et est en croissance continue. L'acte d'achat du voyageur a changé, il faut savoir quelles sont les bonnes pratiques dans chaque situation et adopter une stratégie de communication digitale forte en ce sens (développement d'applications, réseaux sociaux, marketing viral...).

Restent les problématiques de l'aménagement.

Si la coordination des initiatives reste à l'IRT, ce sont les collectivités qui ont les soins des aménagements.

Nous devons proposer, recenser les problématiques, et transmettre aux collectivités les besoins exprimés. (…) »

2 - Des objectifs pas assez opérationnels (…)

Objectifs opérationnels

La direction de l'IRT a mis en place des objectifs opérationnels au sein d'une stratégie que l'on pourrait qualifier de 4D (Développer la marque, Désenclaver l'île, Diversifier les marchés, les clientèles, les produits, Désaisonnaliser la fréquentation).

1. Développer la marque c'est-à-dire positionner l'identité, stabiliser et promouvoir l'image, asseoir la notoriété, développer la marque à travers les supports préconisateurs (ambassadeurs, référents) et surtout E. Tourisme (réseaux sociaux, distribution etc.) ;

2. Désenclaver c'est-à-dire favoriser circulation touristique physique (aérienne, dessertes provinciales, destinations prioritaires avec un seul stop, réduction des visas obligatoires, séjours combinés Iles Vanille) ;

3. Diversifier les marchés les clientèles et les produits c'est-à-dire cibler de nouveaux marchés émergents, de nouveaux segments de clientèles par origine géographique (Afrique du Sud, Europe) par typologies (seniors, bi-actifs, sportifs etc.) par couples produits /marchés (plongeurs, golfeurs, culturels), par produits innovants (expérientiels, technologiques, événementiels, différenciateurs) ;

4. Dessaisonnaliser c'est-à-dire allonger la saisonnalité (hiver/été) avec la disponibilité aérienne et hébergements qui n'est pas exclusivement touristique, pour optimiser les périodes de sous-fréquentation touristique ;

Au-delà de ce qui a pu déjà être dit plus haut, et lors des nombreux échanges avec la Cour des comptes (entretiens, mails, rapports transmis…), je ne citerai ici que l'exemple de demande de fonds supplémentaires qui traduit parfaitement l'opérationnalité et la réactivité de l'IRT par rapport aux objectifs régionaux fixés.

Extrait de la Note stratégique relative à la demande de budget supplémentaire 2012 de l'IRT, adressé à la Région.

« (…) Orientations générales

La mission prioritaire de l'IRT, son « cœur de métier » est de créer de la valeur touristique. Notre priorité stratégique est d'être le levier le plus efficace pour le faire (plus de touristes, plus de valeur ajoutée monétaire, plus d'emplois, plus de produits dérivés, plus de notoriété, plus d'image, plus d'attractivité).

La clientèle d'agrément répond prioritairement à cet objectif. Nos deux cibles prioritaires sont les couples actifs 35 - 50 ans (profil moyen supérieur et CSP +) qui constituent le noyau dur de la clientèle d'agrément actuelle et les séniors - jeunes retraités européens - CSP +.

Pour ces deux cibles nos deux marchés phares - Métropole et Allemagne présentent le potentiel le plus important. L'Europe est et restera le premier marché émetteur mondial.

Les caractéristiques réceptives de La Réunion nous conduisent naturellement à privilégier la métropole qui est notre premier fournisseur – comme celui des Mauriciens - et l'Allemagne (ce dernier marché - le premier du monde - étant celui qui augmente le plus à La Réunion).

Pour être totalement cohérent avec la volonté politique affichée, il convient de souligner que l'adéquation entre les crédits alloués à la promotion de la destination et les objectifs assignés ne peut se faire dans le cadre budgétaire actuel.

Les crédits alloués habituellement (enveloppe d'environ 14 millions d'€/an) ne permettent de soutenir que partiellement notre croissance touristique et l'IRT a dû procéder à des arbitrages budgétaires Il est donc

impératif de revoir de manière structurelle l'attribution de crédits adaptés à notre déploiement dans son ensemble. L'éloignement de nos marchés prioritaires vient renforcer cette difficulté de communication et renchérit les coûts.

Le budget supplémentaire demandé a pour but de mettre en phase les objectifs assignés par la Région et les moyens nécessaires pour y parvenir. Le montant des crédits supplémentaires demandé est strictement en cohérence avec cet objectif de croissance et répond au repositionnement nécessaire pour les 5 derniers mois de l'année 2012.

Dans l'analyse plus fine de la situation et pour atteindre l'objectif régional de 600 000 touristes en 2015, il est nécessaire que la clientèle d'agrément augmente de 197 400 à 324 000 pax sur une période de 5 ans. Ceci représente une augmentation moyenne de 12% par an. (L'augmentation totale toutes catégories confondues pour passer de 471 000 à 600 000 supposant un effort entre 5 et 7 % selon les années). Cette clientèle d'agrément nouvelle à conquérir nécessite des investissements innovants en communication, plus conséquents que ceux nécessaires en matière de fidélisation.

Actions de rattrapage que le budget supplémentaire nous permettra de réaliser :

Rappel : Baisse de budget cette année sur la promotion et communication (divisé par quasiment 2 vs an dernier) pour atteindre le niveau d'investissement le plus bas depuis 2008.

Communication et promotion *Année*	*Budget ordinaire* *En Millions d'€*	*Budget supplémentaire demandé* *En Millions d'€*
2008	*6,8*	*0*
2009	*6,5*	*0*
2010	*6,8*	*0*
2011	*5,2*	*4,6*
2012	***5,5***	***2***

Ces 7.5 millions (5.5 +2) représentent le budget affecté au pôle communication pour conduire les actions de communication TV et de soutien de la marque décrites dans les fiches actions. Car depuis 2008, l'IRT réalise au minimum 2 campagnes TV pour maintenir, voire développer, son niveau de notoriété ; or il n'y a pas eu de communication de la destination en TV en métropole depuis décembre 2011.

L'enveloppe supplémentaire doit permettre de lancer une campagne puissante sur ce média de prédilection pour activer la notoriété de la destination.

Par ailleurs, il a été lancé au 1er semestre une campagne de définition de la plateforme de marque Ile de La Réunion ; avec nouveau logo et signature en cours de validation :

→ nécessité d'adapter les supports de communication et de promotion à cette nouvelle plateforme, signature, logo

→ nécessité de communiquer fortement afin de partager cette nouvelle plateforme de marque et faire évoluer l'image de la destination

Mais il est à noter que les actions, dont le financement est ici demandé, relèvent essentiellement d'actions dont l'objectif est d'augmenter la communication et la promotion de notre destination, axe majeur de notre stratégie (identifiées en vert dans le tableau joint).

Le tableau ci joint en annexe permet de constater que sur les 3 870 600 € d'actions complémentaires du BE :

- 3 125 000 € relèvent d'actions de comm/promo. Ces actions sont identifiables dans tous les pôles.

- 295 000 € d'actions nous apportent des indicateurs, nécessaires à notre orientation stratégique globale.

Total : 3 420 000 € / 3 870 600 €

La quasi-totalité de ce budget exceptionnel est donc consacré à la promotion de la destination sur nos marches prioritaires, avec des actions réparties sur différents pôles. (…) »

A la lecture des observations provisoires que la Cour des comptes formule dans cet extrait de rapport, je dois vous faire part d'un certain nombre de commentaires notamment concernant ce que vous notez être une certaine « contradiction » voire « certaines incohérences ont été relevées entre les orientations des comités de tourisme réunionnais et celle de la collectivité régionale ». Nous considérons que l'IRT et la région partagent les mêmes positions stratégiques, comme nous l'avons souligné dans un courrier adressé à Mr le Président de la Chambre régionale des comptes de La Réunion.

Extrait du courrier :

« (…) Ainsi, l'objectif de croissance visant à atteindre les 600 000 touristes a non seulement été relayé mais a servi de base à la stratégie d'actions mise en place depuis 2010.

La stratégie de communication segmentée telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui a effectivement été plus longue que prévue à être mise en œuvre.

En effet, la crise sanitaire du chikungunya est venue altérer très fortement l'image de notre île.

Il a donc fallu mettre en œuvre des actions visant à la redresser. Cela passait nécessairement par des campagnes grandes publiques généralistes comme préconisées par les conseils en communication.

Ainsi, ce n'est qu'en 2011 que le niveau des arrivées touristiques de 2004 a été retrouvé.

Passée cette période, la stratégie initiale pouvait être réactivée.

En ce qui concerne le point b) nous avions fait valoir qu'il n'était pas nécessaire de faire expressément rappel au schéma de développement et d'aménagement touristique de La Réunion qui, par nature, est moins « stable » dans le temps que les statuts.

Cette position, est d'ailleurs partagée par les comités régionaux de tourisme métropolitains qui ne font pas état des liens entre la structure juridique et le document de cadrage de la région qui pourrait changer

La cohérence entre les objectifs recherchés par la région et les stratégies mises en œuvre par l'IRT pourraient avantageusement passer par un lien contractuel inclus dans les conventions de financements annuels ou pluriannuels.

Pour le point c) nous confirmons que l'IRT met en place des actions de promotion qui doivent correspondre aux besoins et attentes des marchés. Cela implique donc qu'il y ait une base stratégique bien définie et stable dans le temps mais aussi des actions d'opportunité nécessitant de la réactivité.

Ainsi, en fonction des statistiques des évolutions des marchés, nous sommes amenés à faire des arbitrages permettant de profiter des dynamiques rencontrées.

A titre d'exemple, nos indicateurs sur l'Italie indiquaient depuis plusieurs mois des chiffres à la baisse alors que la situation inverse se produisait sur les pays d'Europe centrale.

Il nous paraissait évident d'arbitrer des actions en ce sens afin de trouver de la croissance.

Ainsi, alors que le marché principal français s'effondrait en 2012, les pays européens progressaient justement grâce à de la réactivité.

Contrairement à ce qui est écrit il n'y a donc pas d'instabilité manifeste. Les marchés prioritaires sont restés stables et le resteront.

Pour ce qui est des marchés secondaires ou tertiaires, les ouvertures et/ou fermetures de lignes aériennes sont l'une des bases des décisions prises en matière de classification des marchés.

Ainsi, la catégorisation de l'Australie a évolué de secondaire à tertiaire car la ligne aérienne a été fermée, puis rouverte puis refermée à nouveau.

Sur le point b2) notre décision de s'investir sur le marché local se fait en collaboration avec le secteur socio-professionnel.

Ainsi, 2013 est marqué par un retour à la promotion locale en direct par l'IRT. Jusque-là, il était entendu que c'était aux Offices de Tourisme et à la Fédération Réunionnaise du Tourisme d'intervenir. L'IRT n'était pas désengagé et n'avait pas abandonné le marché local mais intervenait auprès des Offices de Tourisme qui à leur tour intervenaient auprès du grand public. Ex. Fête de la montagne à Cilaos.

L'arbitrage étant aujourd'hui très clair, l'IRT est revenue sur ce marché.

De la même façon le marché Australien a vu l'organisation d'actions grand public mais aussi auprès du secteur professionnel (voyage de presse, eductours…).

L'IRT n'a pas été consultée pour l'ouverture de cette ligne. (…) »

Vous l'avez remarqué, à La Réunion « l'observation du secteur a été longtemps paralysée et n'a retrouvé un dynamisme certain qu'à la fin de l'année 2011 ».

L'observatoire régional du tourisme a désormais assis sa légitimité et accru sa visibilité, au service de tous les acteurs du tourisme local.

Il a non seulement le rôle d'éclairer les acteurs sur les tendances du marché, mais aussi de donner les chiffres officiels de fréquentation touristiques et différents indicateurs clé pour l'ensemble du secteur touristique grâce notamment au suivi des études d'envergure (ex : schéma directeur de l'hébergement touristique marchand,…). Il dispose depuis 2012 d'un site moderne et dédié www.observatoire.reunion.fr

L'Observatoire tend progressivement à être à l'initiative d'une véritable fonction prospective du tourisme réunionnais.

Il est aussi à noter que depuis 2011, une démarche qualité au sein de l'IRT a été initiée, visant à améliorer les critères et indicateurs de réussite des opérations menées, une batterie de critères visant à la poursuite d'objectifs à la fois quantitatifs et qualitatifs réalistes pour le tourisme réunionnais.

Extrait du rapport stratégique de l'IRT, juillet 2013.

« (…) Les ambitions réitérées (depuis dix ans maintenant) d'ouvrir le tourisme à de nouveaux marchés hors métropole qui représentent plus de 80 %, de développer la clientèle d'agrément (celle-ci faisant jeu égal avec la clientèle affinitaire), de développer les groupes, se sont révélées déçues ou fantasmatiques.

Il ne s'agit pas là d'une « incapacité à diversifier les clientèles touristiques » mais la démarche stratégique adoptée, construite sur l'expérience, ne devrait pas être remise en cause même si l'objectif quantitatif (600 000 touristes) doit être redéclinée car elle est parfaitement adaptable à une démarche plus qualitative et s'y adaptera encore mieux. On ne voit pas à ce jour quel autre type de stratégie décliner de manière efficace.

(…) Peut-on pour autant parler d'échec touristique ? Pas véritablement. Car le constat ne doit pas faire oublier que le tourisme à La Réunion est un Janus à double face. Depuis cinq ans les ouvertures des chambres d'hôtes, résidences de loisirs, de villas de charme,… se sont multipliées à raison de plusieurs milliers d'unités par an et ont accru de façon notable l'offre réceptive. Cette croissance très désordonnée et non planifiée repose sur de la distribution directe hors agences et sur un marché intérieur florissant. On estime le tourisme interne équivalent en poids au tourisme externe et il représente entre 30 et 40% de la fréquentation hôtelière totale. Ce dynamisme, dû au niveau de vie des réunionnais sans équivalent dans l'Océan Indien, présente nombre d'avantages (pendant la crise du Chikungunia durant laquelle l'appareil productif touristique n'a survécu que grâce aux 35 millions d'aides d'exploitation directes injectées par l'Etat – ce qui ne se produirait plus aujourd'hui- et grâce à la fréquentation soutenue des réunionnais eux-mêmes). Aux marchés interne et externe, il conviendrait d'ajouter celui des excursionnistes qui utilisent à la journée - hors hébergement marchand - clubs de plongées, restaurants, sentiers de randonnées, équipements collectifs, car l'ensemble de ces pratiques touristiques ou péri-touristiques permet d'amortir les investissements touristiques de l'île sur un nombre important d'utilisateurs communs. Les comparaisons faites avec les autres îles voisines (965 000 touristes entrés à Maurice, 208 000 aux Seychelles contre 470 000 à La Réunion etc..) n'ont aucune signification pour deux raisons essentielles : leurs marchés intérieurs sont insignifiants (alors qu'il est majoritaire à La Réunion) et leur marché affinitaire (qui représente la moitié des entrées à La Réunion) comme leurs marchés excursionnistes sont embryonnaires. En réalité au-delà de la représentation réductrice des seules entrées touristiques externes qui sont celles qui sont statistiquement les mieux saisies, La Réunion dispose de l'appareil de production touristique le plus important des Iles Vanille. (…)

Mais surtout la mixité entre ces différents types de publics touristiques ou domestiques crée des perturbations peu régulables et il est extrêmement difficile dans la situation actuelle de l'offre d'assurer une synchronicité

satisfaisante entre transport aérien domestique, affinitaire et touristique, remplissage hôtelier, saisonnalité climatique, le tout dans une équation d'usage et de prix satisfaisant pour les différentes parties. C'est pourtant la condition essentielle de mise en place d'un « contrat de destination » fiable. La Réunion reste une destination chère, peu commode d'accès, qui n'offre pas pour autant aux touristes extérieurs les contreparties attendues de cette cherté. (…) »

Autre résultat positif des politiques promotionnelles : Il convient ici de rajouter que la levée des visas pour l'Afrique du Sud, en mars 2013, a permis de revoir la stratégie sur ce marché jusqu'alors non prioritaire mais sur lequel l'IRT continuait d'investir. Les actions de promotion globales (tous marchés) ont été revues et réaffectées en ce sens, ce qui prouve là encore la réactivité de l'IRT et de la destination à s'ouvrir sur de nouveaux marchés.

Depuis cette levée des visas, nous avons vu la clientèle sud-africaine progresser de façon très significative sur les 9 derniers mois de l'année 2013 (ex : 33 % d'augmentation des ventes de billets afrique du sud/réunion, uniquement sur la ligne air austral). L'ampleur de cette progression valide et rend pertinentes les positions de l'IRT et du Conseil Régional qui n'ont eu de cesse de demander d'une seule voix depuis 2010 (sans que le Gouvernement ne se soit prononcé à ce jour) la levée des visas pour les clientèles des principaux pays émergents du tourisme mondial à savoir la Chine et l'Inde.

En effet, ces deux pays ont des liens déjà forts avec La Réunion, de par leur situation géographique et leur poids dans la composition de la population réunionnaise. En outre, ils sont, selon les analyses de tous les spécialistes du tourisme à commencer par ceux d'Atout France, les deux pays pouvant, avec l'émergence de leurs classes moyennes et supérieures, générer la croissance des émissions de touristes au niveau mondial.

Or, comme cela avait été évoqué avec le Gouvernement lors des discussions qui ont mené à la levée des visas pour la clientèle sud-africaine, la consommation du tourisme a considérablement évolué avec le poids pris par internet : Ainsi il a été mis en lumière une réduction très importante entre le moment d'achat des voyages et leur réalisation, tout comme une tendance à la réduction de la durée du séjour et la multiplication des courts séjours. Ce constat explique que la contrainte « visa » impacte très défavorablement La Réunion vis-à-vis des autres destinations de l'Océan Indien pour lesquelles cette contrainte visa n'existe pas.

Comme nous l'indiquions plus haut : nous sommes dans notre rôle en alertant les partenaires concernés sur les freins et les nécessités de ces changements. Charge à eux de les lever : Cela va dans le sens de votre analyse : « les facteurs extérieurs aux actions conduites par les acteurs publiques locaux concourent à expliquer l'impuissance à augmenter les flux touristiques et à diversifier les clientèles ».

L'organisation entre décembre 2013 et mars 2014 des Assises Nationales du Tourisme auxquelles l'IRT prendra pleinement sa place sera à nouveau l'occasion d'évoquer ces freins.

Extrait du rapport stratégique de l'IRT, juillet 2013.

« (…) L'IRT reste l'organe opérationnel déterminant dans la conduite de la politique touristique. Mais il n'est pas le seul, ni le seul interlocuteur des professionnels. L'IRT est contraint pour rester efficace de tenir une bonne distance critique entre les demandes des élus garants de l'expression collective à long terme d'une politique touristique qui comportent de multiples aspects contraignants (en matière environnementale notamment) et les souhaits de professionnels souvent portés vers une efficacité commerciale à court terme, empreinte même parfois d'un certain malthusianisme. Il paraît donc indispensable pour l'efficacité de l'organisme et son impact touristique de repréciser en permanence son champ d'activités afin d'établir des frontières entre ce qui est souhaitable et possible, entre ce qui est opérationnel et ce qui l'est moins, entre les activités de mission et de gestion, entre le « faire » et le « faire faire ». (…) »

Depuis 2010, une action de coopération d'envergure a été élaborée grâce à la stratégie « Iles Vanille ». Ce label commun entre Maurice, les Seychelles, Mayotte, Madagascar et La Réunion a porté à la fois sur des actions de notoriété et de visibilité de la destination sur les marchés européens et sur la valorisation des produits inter-îles.

Cette stratégie déclinée par marchés s'accompagne d'un repositionnement de l'image de La Réunion et le choix de segments prioritaires par marché, avec pour finalité d'installer une marque Réunion forte et d'augmenter la dynamique commerciale avec les réseaux.

Ceci a rapidement permis la mise en place du dispositif des visas Iles Vanille et du concept de complémentarité avec une offre packagée de combiné inter-îles.

D'abord en coopération avec l'Ile Maurice, qui constitue le hub d'accès privilégié dans l'Océan Indien, ce dispositif a rapidement pris forme, d'où le lancement de combinés avec l'île sœur dans un premier temps, aujourd'hui élargi avec les autres îles (seychelles, mayotte…).

Ce dispositif « visas touristique iles vanille » concerne directement les opérateurs à savoir les réceptifs réunionnais et les tours opérateurs des pays cibles (chine, inde, Russie).

Il implique obligatoirement l'utilisation des services des Tour opérateurs et réceptifs, grâce notamment à une convention signée avec la Préfecture. C'est ainsi un outil de commercialisation à disposition des professionnels réunionnais.

Les combinés inter-îles se multiplient, la coopération régionale des « îles vanille » est un exemple pour le monde du tourisme comme a pu en témoigner Mr Taleb Rifaï, secrétaire général de l'OMT lors de la conférence de l'OMT tenue à La Réunion en 2013.

Le dispositif évolue positivement et les échanges se consolident significativement. Pour exemple, Pascal VIROLEAU, directeur de l'IRT jusqu'en déc 2013 et aujourd'hui directeur des îles vanille a personnellement rencontré plus de 600 agents de voyage indiens pour faire la promotion de notre destination et du package incluant le dispositif. Enfin, les TO expérimentent les visas îles vanille par le biais d'éductours. Cela a été le cas de nombreux TO chinois et indiens depuis 2 ans.

Ces initiatives ne sont désormais plus « fragiles ». Les îles Maldives ont d'ailleurs rejoint le label pour l'intérêt évident qu'il représente.

Développer l'offre au regard des marchés cibles

La croissance nouvelle du tourisme implique non seulement un développement des moyens d'accès aériens (Airbus A 380 notamment) mais aussi des capacités réceptives.

Avec 2 200 chambres d'hôtels disponibles, la Réunion qui a perdu plus de 800 chambres entre 2006 et 2010, est « bonne dernière » des îles de l'Océan Indien et des régions françaises. Une forte augmentation des capacités hôtelières (2 400 lits environ comprenant la construction d'une dizaine d'établissements de « nature » de taille optimale avec 60 à 80 chambres, 2 établissements susceptibles de recevoir des groupes et congressistes, 3 à 4 éco-lodges de capacité réduite situés sur des sites naturels d'exception et des structures complémentaires (résidences hôtelières, gîtes, chambres d'hôtes), nécessite une politique foncière active et maîtrisée. L'IRT évalue les besoins en foncier touristique au moins à 70 ha pour de l'hébergement et un total de 200 ha, aménagements et équipements compris.

Pour stimuler l'investissement, le montant maximal des subventions de la Région a été porté en avril dernier à 3 millions d'euros par hôtel crée. Le cadre d'intervention incite aussi à la rénovation d'hôtels.

La destination a des atouts naturels, économiques et culturels suffisants pour qu'un processus de rajeunissement du produit et une structuration de filières prioritaires soient entrepris avec énergie. La Réunion, destination découverte nature doté d'un Parc National couvrant 75 % du territoire, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, doit devenir un spot éco-touristique de la randonnée accessible aux publics de tous niveaux.

L'IRT propose une organisation par filières (nature et découverte, balnéaire, croisière, affaires…) et par projets pour accompagner les

collectivités et les opérateurs privés dans la structuration de l'offre et l'innovation touristique. L'innovation constitue en effet un puissant facteur positif de différenciation sur les marchés. Elle doit permettre d'élargir et d'approfondir la gamme des produits de la destination, tout en allongeant les périodes d'activité.

Elle s'associe étroitement aux efforts des professionnels, des territoires qui tentent d'améliorer la qualité globale de la destination (éco-hébergements, gastronomie, événementiels, actions de formation et valorisation des métiers du tourisme).

Enfin, comme expliqué plus haut, le Comité d'Orientation Stratégique du Tourisme (Etat, Région, Département, collectivités locales), dont la finalité est de faciliter le dénouement des blocages administratifs et réglementaires, est régulièrement réuni pour établir les priorités communes dans le domaine touristique (signalétique, accès volcan, lodges dans le Parc National, contrat de ville balnéaire de Saint-Gilles, …), organiser les subsidiarités là où elles sont opportunes et assurer les suivi des préconisations au sein des instances exécutives.

Je souhaite vivement que ces différentes observations seront utiles et reprises dans le cadre de l'instruction menée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES ÎLES VANILLE

Au niveau de l'action publique et de l'équilibre entre la promotion et l'offre, je considère que l'offre doit être due en grande partie du ressort du secteur privé.

En effet, le préalable à l'action touristique passe par la crédibilité et la visibilité d'une destination. Cela implique nécessairement un investissement des pouvoirs publics surtout dans une optique de recherche d'une maîtrise des grands agrégats à long terme.

Cette implication est facteur d'assurance auprès du grand public mais aussi de certains acteurs privés comme les Tours Opérateurs.

Dans certains cas, la promotion est relayée par les acteurs privés comme les grands groupes hôteliers ce qui vient démultiplier l'effort du public.

Dans un monde où la concurrence entre les destinations est de plus en plus forte, il me semble que pour maintenir sa visibilité, il est important d'augmenter les budgets de communication car tous les jours de nouveaux acteurs apparaissent sur le marché.

A ce titre, la démarche entreprise par La Réunion et son comité régional de tourisme mais également par la Région est exemplaire.

Le Secrétaire Général de l'Organisation Mondiale du Tourisme, M. Taleb RIFAI déclarait lui-même lors de la conférence à La Réunion, que depuis quelques temps la visibilité de cette Ile avait beaucoup augmenté. La participation aux salons de Dubaï, les actions auprès des Tours Opérateurs allemands ou chinois, mais aussi les rencontres auprès du monde de l'aviation comme à Routes Africa ont réellement fait bondir son image.

Cette phase doit désormais être relayée par les acteurs privés. La construction d'hôtels, la représentation de nouveaux tours opérateurs, la participation à des road show, l'investissement en parc de loisirs, de golf, etc. sont autant d'exemples qui doivent maintenant démontrer le dynamisme du privé.

Au niveau des Îles Vanille, l'investissement financier a été jusqu'à présent quasi inexistant. Le premier budget a été voté fin 2013 pour une mise en œuvre début 2014. Compte tenu des besoins qui permettront un développement, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants. Ainsi, des compagnies aériennes ou des groupes hôteliers internationaux viennent de signer des accords de partenariat avec l'association Îles Vanilles.

Par ce regroupement, La Réunion a eu accès à des réseaux et à des acteurs de la presse mondiale auxquels elle ne pouvait prétendre jusqu'alors, ce qui a justement contribué à sa notoriété.

Comparativement à de nombreuses autres destinations, La Réunion a réussi à bénéficier de l'expérience de ses consœurs, et a considérablement raccourci les délais qui lui auraient normalement été nécessaires pour en arriver là.

Il n'en reste pas moins que des relations sur plusieurs années sont nécessaires avant de compter créer des flux touristiques. Les acteurs chinois par exemple, imposent des relations d'amitié sur cinq ans en moyenne avant de réellement programmer une destination.

Ils seront en outre, comme tous les tours opérateurs, demandeurs de participations financières à leur propre communication.

Vous le voyez, la croissance implique nécessairement des augmentations budgétaires qui peuvent à ce niveau être prises en charge par les acteurs privés.

Il reste maintenant à concrétiser la notoriété en résultats au niveau des clientèles internationales.

Ce qui manque à mon sens, ce sont les connections aériennes. La grande différence se fait sur ce point.

Il est désormais essentiel d'investir dans les dessertes aériennes pour que justement le bon travail effectué jusque-là ne soit pas perdu.

L'arrivée des nouvelles clientèles incitera les acteurs privés à investir dans les éléments constitutifs de l'offre.

Sans contact direct avec des grands pays émetteurs comme l'Allemagne, sans accès aux hubs du moyen orient, il manquera forcement le maillon essentiel au développement touristique.

Les Seychelles ou Maurice recherchent constamment à ce que de nouvelles compagnies aériennes viennent renforcer l'offre et donc le potentiel ouvert pour le secteur en entier.

L'ouverture du ciel est à ce titre obligatoire.

Il restera le problème des visas que vous devez gérer au niveau national ou européen. Ainsi, l'Organisation Mondiale du Tourisme dans une étude parue en 2013 a démontré le parallèle entre la croissance des arrivées touristiques et le degré d'ouverture de son pays.

La réussite d'une destination passe par l'implication du secteur public mais aussi du secteur privé qui doit lui aussi investir.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE TAHITI TOURISME

Les affirmations suivantes ne sont plus d'actualité, l'année 2012 incluse :

- *« les acteurs privés s'impliquent faiblement dans la promotion touristique, faisant ainsi peser l'essentiel de l'effort de promotion sur la seule puissance publique locale ». En effet, à la suite de coupes budgétaires importantes depuis quelques années, le GIE Tahiti Tourisme fait appel à l'ensemble des partenaires locaux du secteur touristique pour financer les actions de promotion et de communication au profit de la destination. Ceci permet au groupement de mener certaines actions telles que les voyages de presse, les tournages de films ou émissions, les salons professionnels ou grand public qu'il n'aurait pas les moyens de financer sans ce soutien de partenaires. Ces sommes sont valorisées depuis le 1er janvier 2013 par marché pour chaque action mise en œuvre par le groupement. Cela permet d'identifier le poids de la participation de ces acteurs privés à la promotion touristique de Tahiti et ses îles.*

- *« L'évaluation des actions de promotion n'est pas suffisamment recherchée. (…). En Polynésie française, un constat similaire a été effectué auquel s'ajoute la faiblesse du contrôle exercé par Tahiti Tourisme à l'égard de ses représentations à l'étranger…. ». Depuis sa profonde restructuration en 2012, le groupement travaille à la mesure de l'efficacité des actions de promotion et de communication. Cela passe par la mise en place d'indicateurs de performance inhérents à chaque action, par la systématisation de la transmission de bilan qualitatif et quantitatif d'opérations soutenues par le groupement, par l'analyse de ces bilans et la remise en cause de certaines actions etc. En outre, le groupement a repris l'ascendant sur ses représentations en imposant un reporting financier et actions mensuel, en mettant fin aux avances de trésorerie et en réglant sur la base des justificatifs de dépenses, en impulsant un travail de fond sur la marque de destination qui sera décliné en 2014 et imposé à l'ensemble de ses représentations. Depuis janvier 2012, les représentations sont majoritairement des prestataires de service sous contrat annuel, mis en concurrence sur leur territoire de représentation et soumis à des conventions strictes et détaillées quant au reporting et aux objectifs attendus par le siège du groupement.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'AIR AUSTRAL

En retour, je vous informe que je n'ai pas de réponse particulière à formuler. Néanmoins, je porte à votre attention le risque d'imprécision et d'inexactitude que suggère la mention de « tensions dans les relations entre Air France et Air Austral », Celle-ci ne correspond en effet pas, à ce jour et depuis quelques années, à la réalité.

En dépit de la concurrence légitime que se livrent les deux compagnies sur la destination Océan Indien, celle-ci reste empreinte d'un respect mutuel et les échanges engagés avec la direction générale de la compagnie nationale depuis ma prise de fonction augurent de relations constructives pour l'avenir.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'AIR FRANCE

Trois thèmes me semblent mériter un éclairage complémentaire de la part d'Air France :

1. *La desserte des Antilles françaises depuis l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle*
2. *L'offre aérienne vers la Réunion et les Antilles*
3. *La relation entre Air France et Air Austral*

1. La desserte des Antilles françaises depuis l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle

Je relève dans le rapport l'observation suivante, : « Bien que les effets de ces contrats s'observent sur une durée longue, la compagnie Air France ne s'est engagée que sur une année et a arrêté la liaison au bout de 12 mois, compromettant la stratégie de diversification des clientèles touristiques initiée par les acteurs locaux ».

Tout d'abord, permettez-moi de rappeler qu'au plan économique, la desserte des Antilles est assurée depuis plusieurs années dans un contexte difficile : hausse du prix du carburant, forte concurrence, surcapacité chronique et trafic en baisse.

Malgré ce contexte, Air France a opéré durant 18 mois (novembre 2011 à mai 2013) des vols Roissy/Fort-de-France et Roissy/Pointe-à-Pitre, la compagnie proposant une offre adaptée pour permettre leur succès : horaires aménagés de façon à assurer les meilleures correspondances possibles, jours de fonctionnement (samedi et dimanche) les mieux adaptés à ce segment de marché, vols assurés en Boeing B777-300 ER de 468 sièges, dont 14 en cabine Affaires, 32 en cabine « Premium Economy » et 422 en cabine « Economy », assurant à la fois la meilleure capacité et le meilleur coût.

Des « contrats de destinations » ont été signés dès novembre 2011 afin de promouvoir les Antilles françaises sur les marchés européens. Les actions de promotion des offices de tourisme ont été coordonnées par Atout France et soutenues financièrement par l'État. Air France a largement contribué à cet effort collectif, en coopérant avec le Comité Martiniquais du Tourisme et le Comité du Tourisme des Îles de la Guadeloupe.

Malgré les moyens mis en place et les efforts consentis, la part du trafic européen de et vers les Antilles françaises est restée à 8 % sur janvier/octobre 2012, très en-deçà des attentes. L'augmentation de ce trafic a été négligeable par rapport à 2011 (de + 0,6 à + 2,2 points selon la saison et la destination).

A titre de comparaison, la part du trafic européen est de 52 % sur Cuba et de 42 % sur la République Dominicaine.

En outre le choix des groupes et des tours opérateurs à destination des Antilles françaises s'est porté quasi-systématiquement en faveur d'Orly. Quant aux habitants de la Métropole, ils continuent de préférer également Orly pour se rendre aux Antilles, notamment s'ils sont en correspondance sur un vol de Province. Enfin, beaucoup de Domiens ne souhaitent pas arriver à Roissy.

C'est ainsi que, malgré une offre adaptée et un soutien promotionnel de la Guadeloupe et de la Martinique en Europe, le bilan de 18 mois d'exploitation des vols Roissy/Antilles s'est soldé pour Air France par une dégradation importante des résultats par rapport à Orly.

L'état général des finances de la compagnie ne permettant pas de supporter cette situation plus longtemps, Air France s'est vue contrainte de suspendre sa desserte des Antilles françaises au départ de Roissy à compter du programme été 2013, la transférant sur Orly.

2. L'offre aérienne vers la Réunion et les Antilles

Pourtant les lignes concernées font l'objet d'une concurrence réelle, entre différentes compagnies bien implantées, en métropole et outre-mer : 4 compagnies desservent la Réunion depuis la métropole (Air France, Air Austral, Corsair, XL Airways), 4 compagnies desservent la Martinique et la Guadeloupe (Air France, Air Caraïbes, Corsair, XL Airways).

Déjà en 2011, avant l'arrivée de XL Airways, cette concurrence se traduisait par des tarifs modérés, ainsi que l'a montré le rapport du comparateur de prix Kelkoo[246], « basé sur les 44 destinations les plus populaires depuis la France » : « les destinations d'outre-mer, Pointe à Pitre et Fort de France, s'avèrent les moins chères, avec un prix moyen de 4,2 centimes d'euros par kilomètre depuis Paris (ORY). Elles occupent ainsi les 2 premières places de l'index Kelkoo ».

Plus récemment, le journal France Antilles relevait, dans son édition du 19 décembre 2013, une baisse du prix des billets d'avions au départ de Guadeloupe et de Martinique entre novembre 2012 et novembre 2013 de respectivement - 9,8 % et – 11 %. Le journal attribuait cette baisse à « la concurrence acharnée à laquelle se livrent les quatre transporteurs transatlantiques dopée par les coups de boutoirs du nouvel arrivé low-cost, XL Airways. »

Les tarifs pratiqués étant limités au regard des distances parcourues, dans un contexte de forte augmentation du prix du carburant, il

[246] http://presse.kelkoo.fr/vols-pointe-a-pitre-et-fort-de-france-le-meilleur-rapport-prix-distance-pour-les-voyageurs-francais.html.

est important de souligner que les destinations d'outre-mer ne génèrent pas de rente pour les compagnies aériennes : toutes les compagnies opérant sur les DOM ont perdu de l'argent en 2011, de même qu'en 2012 à l'exception d'Air Caraïbes.

Dans le cas précis d'Air France, une comparaison entre les prix des billets vers l'outre-mer et vers des destinations de distance comparable vient confirmer que les prix pratiqués sont inférieurs à ceux des aux autres destinations long-courrier. Par exemple, et choisissant pour référence le prix moyen du billet sur Paris/Fort-de-France, en cabine Economy, sur 12 mois : le prix moyen du billet sur Paris/Saint-Domingue, destination loisirs à distance comparable de la métropole, est supérieur de 18 %. Sur Paris/New York, destination affaires et loisirs, plus proche de Paris, le prix est supérieur de 12 % à celui constaté sur Paris/Fort-de-France.

Enfin, Air France propose des tarifs dits « typologiques », accessibles toute l'année et ouvrant à certains clients l'accès à des tarifs réduits : tarifs étudiant (accessible aux 17-30 ans), senior (accessible au plus de 60 ans), jeune (accessible aux 12-24 ans) et deuil, ainsi que des tarifs promotionnels.

3. La relation entre Air France et Air Austral

Concernant la relation entre Air France et Air Austral, le rapport indique que « les tensions dans les relations entre Air France et Air Austral (…) nuisent aux intérêts touristiques de l'île [de la Réunion] ».

Si les relations entre les deux compagnies sont de fait moindres depuis la sortie d'Air France du capital d'Air Austral en 2003, je ne peux faire état d'aucune tension dans les rapports récents entre nos deux groupes. Une saine concurrence s'exerce entre les deux opérateurs, au bénéfice des voyageurs domiens et métropolitains.

L'évolution récente de la stratégie de la compagnie Air Austral permet d'envisager une reprise de dialogue en vue d'une éventuelle coopération, au bénéfice du développement du tourisme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE AIR TAHITI NUI

1. Pour rappel, Air Tahiti Nui est la seule compagnie à adapter son offre à la saisonnalité de la destination en offrant 73 % de sièges de plus en juillet et août qu'au mois de février. Ceci représente un surcoût car la compagnie doit dimensionner ses moyens sur la période de pointe.

2. Si les budgets de promotion de la destination ont été divisés par deux en 6 ans de 2,6 milliards CFP à 1,3 milliard CFP, Air Tahiti Nui a maintenu ses budgets de promotion et ses dépenses de commercialisation sur les marchés, qui représentent 1,5 milliard de FCP par an avec plus de 300 millions en budget de promotion et publicité, environ 700 millions de FCP en structures commerciales sur les marchés et environ 400 millions de budget de billets gratuits destinés aux opérations de relations publiques, à la formation des agents de voyage et aux voyages de découverte.

3. Elle a également concrétisé plusieurs partages de codes entre autres avec :

- American Airlines à partir de 17 villes d'Amérique du Nord et du Canada,

- Qantas à partir de Sydney, Melbourne et Brisbane,

- Korean Airlines plus récemment à partir de Séoul,

... en plus des accords de partage de code déjà en place avec Air France, Air New Zealand, Japan Airlines et TGV Air et des accords tarifaires existants avec près de 80 compagnies aériennes.

Ces démarches visent à faciliter l'acheminement des clientèles des marchés concernés vers Tahiti au-delà des vols que la compagnie opère elle-même à partir de Paris, Auckland, Los Angeles et Tokyo.

4. Elle a investi en 2013 dans la rénovation des cabines de 3 appareils sur les 4 opérant le programme de vol régulier afin de les mettre aux standards attendus par une clientèle internationale exigeante vers la destination.

5. Le retour à l'équilibre financier de la compagnie depuis 2012 lui permet d'envisager plus sereinement le renforcement de ses actions de développement dans l'objectif permanent d'augmentation des flux de clientèle touristique en concertation avec les autres acteurs du tourisme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CLUB MÉDITERRANÉE

1. *Un secteur en crise*

Le secteur du tourisme en outre-mer rencontre de nombreuses difficultés dans les départements antillais. Dès 2011, dans le cadre du rapport « Bodon » relatif au plan de relance des Antilles, le Club Méditerranée avait déjà communiqué quelques chiffres à cet égard : nous constations en moyenne un taux d'occupation insuffisant (55 % vs 68 % métropole), un poids moyen de la masse salariale/CA défavorable (43 % du CA contre 29 % métropole et 14 % îles concurrentes) et des salaires supérieurs en moyenne de + 10 % vs métropole et + 280 % vs îles concurrentes et enfin un surcoût « nourriture et boissons » pénalisant (importation de 82 % des denrées, surcoût de + 46 % vs métropole et + 33 % vs îles concurrentes).

Une piste de relance de la destination proposée lors de cette étude, consisterait en la constitution d'une zone franche d'activité pour l'ensemble de ces départements.

2. *Le déficit d'accueil et de formation*

Les enjeux court terme du Club Méditerranée consistent, à l'instar du rapport « Le Tourisme, filière d'avenir » présenté par Michel Sapin et François Nogué en novembre dernier, dans :

- *l'attraction d'une main d'œuvre qualifiée pour assurer des prestations avec un niveau de qualité de service qui se doit d'être irréprochable afin que les opérateurs de tourisme français soient exemplaires (et notamment des formations de postes d'encadrement) ;*

- *la nécessaire adaptation des compétences, en particulier linguistiques, dans un monde en constante évolution.*

Dans ces départements, nous constatons que le système éducatif reste à consolider tant au niveau de la formation initiale que continue. Les études du CEREQ (Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications) montrent clairement les faiblesses du dispositif à travers :

- *un taux de sortie sans qualification très supérieur à la moyenne nationale,*

- *un taux de scolarisation (20-24 ans) peu élevé,*

- *un poids de l'apprentissage largement perfectible (10 % dans l'enseignement supérieur).*

Ce manque de qualification et de formation initiale contribue au nombre d'emplois non pourvus et explique en partie l'intégration de main d'œuvre de pays limitrophes (Haïti, République Dominicaine… pour pallier l'absence de compétences locales).

Par ailleurs, l'offre de prestataires de formation demeure très limitée et avec des services de proximité inégaux.

Il conviendrait de sensibiliser les jeunes à l'importance du tourisme dans l'ensemble du tissu économique, promouvoir ce secteur comme une opportunité pour la population locale et proposer une véritable filière structurée afin de les inciter à travailler dans le secteur du tourisme, qui devrait être le fer de lance de l'économie nationale des DOM.

3. *Les faiblesses de l'offre hôtelière*

Dans les dernières années, divers groupes hôteliers internationaux et français ont quitté ces territoires et d'autres, détenus par des investisseurs locaux, ont dû cesser leurs activités pour des raisons d'absence de rentabilité. L'offre actuelle est limitée, souvent vieillissante et de moyenne gamme, privilégiant le logement chez l'habitant et les hôtels 2 étoiles. Les aides mise en place souffrent de critères ne permettant pas aux grandes entreprises, seules à même à ce stade d'attirer une clientèle internationale, de trouver l'appui nécessaire à leur développement ou leur montée en gamme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPAGNIE CORSAIR

Il est indiqué que la desserte aérienne est peu diversifiée et à tarifs élevés :

Notre question : trop cher par rapport à quoi ? à qui ?

Notre commentaire : « Peu de lignes sont aussi concurrentielles que les Antilles, qui présentent une RSKO parmi les plus faibles au monde ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SEMATRA

En premier lieu, la SEMATRA souhaite rappeler le contexte de la création de la compagnie régionale Air Austral en 1990. Les objectifs affichés, notamment par ses collectivités actionnaires, comprenaient, outre le désenclavement de l'île de La Réunion et la facilitation des échanges avec les pays de la zone océan-indien, le développement du tourisme qui constitue une priorité.

Cela s'est traduit par le développement de liaisons régionales directes dans la zone Océan-Indien (Mayotte, Madagascar, Maurice, Seychelles, Comores, Afrique du Sud). De plus, en 2003, suite à la disparition de plusieurs compagnies aériennes (et notamment celle d'AIR LIB en 2001 qui laissait près de 30% de part de marché), la SEMATRA, avec l'appui de ses collectivités actionnaires, a soutenu l'ouverture par AIR AUSTRAL d'une ligne long-courrier vers la Métropole qui permettait d'éviter un retour vers un quasi monopole sur cette ligne. Ainsi, une telle décision a constitué un élément déterminant pour le désenclavement de l'île et également pour le développement du tourisme en favorisant les échanges avec le continent, permettant de capter une clientèle supplémentaire.

La compagnie privée s'est ainsi développée en renforçant son positionnement sur le niveau régional et en ouvrant de nouvelles lignes vers l'Asie (Bangkok avec ses propres avions en 2009), l'Océanie (Sydney/Nouméa en 2009) ou encore vers des villes de province (Marseille/Lyon en 2005, Toulouse en 2007, Bordeaux/Nantes en 2011).

A l'instar des autres compagnies aériennes qui ont également fait l'objet d'une recapitalisation (cas de Corsair, d'Air France ou encore d'Air Mauritius et d'Air Seychelles), la compagnie Air Austral a connu en 2012 des difficultés financières importantes qui l'ont amené, dans la cadre d'un plan de redressement, à revoir son programme de vol pour se concentrer sur les lignes, jugées essentielles par son directoire, et à fermer des lignes déficitaires. Les engagements du plan de redressement ont été respectés et la mise en œuvre du business plan est conforme aux prévisions, avec un retour à l'équilibre prévu dès cette année. Cette situation permet à la compagnie de réfléchir sereinement à son avenir.

Pour cela, son développement s'appuie sur sa base positionnée à l'aéroport Réunion Roland Garros à La Réunion, territoire français de l'Union Européenne, qui a généré en 2012 un trafic de près de 2 millions passagers (dont plus de 50 % transporté par Air Austral), et lui permet de rayonner sur la zone océan-indien. La compagnie est le principal opérateur sur la plate-forme aéroportuaire et ses effectifs salariés, en incluant ceux de

la société aéroportuaire et d'assistance au sol, représentent plus de 1 400 emplois directs, sans compter les emplois induits. Cette plate-forme est donc privilégiée, d'autant plus qu'un programme d'investissement important est en cours pour mettre à niveau les infrastructures sensibles (pistes, extension d'aires de stationnement avions, extension et réaménagement de l'aérogare passagers, …) et accompagner la croissance du trafic.

Dans un contexte contraint et tout en s'appuyant sur sa plate-forme aéroportuaire (Hub) de La Réunion, la compagnie développe des partenariats qui peuvent lui être bénéfique, avec notamment la création de la filiale EWA à Mayotte (desserte nouvelle vers Pemba au Mozambique et Dar Es Salaam en Tanzanie) ou encore la reprise prévue en juin 2014 de la liaison directe Réunion-Seychelles, en déclinaison du concept d'îles Vanille.

C'est donc à la lumière de ces éléments que la desserte directe de destinations à partir de la plate-forme aéroportuaire (Hub) de Maurice évoqué par la Cour des comptes doit être appréhendée et dans le cadre négocié d'un partenariat avec un bénéfice réciproque. Le prix des billets d'avion entre la Réunion et Maurice n'est donc pas le seul élément à prendre en compte.

Sur le prix moyen évoqué de 300 € par passagers, il convient également de préciser que celui-ci inclut les taxes aéroportuaires représentant un montant total de l'ordre de 107 euros et le tarif varie en fonction de la saisonnalité du trafic (entre 131 euros HT et 336 euros HT pour un aller-retour).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION DES MÉTIERS ET DES INDUSTRIES DE L'HÔTELLERIE LA RÉUNION

L'UMIH La Réunion ne dispose pas d'élément nouveau à apporter.

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014

Tome I

Les observations

Volume I-2

La gestion publique

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire

	Pages réponses
Introduction ... *5*	
Troisième partie - La gestion publique ... *7*	
Chapitre I - L'État ... *9*	
1 - Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser ... *11*	*37*
2 - Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable ... *47*	*65*
3 - Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement ... *83*	*97*
Chapitre II - Les collectivités territoriales ... *113*	
1 - Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques ... *115*	*143*
2 - Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports ... *217*	*237*
Chapitre III - Les organismes de protection sociale ... *251*	
La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable ... *253*	*277*
Chapitre IV - Les organismes privés subventionnés ... *335*	
La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux ... *337*	*357*
Chapitre V - Les partenariats public-privé ... *367*	
Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée ... *369*	*397*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Introduction

Ce second volume (I-2) du tome I du rapport public annuel 2014 rassemble huit sujets de **gestion publique** concernant une large variété d'organismes publics :

- **l'État, dans le premier chapitre,** avec trois sujets :
  - les missions fiscales de la Douane ;
  - le Centre national de la documentation pédagogique (CNDP) et son réseau ;
  - une prise de participation publique dans le secteur de l'armement ;
- **les collectivités territoriales, dans le deuxième chapitre,** avec deux sujets :
  - les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques ;
  - la transformation d'une régie départementale de transports interurbains, avec le cas de la société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné ;
- **les organismes de protection sociale, dans le troisième chapitre,** avec :
  - la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV) ;
- **les organismes privés subventionnés, dans le quatrième chapitre,** avec :
  - la Cinémathèque française ;
- **les partenariats public-privé, dans le cinquième chapitre,** avec :
  - les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Troisième partie

La gestion publique

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre I

L'État

1. Les missions fiscales de la douane : un rôle et une organisation à repenser

2. Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable

3. Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser

PRÉSENTATION

Lors de l'entrée en vigueur du grand marché intérieur en 1993, les contrôles douaniers ont été abolis aux frontières intérieures de l'Union européenne et reportés à ses frontières extérieures. Pour compenser la perte d'une partie de l'activité douanière traditionnelle, des missions en matière de fiscalité indirecte ont été transférées de la direction générale des impôts à celle des douanes, rebaptisée alors direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Aujourd'hui, cette administration gère, outre les droits de douane stricto sensu et la TVA à l'importation, un grand nombre de taxes indirectes, portant principalement sur des marchandises (les accises sur les tabacs et les alcools, les produits pétroliers et l'énergie, les déchets et les substances polluantes) et sur des moyens de transport (les taxes sur les véhicules).

Les taxes dont la Douane a la responsabilité constituent un ensemble composite, incluant des prélèvements d'un faible rendement, dont la gestion est assurée par une organisation administrative et territoriale éclatée et des applications informatiques souvent obsolètes (I). La modernisation, longtemps retardée, de cette activité passe par un réexamen en profondeur des missions confiées à la Douane et des taxes dont elle a la charge, afin de recentrer celle-ci sur son cœur de métier (II). Elle impose également de revoir les modalités actuelles de gestion de la TVA à l'importation, pénalisantes pour la compétitivité de l'économie (III) et de regrouper à terme, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP), la fonction de recouvrement de l'ensemble des impôts et taxes (IV).

La Douane est principalement chargée du contrôle et de la taxation des marchandises à leur entrée et lors de leur circulation sur le territoire national. Elle exerce à ce titre des missions de sécurité et des missions fiscales.

La direction générale des douanes et droits indirects

La Douane, placée sous l'autorité du ministre chargé du budget, est organisée en deux branches : celle de la surveillance, composée d'agents en uniforme, et la branche administrative. Elle emploie au total 16 800 agents contre 114 300 à la direction générale des finances publiques (DGFiP) (données 2012). Les dépenses de son programme budgétaire se sont élevées en 2012 à 1,59 Md€.

Les missions de sécurité (protection des consommateurs et lutte contre les trafics illicites : stupéfiants, contrefaçons, patrimoine culturel, espèces menacées, etc.) s'exercent en complément des missions de police assurées par des personnels du ministère de l'intérieur et de contrôle des marchandises réalisées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Les missions fiscales, qui concernent principalement les taxes sur les marchandises (droits de douane, alcools, tabacs, énergie, déchets, moyens de transport, etc.) sont distinctes de celles de la direction générale des finances publiques (DGFiP) qui a compétence pour l'ensemble des autres impôts et taxes. Cette séparation de principe souffre des exceptions, en particulier pour la TVA qui est collectée par ces deux administrations. En 2012, la Douane a collecté un produit fiscal de près de 68 Md€. Dans cet ensemble, les droits de douane proprement dits représentent désormais moins de 2 Md€.

I - Une gestion peu performante

Le dispositif fiscal géré par la Douane se compose d'un grand nombre de taxes très hétérogènes. Le coût de gestion élevé de certaines de ces taxes est en grande partie la conséquence de l'organisation territoriale de la Douane, de l'inadaptation de ses moyens informatiques et de l'éclatement de ses missions de contrôle.

A - Des coûts de gestion parfois excessifs

La Douane collecte des taxes indirectes pour le compte de plusieurs bénéficiaires. Plus de la moitié (37,6 Md€, soit 55,4 %) alimente le budget de l'État ; environ 15 Md€, soit 22 %, est prélevé pour le compte des organismes de sécurité sociale ; les collectivités territoriales bénéficient de recettes annuelles de l'ordre de 12 Md€, soit 18 % du produit collecté ; le solde (environ 1,5 %) est attribué à différents opérateurs.

En 2012, la Douane a prélevé ainsi plus de 70 taxes dont 28 seulement ont eu un produit supérieur à 100 M€.

Les taxes gérées par la Douane ont fréquemment des objectifs plus larges que le prélèvement fiscal : suivi de secteurs économiques, protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs, etc. Il en découle de constantes évolutions de la fiscalité dont elle a la charge : création de la taxe intérieure de consommation sur la fourniture d'électricité en 2011, instauration en 2012 de taxes sur les boissons sucrées et contenant des édulcorants, taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises et nouvelle composante de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les sacs de caisse à usage unique en matière plastique en 2014.

Les principaux produits fiscaux de la Douane relèvent d'un régime communautaire : TVA à l'importation, taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques et TVA qui leur est applicable, accises sur le tabac et les alcools. Les autres ont une base purement nationale et leur produit est parfois modeste.

Les taxes gérées par la Douane peuvent être regroupées en sept blocs homogènes, mais chaque bloc se décompose en une multiplicité d'impôts ou de régimes fiscaux. Ainsi, la fiscalité énergétique comprend, outre la TVA sur les produits pétroliers, cinq taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), sur la fourniture de gaz naturel (TICGN), sur la fourniture d'électricité (TICFE), sur les houilles, lignites et cokes (TIC Charbon), auxquelles s'ajoutent des taxes spéciales de consommation outre-mer ou des prélèvements au profit de certains opérateurs.

La fiscalité sur les boissons et alcools se décompose en six taxes, mais le droit de consommation sur les alcools prévoit quatre taux de taxation selon la nature du produit.

En matière de fiscalité environnementale, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) comporte sept composantes, dont deux

seulement ont un produit supérieur à 100 M€[1]. Les droits de ports comprennent sept redevances distinctes.

Tableau n° 1 : recettes fiscales de la Douane par bloc de taxes

Montants en millions d'euros	2008	2010	2012
Fiscalité énergétique	**35 665**	**33 057**	**36 056**
Dont TIC Pétrole	*25 158*	*24 488*	*24 562*
Dont TVA sur les pétroles	*10 254*	*8 270*	*11 146*
Dont TICGN	*242*	*283*	*265*
Dont TIC fourniture d'électricité	*0*	*0*	*62*
Dont TIC houilles, liginites et cokes	*7*	*8*	*8*
TVA à l'importation, droits de douane et assimilés	**13 256**	**13 025**	**13 879**
Dont TVA à l'importation	*10 359*	*10 096*	*10 853*
Dont droits de douane et assimilés	*1 822*	*1 917*	*1 952*
Dont octroi de mer	*1 056*	*993*	*1 055*
Fiscalité sur les tabacs	**10 146**	**11 014**	**11 826**
Dont droits de consommation sur les tabacs	*9 791*	*10 659*	*11 471*
Dont redevances diverses	*301*	*329*	*355*
Fiscalité sur les boissons et les alcools	**3 035**	**3 241**	**3 831**
Dont droits de consommation et autres taxes sur les alcools	*2 900*	*3 101*	*3 361*
Dont droits de circulation sur les vins	*115*	*120*	*122*
Dont surtaxe sur les eaux minérales	*18*	*19*	*20*
Dont taxe Premix	*0*	*0*	*2*
Dont contributions sur les boissons contenant des édulcorants	*0*	*0*	*58*
Dont cotisations sur les boissons sucrées	*0*	*0*	*265*
Fiscalité environnementale	**410**	**596**	**733**
TGAP	*410*	*596*	*733*
Fiscalité sur les transports	**764**	**694**	**683**
Dont droits de ports	*496*	*479*	*467*
Dont TSVR	*226*	*168*	*171*
Dont DAFN	*42*	*47*	*46*
Fiscalités diverses	**401**	**372**	**391**
Dont taxes sur les farines et les céréales	*87*	*88*	*86*
Dont taxes sur les jeux, spectacles et divertissements	*28*	*28*	*33*
Dont divers (produits à ventiler)	*286*	*257*	*272*
Total général	**63 624**	**61 975**	**67 946**

Source : ministère chargé du budget – Douane

La taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR), couramment appelée « taxe à l'essieu », constitue l'un des exemples les plus patents d'impôt archaïque. Elle a été créée par la loi de finances pour 1968. Avec la taxe nationale sur les véhicules de transports de marchandises

[1] Soit respectivement la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations de stockage et d'incinération des déchets ménagers et assimilés et sur les installations de déchets industriels spéciaux et la TGAP sur la mise à la consommation de carburants.

(autrement appelée « taxe poids-lourds » ou « écotaxe »), dont la mise en œuvre est suspendue, elle est l'une des taxes aujourd'hui régies par la directive européenne du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids-lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures au même titre que, par exemple, la « *Kraftfahrzeugsteuer* » en Allemagne et la « *Vehicle Excise Duty* » au Royaume-Uni, dont le produit atteint respectivement 8,3 et 7 Md€, contre 171 M€ pour la TVSR.

Son assiette limitée aux véhicules de plus de 12 tonnes en charge et ses taux abaissés en 2009 aux seuils minimaux imposés par la réglementation européenne ont pour conséquence un produit faible. Sa gestion est d'une particulière complexité et mobilise un nombre excessif d'emplois à la Douane (177 agents à temps plein). Les redevables qui choisissent d'acquitter la taxe au tarif trimestriel (environ 90 400) doivent adresser à leur bureau de douane une déclaration sur papier à chaque changement de situation du véhicule, ce qui concerne 20 % du parc chaque année. Il en va de même des 31 500 usagers ayant opté pour le tarif dit « journalier », qui doivent faire l'acquisition auprès du bureau de douane de cartes de circulation valables pendant cinq à dix jours d'utilisation du véhicule. Les déclarations doivent être conservées en permanence à bord des véhicules et présentées lors des contrôles routiers.

Au surplus, en application d'une décision ministérielle ancienne et illégale, la TSVR n'est pas appliquée en Corse ni dans les départements d'outre-mer depuis 1969.

Un impôt dont la mise en œuvre est suspendue : la taxe poids-lourds

La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, dite « taxe poids-lourds (TPL) » ou « écotaxe », a été créée par la loi de finances pour 2009. Elle vise à instituer un « droit d'usage » du réseau routier transeuropéen au sens de la réglementation communautaire, comme tel « proportionné à la durée de l'utilisation de l'infrastructure ». Elle doit s'appliquer aux véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes. L'État a conclu un contrat de partenariat avec un opérateur privé pour la réalisation de l'investissement nécessaire à la mise en place de l'équipement électronique et de comptage qui assurera la liquidation de la taxe due par chaque véhicule.

La Douane a mis en place un service consacré à la gestion de cette taxe, pour lequel 130 emplois administratifs ont été créés en 2013. La mise en œuvre de l'« écotaxe », initialement prévue en octobre 2013 puis repoussée au 1er janvier 2014, est suspendue.

Le coût de gestion des taxes prélevées par la Douane, calculé en rapportant les dépenses administratives à son produit, s'élevait à 0,49 % en moyenne en 2011.

Tableau n° 2 : coût de gestion de la fiscalité gérée par la Douane

Taxes	Taux d'intervention	Produit 2011 en M€	ETP	Coût de Gestion en M€
Diverses contributions indirectes (farines et céréales, spectacles, notamment)	14,93 %	124,1	179,7	18,53
Droit annuel de francisation des navires (DAFN)	13,69 %	45,7	60,7	6,26
Taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)	10,73 %	170,3	177,2	18,27
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	1,48 %	647,6	92,9	9,58
Taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN)	1,37 %	274,3	36,4	3,76
Droits de port	1,18 %	477,1	54,6	5,63
Fiscalité sur les boissons et alcools	1,18 %	3 264,9	372,3	38,53
Octroi de mer	0,93 %	1 068,3	96,9	9,94
Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)	0,12 %	25 755,2	302,0	31,66
Fiscalité sur les tabacs	0,05 %	11 601,3	56,9	5,80
Fiscalité énergétique hors TICPE et TICGN	0,05 %	10 017,9	48,6	5,01

Source : ministère chargé du budget – Douane.

Ce coût de gestion est très variable d'une taxe à l'autre. La Douane enregistre de bonnes performances en matière de fiscalité sur les tabacs et de taxes sur l'énergie dont l'assiette est large et le produit élevé. À l'inverse, les taxes dont le produit est plus réduit se caractérisent par des coûts élevés voire manifestement disproportionnés. Tel est particulièrement le cas d'un ensemble de taxes anciennes sur les farines et les céréales, les jeux, spectacles et divertissements, ainsi que de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) et du droit annuel de francisation des navires (DAFN).

Quant au coût de gestion des taxes sur les boissons et les alcools, il est à noter qu'il est calculé sans tenir compte du coût des missions dites « économiques » assumées par la Douane dans la filière vitivinicole, à savoir l'administration des statistiques commerciales et du potentiel de production.

B - Des structures de gestion dispersées

La gestion par la Douane des taxes dont la création est la plus récente est souvent confiée à des structures spécialisées et centralisées. Ainsi, depuis le 1er janvier 2013, cinq des sept composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) relevant de la Douane sont gérées par une structure unique à compétence nationale, tout comme les taxes dues par les déclarants étrangers. De même, la gestion de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (TPL) sera assurée par une structure unique implantée à Metz.

S'agissant des taxes les plus anciennes, la Douane a également concentré de manière progressive ses structures de gestion : en 2012, on comptait 182 bureaux de douane, contre 250 en 2008 et 268 en 2000. Ce processus de concentration n'est toutefois pas encore abouti et la plupart des taxes restent encore gérées par des structures trop nombreuses et insuffisamment spécialisées.

Ainsi la réorganisation des structures de gestion de la fiscalité vitivinicole et de la filière économique des alcools, n'est pas achevée : subsistent encore 54 centres de viticulture et de cidriculture hérités de l'organisation de la direction générale des impôts (DGI) lors du transfert de 1993 (64 en 2000).

La situation est comparable pour des taxes dont le produit est pourtant fortement concentré. Ainsi, 34 recettes régionales enregistrent des produits au titre de la taxe sur les cercles et maisons de jeux, alors que la quasi-totalité du produit (96 %) est gérée par trois bureaux de douane. Une grande dispersion et de fortes disparités sont également constatées pour la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) et l'ensemble de la fiscalité énergétique (TICGN, TICFE, TIC Charbon), pour la fiscalité sur les alcools, pour les missions viticoles, pour les composantes non centralisées de la TGAP, en matière de fiscalité sur les transports (TSVR, DAFN) et pour diverses autres contributions indirectes (taxe sur les farines, taxe sur les céréales, taxe sur les manifestations sportives, taxe sur les appareils automatiques).

Cette organisation trop éclatée a pour conséquence de forts écarts des coûts de gestion entre les directions régionales des douanes.

Tableau n° 3 : coûts de gestion par direction régionale

Taxes	Taux d'intervention moyen	Nombre de directions régionales	Taux d'intervention le plus bas	Taux d'intervention le plus élevé
Diverses contributions indirectes (farines et céréales, spectacles, etc.)	14,93 %	35	1,11 %	259,40 %
Droit annuel de francisation des navires (DAFN)	13,69 %	25	4,86 %	495,20 %
Taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)	10,73 %	31	4,48 %	31,38 %
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	1,48 %	38	0,10 %	32,43 %
Taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN)	1,37 %	31	0,07 %	4 643,00 %
Droits de ports	1,18 %	22	0,29 %	15,90 %
Fiscalité sur les boissons et alcools	1,18 %	39	0,37 %	38,65 %
Octroi de mer	0,93 %	4	0,54 %	1,02 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)	0,12 %	20	0,06 %	26,31 %

Source : ministère chargé du budget – Douane, retraitement Cour des comptes

Ainsi, si le coût de gestion de la TICPE représente en moyenne 0,12 % du produit de cet impôt, il atteint des taux très élevés - jusqu'à 26,3 % - dans certaines directions régionales des douanes. On observe le même phénomène pour la taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN), acquittée par 79 redevables en 2012, mais gérée dans 31 directions régionales, dont 14 enregistrent un coût de gestion supérieur à 100 %.

Pour les mêmes raisons, le coût de gestion de la TSVR, en moyenne de 10,73 %, varie entre 4,48 % et 31,38 % selon les directions régionales. Il en va de même pour la fiscalité sur les boissons et alcools, dont le coût de gestion moyen (1,18 %) varie entre 0,37 % et 38,65 %.

La mise en œuvre rapide d'une gestion centralisée de ces taxes, évoquée dans le plan stratégique « Douanes 2018 » en préparation permettrait à la Douane de disposer d'unités de gestion plus efficaces regroupant une expertise apte à administrer ces taxes complexes.

C - Une dématérialisation insuffisante

À l'exception des dématérialisations imposées par la mise en place des applications européennes (Gamm@-EMCS pour les produits soumis à accises, ISOPE pour les produits pétroliers, Delt@-NSTI pour le dédouanement), la Douane française a pris un retard significatif en matière d'informatisation par rapport à la plupart des douanes des pays développés.

De nombreuses tâches de gestion sont encore effectuées par les services douaniers à partir de déclarations des redevables établies sur papier et adressées par courrier.

Le retard de dématérialisation est particulièrement marqué dans le secteur des vins et des alcools où la Douane, parallèlement à ses missions fiscales, intervient en matière de statistiques commerciales et de contrôle du foncier viticole. Ainsi, les récoltants doivent adresser à la recette des douanes dont ils dépendent une déclaration récapitulative mensuelle (DRM), en format papier, des entrées et des sorties de vins et d'alcools de leurs chais et entrepôts.

Ce document a une finalité à la fois fiscale (nombre d'hectolitres mis à la consommation) et statistique (ventes classées par appellation). Pour répondre à leurs besoins spécifiques, les 26 interprofessions viticoles ont souhaité chacune conserver un formulaire distinct, qui fait obstacle à l'informatisation. Les fonctionnaires des douanes sont donc contraints de saisir les informations dans une application informatique dédiée. Cette tâche occupe 300 emplois par an sur les 822 affectés à l'ensemble des missions de la filière vins et alcools (missions fiscales et autres missions).

La situation est la même pour la tenue du casier viticole informatisé (CVI), qui recense les déclarations, insuffisamment dématérialisées, relatives au potentiel de production national et au foncier viticole (parcelles, cépages, plantations et arrachages).

La gestion de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) souffre également d'un retard en matière d'informatisation, tant en ce qui concerne le dépôt des déclarations des redevables que les recoupements

avec les autres applications ou bases de données existantes (fichier d'immatriculation des véhicules, fichier des remboursements de TICPE aux opérateurs notamment). L'application métier utilisée par les bureaux de fiscalité, improprement appelée « TSVR Web », n'autorise ni la télédéclaration par les redevables ni le télépaiement de la taxe et ne dispose pas de fonctionnalités permettant des contrôles.

Le maintien d'une taxe d'une telle complexité et d'un faible rendement implique que sa gestion soit largement automatisée afin de réduire les effectifs employés à sa perception.

Le droit annuel de francisation des navires (DAFN)[2] constitue un autre exemple de taxe à faible rendement dont le coût de gestion est alourdi par un recours insuffisant à l'informatique et par l'incapacité des administrations concernées à se doter d'outils communs et performants. Les propriétaires de navires de plaisance doivent procéder à deux démarches distinctes : l'immatriculation de leur navire auprès de l'administration des affaires maritimes et sa francisation auprès des services douaniers, ces deux administrations ayant au surplus une organisation territoriale différente. Cette situation, inutilement complexe, est sans équivalent en Europe.

Afin d'économiser des tâches matérielles sans grande valeur ajoutée et d'améliorer le service rendu à l'usager à moindre coût, il conviendrait de faire aboutir rapidement le projet de guichet électronique unique depuis trop longtemps en préparation.

Les enjeux budgétaires associés à la dématérialisation

La Cour estime à 400 au minimum[3] les emplois susceptibles d'être économisés ou redéployés vers des tâches à plus forte valeur ajoutée grâce à la seule suppression des tâches de ressaisie informatique des déclarations papiers des redevables.

[2] Le droit annuel de francisation des navires s'applique aux navires de plaisance d'une longueur de sept mètres et plus, ou d'une longueur de coque inférieure à sept mètres dotés d'une motorisation égale ou supérieure à 22 CV, ayant obtenu la délivrance par le service des douanes d'un acte de francisation. Les navires francisés destinés à la pêche et au commerce sont exonérés de la taxe. Depuis le 1er janvier 2013, en sont également redevables les propriétaires de véhicules nautiques à moteur (VNM) dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kilowatts.

[3] Soit le tiers des emplois affectés aux tâches d'assiette et de gestion des déclarations (1 209 équivalents temps plein (ETP)). Les principaux gains porteraient sur la gestion des déclarations récapitulatives mensuelles (300 emplois), du casier viticole informatisé (60 emplois) et de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (43 emplois).

Sachant que le coût moyen d'un fonctionnaire des douanes est évalué à 100 000 €[4], l'absence de télédéclaration représente un coût annuel global de 40 M€. Le développement d'applications informatiques de télédéclarations, qui était possible techniquement il y a vingt ans, aurait coûté à l'époque sans doute moins de 10 M€ (euros constants).

Un important effort d'investissement est nécessaire pour développer la télédéclaration et le télépaiement des taxes. L'exécution budgétaire du programme de la Douane française a été marquée, ces dernières années, par des arbitrages sur les dépenses en faveur de la masse salariale, au détriment de l'investissement informatique qui aurait permis une meilleure maîtrise des dépenses publiques, une meilleure efficacité et un enrichissement des tâches des agents.

D - Une fonction de contrôle éclatée

La mission de contrôle de la Douane comporte deux volets : la fonction de gestion-contrôle *a priori* (accueil du public, traitement des déclarations, tâches d'assiette et de liquidation, contrôles de cohérence des documents et de sécurité lors du dédouanement physique de la marchandise) ; les fonctions de contrôles *ex-post*, c'est-à-dire aussi bien les contrôles différés (contrôle sur pièces, inventaires et contrôles physiques) que les enquêtes sur place à partir d'un travail préalable d'analyse de risque.

Les autres douanes européennes ont, depuis l'instauration du marché unique, clairement distingué les fonctions de gestion et de contrôle *a priori* des fonctions de contrôle différé et d'enquête, afin de réaliser des économies de gestion significatives et d'améliorer leur efficacité. La fonction de gestion-contrôle *a priori* y est réalisée, au plus près du terrain, dans les bureaux de douane. Les fonctions de contrôle *a posteriori* sont centralisées à un niveau régional ou interrégional. Ce type d'organisation territoriale est particulièrement affirmé en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne.

La Douane n'a pas encore pleinement séparé la gestion administrative et les tâches de contrôle des taxes, qui restent assurées par les mêmes agents : si les services régionaux d'enquête et les cellules d'orientation des contrôles assurent des tâches d'analyse de risques et

[4] Soit 65 000 € pour son traitement chargé (équivalent temps plein, contribution au compte d'affection spéciale *Pensions*, chiffre 2011) auxquels s'ajoutent 35 000 € de fonctions supports liées à son activité.

d'enquêtes sur place, les agents des bureaux de douane ont conservé la responsabilité des contrôles « différés » en plus de leurs fonctions de gestion (contrôles réalisés dans les quatre mois qui suivent la validation de la déclaration en douane et contrôles d'inventaire de stocks).

Ce choix de la proximité et de la polyvalence amène la Douane à avoir, par rapport à la douane allemande par exemple, des effectifs plus nombreux dans les bureaux et moins nombreux dans les services d'enquête des directions régionales : en Allemagne, les services régionaux d'enquête regroupent entre 64 et 158 agents, alors qu'ils ne sont qu'entre 8 et 15 en France.

Cette organisation nuit particulièrement à l'efficacité des contrôles en matière de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui nécessitent des moyens et des compétences spécifiques, comme le montrent les redressements opérés sur cet impôt qui émanent en quasi-totalité des services régionaux d'enquête.

Elle affecte également la capacité d'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes aux produits soumis à droits d'accises (énergie, tabacs et alcools). Or l'efficacité des contrôles de ces produits en stock, en circulation ou mis à la consommation représente un enjeu de premier ordre pour garantir l'encaissement des droits dus. Il en va de même pour les fraudes à la TVA.

Pour l'ensemble de la fiscalité douanière, une organisation saupoudrant les capacités de contrôle consomme beaucoup de ressources pour un faible rendement. Il serait plus efficace d'une part de concentrer les tâches de gestion et d'autre part de confier les contrôles *a posteriori* à des équipes spécialisées, capables de démonter des mécanismes de fraude complexes.

II - Un champ d'intervention à resserrer

Pour maîtriser les dépenses publiques sans réduire le service rendu aux citoyens, chaque administration doit se concentrer sur les missions qu'elle exerce le mieux compte tenu de son savoir-faire propre. La Douane, administration de contrôle de la sécurité et de la valeur des marchandises importées, ne saurait échapper à cette règle.

Elle devrait se spécialiser sur les missions de sécurité et d'assiette fiscale en se séparant des autres missions. Les missions statistiques et cadastrales du secteur viticole pourraient être transférées. Le dispositif de

remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) devrait être remplacé. La gestion de certaines taxes devrait être transférée à d'autres autorités. Enfin, il y aurait lieu de réexaminer le bien-fondé des taxes à faible rendement.

A - Vins et spiritueux : abandonner les missions non fiscales

Les missions de la Douane dans ce secteur couvrent un champ plus large que ses missions traditionnelles de fiscalisation des produits et de contrôle de leur circulation puisqu'elle est responsable du casier viticole, des pratiques œnologiques et des statistiques sur les mises à la consommation classées par appellation issues des déclarations récapitulatives mensuelles (DRM).

La multiplicité des services publics territoriaux traitant des questions viticoles

La filière viticole est suivie à la fois par les directions régionales des douanes et droits indirects (potentiel de production et fiscalité indirecte), les chambres d'agriculture (formation), les directions départementales des territoires (installation et environnement), les services régionaux de l'alimentation, les directions départementales de la protection des populations (loyauté des produits), les directions régionales des finances publiques (fiscalité directe), les services territoriaux de l'établissement public FranceAgriMer (aides nationales et fonds européen agricole de garantie (FEAGA)), l'Agence de services et de paiement (aides directes) et les antennes territoriales de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) (contrôle des appellations d'origine contrôlée (AOC) et indications géographiques protégées (IGP)).

L'importance économique du secteur viti-vinicole pour la France (l'un des premiers producteurs et exportateurs mondiaux de vins) ne justifie pas ce foisonnement administratif. Les autres pays producteurs de vins dans le monde, en Europe ou ailleurs, ont rassemblé au sein d'une seule administration le suivi de cette filière.

Les missions viticoles non fiscales aujourd'hui assumées par la Douane pourraient être transférées à d'autres autorités :

- la gestion du casier viticole devrait être transférée au ministère de l'agriculture ;
- le recueil des statistiques commerciales incluses dans les déclarations récapitulatives mensuelles (DRM) devrait être assumé par les interprofessions viticoles, sous le contrôle de l'État[5].

Le transfert au ministère de l'agriculture de la gestion des informations cadastrales alignerait l'organisation administrative française sur celles des autres pays producteurs de vins. Le transfert aux interprofessions du traitement des statistiques commerciales contenues dans les DRM mettrait fin à une spécificité de ce secteur économique.

Les autres filières économiques françaises, qui disposent de cotisations volontaires obligatoires, y compris dans le secteur agricole, ne bénéficient pas du même service gratuit, pris en charge par l'État, de collecte statistique destinée à asseoir leurs cotisations. Il appartiendra au ministère de l'agriculture de s'assurer de la fiabilité de ces statistiques qui lui sont par ailleurs utiles pour la gestion de la filière (aides et régulation du marché). Avec ce transfert, la Douane pourrait se consacrer alors au traitement des informations purement fiscales des DRM.

S'il était décidé de maintenir la collecte par la Douane des informations économiques au bénéfice de la filière viticole, deux conditions devraient être exigées de la part des interprofessions. D'une part, les modèles de DRM, dont l'hétérogénéité est le principal frein à la dématérialisation, devraient être unifiés. D'autre part, le coût de cette collecte devrait être facturé à la filière.

B - Produits pétroliers : substituer un crédit d'impôt au remboursement de taxe

La Douane procède à des remboursements de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TICPE).

Contrairement à certains États européens, la France a choisi de percevoir la TICPE lors de la mise à la consommation des produits taxés, principalement au moment de leur sortie des raffineries ou des entrepôts

[5] Les rares appellations n'étant pas rattachées à une interprofession devraient faire traiter leurs statistiques commerciales par une autre structure professionnelle.

fiscaux de stockage. Le nombre de points de taxation est donc réduit (environ 250), ce qui permet d'aboutir à un coût de gestion faible.

L'État a cependant mis en place, dans le cadre autorisé par la réglementation communautaire, des dispositifs d'allègement partiel de la TICPE au profit de certaines professions : transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs, entreprises de taxis, transporteurs aériens ou fluviaux normalement exonérés, mais n'ayant pu s'approvisionner auprès d'un distributeur de carburants détaxés.

Le carburant mis à la consommation n'étant pas différencié selon les utilisateurs, à la différence de ce qui est pratiqué dans certains États européens, ces mesures nécessitent des remboursements, d'un montant global de 440 M€ chaque année, qui doivent donc être effectués *ex-post*, en fonction des consommations effectives des redevables concernés.

Ce processus grève fortement le coût de gestion de la TICPE. La Douane affecte moins de 135 agents à temps plein (ETP) pour gérer le produit de cette taxe, soit 25 Md€. Elle en emploie plus de 167 pour les seuls remboursements. Il est paradoxal d'employer plus d'agents au paiement des remboursements qu'à la gestion de la taxe elle-même.

Tableau n° 4 : les coûts de gestion de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TICPE) et des remboursements

	Produits de TICPE	**Remboursements à des transporteurs**	**Total des flux (produits et remboursements)**
Montants en M€	25 316	439	25 755
Nombre d'agents employés en Équivalent temps plein (ETP)	134,6	167,4	302,0
Coût de gestion en M€	13,7	17,9	31,7
Taux d'intervention	0,05 %	4,08 %	0,12 %

Source : Cour des comptes (données : ministère chargé du budget – Douane pour 2011)

Cette situation conduit à une allocation inappropriée de moyens à cette tâche, au détriment d'autres, représentant un enjeu bien plus important. Des erreurs ou des manquements même infimes dans l'application de la TICPE, notamment dans le contrôle des stocks des entrepôts défiscalisés de stockage, sont susceptibles de pertes financières

pour l'État très supérieures à celles qui résulteraient de remboursements indus à certains transporteurs[6].

Pour ces raisons, il y aurait lieu d'étudier le remplacement du dispositif actuel de remboursement par un crédit d'impôt, vérifié dans le cadre de l'examen global de la situation fiscale du redevable par les services de la direction générale des finances publiques (DGFiP).

C - Transférer la gestion de certaines taxes

Parmi les missions de la Douane en matière fiscale, certaines devraient être confiées à des autorités mieux outillées pour les prendre en charge.

La taxe sur les manifestations sportives est un impôt coûteux en gestion et d'un faible rendement, notamment en raison des multiples possibilités de modulation dont elle peut faire l'objet, qui rendent très difficilement envisageable une informatisation de cet impôt. La gestion de cette taxe pourrait être transférée aux collectivités territoriales et son recouvrement à la direction générale des finances publiques (DGFiP).

[6] Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a, par ailleurs, contesté la pertinence de ces remboursements, au motif notamment qu'ils présentent une faible visibilité pour le consommateur final, qu'ils ont surtout pour objet de compenser des déficits de compétitivité avérés mais souvent étrangers au coût des carburants et qu'ils ont un effet négatif sur le plan environnemental, en raison de l'insuffisante couverture par la fiscalité énergétique des externalités négatives liées à la consommation des énergies fossiles (rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011).

La taxe sur les manifestations sportives

Impôt ancien et d'une gestion complexe, la taxe sur les manifestations sportives est collectée pour le compte des collectivités territoriales. Elle est prélevée sur les droits d'entrée de certains spectacles sportifs ou à défaut, sur la recette des consommations pendant la manifestation (les buvettes). Elle peut donner lieu à de multiples exonérations, totales (pour certaines disciplines sportives) ou partielles (pour certaines catégories d'organismes) ou à l'inverse à des majorations qui en compliquent singulièrement la gestion et en font un impôt complexe. Ces exonérations ou majorations sont décidées selon le cas à l'échelon national ou par chaque collectivité bénéficiaire.

Le produit de cette taxe attribué aux collectivités territoriales s'est élevé à 18,1 M€ en 2012. Il est inégalement réparti, en fonction des choix des conseils municipaux. En 2012, il était de 7,8 M€ à Paris et 62 587 € à Marseille. 97 % des recettes proviennent de quatre disciplines sportives.

La taxe sur les maisons et cercles de jeux a représenté un produit de 12,7 M€ en 2012. Elle présente cette particularité notable que, si elle donne lieu à des recettes dans 34 recettes régionales, trois bureaux de fiscalité concentrent la gestion de plus de 96 % du produit total de cet impôt, dont un seul plus de 92 %.

La DGFiP exerce parallèlement des missions de gestion et de recouvrement de plusieurs prélèvements sur les jeux de casinos, le pari mutuel, les jeux exploités par la Française des jeux, les jeux en lignes (paris hippiques, paris sportifs, jeux de cercle). La gestion de la taxe sur les maisons et cercles de jeux pourrait être transférée à cette administration.

Les droits de port se décomposent en une série de sept taxes dont le produit global s'est élevé à 467 M€ en 2012, affecté intégralement aux autorités portuaires sous réserve d'un prélèvement par l'État au titre des frais d'assiette et de recouvrement. Parmi ces taxes, seules les redevances sur les navires et sur les marchandises ont un produit supérieur à 100 M€ et ont un lien avec les missions de la Douane. Il y aurait lieu de recentrer les compétences de cette dernière sur ces seules redevances et de transférer les autres aux autorités portuaires.

D - Réexaminer le bien-fondé de taxes à faible rendement

Certaines tâches effectuées par la Douane dans le cadre de ses missions fiscales ont pour effet de détourner cette administration de

missions essentielles au profit d'autres, moins prioritaires et portant sur des enjeux, notamment financiers, plus modestes.

Les taxes sur les farines et les céréales figurent au nombre de celles dont le coût de gestion est le plus coûteux. Elles constituent un exemple de taxes maintenues sans changement, notamment de taux, depuis de très nombreuses années et mobilisant sans justification les moyens de la Douane pour la perception de produits parfois de très faibles montants auprès de redevables souvent difficiles à identifier.

La taxe sur les farines est appliquée aux farines et produits assimilés destinés à la consommation humaine, produits en France ou achetés dans un État étranger ou européen. Elle finance la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), à hauteur de 64 M€ en 2012. La taxe sur les céréales est due par les exploitants agricoles producteurs de céréales et sert à financer l'établissement FranceAgriMer. Son produit était de 22 M€ en 2012.

La taxe sur les farines, une application complexe qui confine à l'absurde

Une taxation des céréales a été mise en place à partir de 1962 pour financer le budget annexe des prestations sociales agricoles. Les produits dérivés du blé tendre (farines, semoules et gruaux) importés en étaient également redevables. En 1978, la taxation a été étendue aux farines livrées ou mises en œuvre en France, à l'exclusion des farines exportées. Cette taxe est acquittée mensuellement par les meuneries, à raison de 15,24 € par tonne de farines en France. Ce taux est inchangé depuis 1993.

La taxe sur les farines perd tout son sens dans le cadre du marché unique. Elle est, en effet, appliquée aux opérateurs qui procèdent à l'introduction (en provenance de l'Union européenne) ou à l'importation (en provenance de pays tiers) de farines, mais aussi de produits transformés à partir de farines. C'est ainsi que, parmi de nombreux autres redevables dans la même situation, un célèbre pâtissier-traiteur parisien a acquitté un impôt de 3 € en 2012 pour l'acquisition de gâteaux en provenance d'un pays européen. Dans de telles opérations, les recettes ne couvrent pas les frais de gestion de l'État.

Cette taxe n'ayant pas d'équivalent en Europe les industriels agro-alimentaires européens ont tendance à l'éluder, faute de connaître son existence. En l'absence de contrôle au passage de la frontière, l'identification de ces redevables est aléatoire et coûteuse pour la Douane.

Ces taxes devraient être supprimées et remplacées par des ajustements d'autres prélèvements au profit de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et de FranceAgriMer.

La taxe sur les appareils automatiques, qui s'applique aux flippers et autres jeux électroniques principalement exploités dans les débits de boissons, est due pour tous les appareils dont l'enregistrement par l'administration est obligatoire. Elle a été réformée en 2007, de telle manière qu'elle est devenue un impôt purement symbolique dont le produit, en constante diminution depuis plusieurs années, inférieur à 0,5 M€ en 2012, ne couvre pas le coût de gestion. L'État aurait avantage à la supprimer et la remplacer par une amende contraventionnelle d'un montant élevé dissuasif pour chaque appareil non déclaré à l'administration.

III - Réformer la perception de la TVA à l'importation

Le droit fiscal français distingue les modes de perception de la TVA selon qu'elle est perçue à l'importation ou sur le marché intérieur. Cette distinction a un impact sur l'attractivité économique des plates-formes logistiques. Le dispositif actuel de la TVA à l'importation en France n'est pas un rempart contre l'essor des fraudes à la TVA entre pays européens.

En France, la TVA est collectée par la direction générale des finances publiques (DGFiP) pour les transactions se réalisant sur le territoire, pour les acquisitions intra-communautaires de biens et services et pour les importations de marchandises en provenance de pays tiers dédouanées dans un autre pays européen. Le redevable déclare et acquitte mensuellement la différence entre la TVA collectée sur ses ventes et la TVA payée sur ses achats. Ce dispositif est appelé couramment « l'auto-liquidation ».

En revanche, la TVA sur les marchandises en provenance de pays tiers importées par un port ou aéroport français est collectée par la Douane à l'occasion de l'admission de la marchandise sur le territoire.

En l'absence de procédure d'auto-liquidation, l'importateur procède à un décaissement au moment du dédouanement pour régler la TVA à l'administration douanière, soit directement, soit par l'intermédiaire de son commissionnaire en douane. Il en obtient ultérieurement la restitution par l'administration fiscale, via la déclaration mensuelle sur la TVA collectée.

A - Un handicap pour l'attractivité du territoire français

L'attractivité des plates-formes logistiques de fret (ports et aéroports) est une composante majeure de la compétitivité d'une économie. Elle permet l'importation et l'exportation à bon marché des produits pour les consommateurs et l'industrie. Dans l'*hinterland* (arrière-pays), elle crée de l'activité et des emplois dans les transports et la transformation.

La France, par sa position géographique, aurait vocation à devenir l'une des principales portes de circulation du fret entre l'Union européenne et les pays tiers. Pourtant, elle ne cesse de perdre des parts de marché depuis trente ans, principalement au profit des Pays-Bas et de la Belgique. Plus encore, les marchandises ayant pour destination finale la France sont importées majoritairement *via* d'autres pays. Les raisons de cette perte d'attractivité sont multiples : coût de la manutention, nombre insuffisant de rotations des porte-conteneurs, faiblesse de l'inter-modalité, risques sociaux, risques fiscaux. Elle tient aussi, selon la perception des représentants des entreprises et de l'agence française des investissements internationaux, à l'absence d'un dispositif d'auto-liquidation de la TVA à l'importation (TVAI) analogue à celui pratiqué aux Pays-Bas et en Belgique.

L'obligation de décaissement associée au recouvrement douanier de la TVA à l'importation pèse sur le besoin en fonds de roulement de l'importateur et a donc un coût financier. La perte de trésorerie consécutive à ce décaissement est cruciale pour les petites et moyennes industries et les petites et moyennes entreprises, qui, ayant déjà réglé l'achat des marchandises avant leur expédition doivent, à leur arrivée en France, régler la TVA, alors qu'elles n'encaisseront les produits de la revente, directe ou après transformation, que bien plus tard. Les effets sont encore plus sensibles dans une conjoncture où les financements bancaires sont difficiles à trouver. La situation est spécialement pénalisante pour les entreprises non établies en France qui ne peuvent pas récupérer la TVA autrement que par des demandes de remboursement auprès du service des impôts, dont le traitement se traduit par un portage de TVA de plusieurs mois.

TVA à l'importation et attractivité des plates-formes logistiques établies en France

L'une des principales entreprises mondiales de transport international de fret ayant installé en France son *hub* européen (plate-forme de correspondance) n'a pas pu y prendre en charge l'importation dans l'Union européenne des produits de haute technologie (par exemple, les tablettes numériques) de grands groupes internationaux, principalement américains et chinois, en raison de leur demande formelle de faire dédouaner leurs produits aux Pays-Bas pour profiter de la procédure d'auto-liquidation. Le Président de cette entreprise de logistique a dès lors indiqué, dans un courrier adressé au ministre de l'économie et des finances durant l'été 2012, que « l'obligation d'avancer la TVA à l'importation (…) constituait un obstacle sérieux au commerce français et à l'attractivité de la France en tant que lieu d'implantation d'une infrastructure internationale de *hub* ».

Les aménagements ponctuels mis en place par la Douane pour limiter les inconvénients de la perception de la TVA à l'importation à l'admission de la marchandise (décautionnement et report du paiement de TVA au 25 du mois suivant) et alléger l'avance de trésorerie au bénéfice des entreprises agréées ne suffisent pas à compenser l'écart de compétitivité fiscale avec les pays pratiquant l'auto-liquidation. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'entreprises préfèrent dédouaner en Belgique et aux Pays-Bas où leurs importations bénéficient de fait de l'auto-liquidation puisqu'elles arrivent en France sous le régime de circulation intracommunautaire (procédure dite du « régime 42 » entraînant la suspension du paiement de la TVA jusqu'à la mise en consommation et paiement de la TVA sur imprimé CA3).

B - L'auto-liquidation : une réponse fiable

L'adoption de l'auto-liquidation pour la TVA à l'importation favoriserait l'attractivité du territoire, sans affaiblir la lutte contre les fraudes à la TVA en Europe.

Lorsque la marchandise est importée et mise à la consommation dans le même pays, le risque de fraude est faible : le contribuable est identifié, cautionné et suivi du dédouanement à l'encaissement de la TVA, soit par une seule administration nationale (la Douane) lorsque l'État ne met pas en œuvre de procédure d'auto-liquidation soit par deux administrations nationales distinctes (douane et impôts), mais partageant la même base de données, lorsqu'elle est appliquée.

Lorsque la marchandise circule au sein du marché unique entre des États différents, la fraude consiste à profiter de la circulation des marchandises en suspension de TVA pour mettre à la consommation des produits sans l'acquitter ou à demander des remboursements de TVA alors qu'elle n'a pas été payée (carrousel). Même si son montant exact est mal connu, cette fraude est en hausse.

Comme l'ont démontré les différents rapports consacrés à cette question, l'enjeu principal de la lutte contre la fraude consiste donc en une détection rapide du non–paiement de la TVA pour les marchandises circulant en suspension de taxes. L'administration d'un État membre qui autorise un départ de marchandises en suspension de TVA de son territoire devrait pouvoir en informer en temps réel l'administration du pays acquéreur afin qu'il recouvre la TVA.

Cette fonction d'apurement qui existe dans les applications européennes sur les droits de douane et les accises est pourtant absente de la base de données communautaire VIES (*VAT Information and Exchange System*) sur la TVA. L'absence d'un tel réseau permettant un échange rapide et dématérialisé d'informations est la première cause des fraudes à la TVA en Europe. À l'inverse, le recours à l'auto-liquidation pour les marchandises dédouanées et mises à la consommation sur le territoire national est sans effet sur les fraudes massives liées à la circulation des marchandises entre États, pour peu que soit organisée une bonne circulation de l'information entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

De plus, l'absence d'auto-liquidation pour la TVA à l'importation encourage les entreprises opérant en France à dédouaner à l'étranger et accroît le recours au régime 42 et donc les risques de fraude.

Après un réexamen complet de la perception de la TVA à l'importation, la Cour ne peut donc que renouveler sa recommandation déjà formulée dans une communication à l'Assemblée nationale de février 2012[7], demandant que soit institué en France le régime d'auto-liquidation de la TVA à l'importation, afin de renforcer l'attractivité des plateformes portuaires et aéroportuaires françaises et d'alléger la trésorerie des entreprises.

[7] Communication de la Cour des comptes à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 : *La gestion et le contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA*) Février 2012.

Pour être opérationnelle, comme l'avait déjà indiqué la Cour[8], cette réforme nécessite l'interconnexion de l'application douanière Delt@ et des applications fiscales MEDOC et COPERNIC et d'une base commune des entreprises soumises à la TVA.

IV - Regrouper le recouvrement fiscal au sein de la DGFiP

Il existe en France deux réseaux de recouvrement des impôts et taxes : celui de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et celui de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Cette dualité apparaît aujourd'hui inadaptée.

La plupart des pays de l'OCDE ont rapproché leurs administrations fiscales et douanières afin de rechercher des économies d'échelle et d'assurer un suivi fiscal unique des entreprises. Tel est notamment le cas du Royaume-Uni, des pays scandinaves, de l'Espagne, de l'Irlande et des Pays-Bas qui ont récemment fusionné la douane et les impôts au sein d'une administration unique.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et la mise en service du système d'information commun CHORUS ont permis à la France de mieux organiser la dépense publique en mutualisant les moyens et en regroupant des services (centres de services partagés, services facturiers, etc.) pour qu'ils atteignent une taille critique de traitement. Ce processus reste à développer en matière de recettes.

L'essor du télépaiement permet désormais aux contribuables de payer leurs impôts et taxes en ligne. Lorsque le paiement est dématérialisé, les raisons qui justifiaient autrefois l'existence de deux réseaux de recouvrement, notamment la proximité géographique entre redevables et administration de recouvrement, ne sont plus pertinentes.

Pour la faible part des recettes qui nécessite des mesures de recouvrement forcé, soit de l'ordre de 1 à 2 % des créances, la séparation des réseaux comptables de la DGFiP et de la Douane paraît également inefficiente, dans la mesure notamment où les dossiers en cause concernent le plus souvent les mêmes entreprises en difficulté, ayant fait

[8] Cour des comptes, *Référé. Les opérations commerciales de la Douane et la réforme du dédouanement.* 11 janvier 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

ou appelées à faire l'objet de procédures judiciaires identiques pour les dettes fiscales et douanières. L'État aurait avantage à être représenté dans de telles procédures par le même agent comptable ayant une connaissance d'ensemble du dossier fiscal et du patrimoine du redevable concerné.

C'est pourquoi, sans remettre en cause l'existence d'une Douane dotée de missions fiscales pour les tâches d'assiette, de liquidation et de contrôles distinctes de celles relevant de l'administration fiscale, la Cour estime qu'il conviendrait de mettre fin à la coexistence de deux réseaux distincts de recouvrement, celui de la Douane (647 emplois) et celui de la DGFiP, qui apparaît coûteuse et inutile, comme elle l'avait déjà indiqué en février 2012 dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la gestion et le contrôle de la TVA.

Il apparaît ainsi nécessaire d'engager sans tarder l'unification au sein de la DGFiP de l'ensemble de la mission de recouvrement, incluant tous les droits et taxes recouvrés actuellement par les recettes régionales des douanes. Cette orientation requiert la mise en compatibilité des systèmes d'information de la Douane et de la DGFiP (rattachement du recouvrement douanier à l'application refonte des systèmes de paiement (RSP) de la DGFiP, interconnexion de l'application douanière Delt@ et des applications fiscales MEDOC et COPERNIC). Si ces projets informatiques ont indéniablement un coût, le retour sur investissement sera favorable en termes de masse salariale, de service aux redevables et de lutte contre la fraude.

L'unification du recouvrement nécessitera un accompagnement par un dialogue social approprié au sein de la DGFiP mais surtout au sein de la Douane pour assurer le redéploiement des agents vers les missions, actuellement prioritaires, de contrôle et de lutte contre la fraude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Douane assure des missions essentielles, notamment en matière de régulation des échanges internationaux, de protection des citoyens et des consommateurs. Il en est de même en matière fiscale mais cette activité de la Douane est rendue peu performante par la prise en charge de missions périphériques, par une dématérialisation insuffisante et par une organisation territoriale éclatée et polyvalente.

Pour une meilleure efficacité, la Douane devrait se recentrer sur son cœur de métier fiscal : identifier la valeur et contrôler les produits à fort enjeu de taxation, notamment la fiscalité pétrolière, les droits et taxes perçus à l'importation, les accises sur les tabacs et les alcools. Cela suppose qu'elle n'exerce plus des missions non fiscales et ne soit plus chargée de dispositifs fiscaux obsolètes ou qui seraient mieux exercés par d'autres administrations. La modernisation de la Douane nécessite également des réformes trop longtemps différées : la réorganisation du réseau des services douaniers et le déploiement de moyens informatiques propres à rendre un meilleur service à l'usager et à déjouer les fraudes complexes. Sa fonction de recouvrement devrait être reconsidérée, notamment en matière de TVA à l'importation.

La modernisation des conditions d'exercice de cette mission constitue aujourd'hui un impératif.

En conséquence, la Cour formule pour la Douane les recommandations suivantes :

Concernant ses missions :

1. *transférer à la profession viticole la collecte des informations non fiscales et au ministère chargé de l'agriculture le suivi du potentiel de production viticole ;*
2. *réexaminer le bien-fondé des taxes sur les farines et les céréales et relever à due concurrence les autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires ;*
3. *substituer une amende contraventionnelle à la taxe sur les appareils automatiques et un crédit d'impôt aux remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;*
4. *transférer la gestion :*
   - *des droits de port aux autorités portuaires ;*
   - *de la taxe sur les manifestations sportives aux communes ;*
   - *de la taxe sur les maisons et cercles de jeux à la direction générale des finances publiques (DGFiP).*

Concernant sa gestion :

5. *accélérer la diminution du nombre des implantations territoriales ;*

6. *généraliser et rendre à terme obligatoires pour les redevables professionnels la télédéclaration et le télépaiement de toutes les taxes gérées par la Douane ;*
7. *séparer les fonctions de gestion et de contrôle et regrouper les fonctions de contrôle au niveau interrégional ;*
8. *créer un guichet unique pour le droit de francisation et l'immatriculation des navires ;*

Concernant le recouvrement :

9. *mettre en place l'auto-liquidation pour la TVA à l'importation et, à cette fin, interconnecter les systèmes d'information de la Douane et de la direction générale des finances publiques (DGFiP) ;*
10. *regrouper la fonction de recouvrement au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP).*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	38
Ministre de l'intérieur	40
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	42
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	44

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Conscients des marges d'optimisation des modes actuels de gestion de la fiscalité douanière, nous partageons le souci de la Cour d'en améliorer la performance. En conséquence, la modernisation de la gestion de la fiscalité douanière est un axe important du projet stratégique « Douane 2018 », que nous avons approuvé en décembre 2013 et qui a été porté à la connaissance de la Cour.

Ainsi, la mise en œuvre de certaines recommandations est déjà prévue dans ce cadre. C'est notamment le cas de la centralisation de la gestion de certaines taxes (avec réduction du nombre d'implantations territoriales) et du renforcement de la dématérialisation. En particulier, la dématérialisation des déclarations récapitulatives mensuelles, que vous recommandez, devrait être effective en 2015. Une téléprocédure commune avec l'administration des affaires maritimes pour faciliter la gestion du droit annuel de francisation et de navigation devrait aussi être déployée d'ici 2016.

Pour autant, il convient de souligner que l'amélioration de l'organisation et la refonte des outils informatiques ne sont pas de nature, à eux seuls, à permettre une réduction massive des coûts de gestion de certaines taxes gérées par la DGDDI. La simplification de la loi fiscale sera également nécessaire, s'agissant notamment des taxes à très faible rendement.

Sur ce point, nous allons poursuivre la réflexion dans les mois qui viennent, sur la base des travaux de la Cour, et des résultats de la mission d'évaluation sur les coûts de gestion des prélèvements obligatoires décidée lors du quatrième comité interministériel de modernisation de l'action publique le 18 décembre 2013.

Par ailleurs, la mise en œuvre de certaines recommandations nécessite une réflexion plus poussée.

C'est tout particulièrement vrai des recommandations que vous formulez sur le resserrement du champ d'intervention de la douane à travers, par exemple, la substitution d'un crédit d'impôt au remboursement de la taxe sur les produits pétroliers. Si le système actuel peut en effet apparaître comme coûteux, la technique fiscale du crédit d'impôt, et le transfert de compétence proposé en faveur de la direction générale des finances publiques (DGFiP) auraient également des conséquences dont la portée doit être précisément examinée.

L'hypothèse d'un rapprochement des fonctions de recouvrement de la DGDDI et la DGFiP soulèverait quant à elle des difficultés pratiques liées à

la disjonction des tâches de recouvrement des autres tâches de gestion de l'impôt (assiette, contrôle). Le projet stratégique de la DGDDI prévoit un fort resserrement du réseau comptable douanier, pour parvenir à une seule recette pour chacune des directions interrégionales (contre 40 actuellement). Cette évolution permettra de répondre très largement aux préoccupations d'efficience des réseaux comptables développées par la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

À l'occasion de l'examen des conditions d'exercice des opérations de collecte et de contrôle des taxes gérées par la direction générale des douanes et des droits indirects, vous avez été amené à dresser un certain nombre de constats sur les modalités d'établissement et de recouvrement de droits et impositions indirects dévolus au secteur public local, qui, comme le rapport l'indique, représentent des recettes annuelles de l'ordre de 12 milliards d'euros, soit 18 % des produits fiscaux collectés par les douanes. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les conclusions du rapport portant sur les modalités de réorganisation des missions douanières, pas plus que sur celles afférentes au transfert de la fonction « recouvrement » aux services de la Direction générale des finances publiques. Toutefois, je tiens à attirer votre attention sur certaines préconisations incidentes visant l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements frappant les manifestations sportives.

Vous appelez l'attention des services de l'État sur la complexité des règles de taxation et la disproportion du coût de gestion de cette imposition locale ainsi que sur la concentration territoriale du produit levé au titre des recettes générées par les « réunions sportives ». Relevant l'existence de nombreuses exonérations et réfactions affectant le rendement de la taxe, vous vous interrogez sur l'existence même d'une telle ressource fiscale. À l'appui de ces constats, vous précisez que le produit perçu par la commune de Paris représente 7,8 millions d'euros en 2012, alors même que Marseille ne perçoit que 62 587 € pour le même exercice fiscal.

S'il est exact que les ressources fiscales prélevées sur les manifestations sportives ne représentent pas une recette de fonctionnement prépondérante dans le budget des collectivités qui en bénéficient et qu'elles sont inégalement réparties sur le territoire national, il n'en demeure pas moins que la ressource résultant de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements se justifie au vu de la rente engendrée par les manifestations sportives de grande ampleur, alors même que les communes ou les EPCI doivent assumer le coût lié à la présence d'équipements sportifs et à la voirie permettant l'accès du public à ceux-ci. Dans ces conditions, il ne paraît pas opportun de remettre en cause le principe même d'un prélèvement de nature fiscale, gage d'une juste contribution des opérateurs économiques du monde du sport au financement des équipements locaux.

Je souscris pleinement à l'objectif de la Cour d'offrir une base juridique plus transparente et plus équitable à cette taxe. Une bonne part du coût de gestion afférent à cette imposition serait très certainement mieux maîtrisée grâce à l'élimination des exonérations facultatives et des règles de demi-tarification prévues aux articles 1561 et 1562 du code général des

impôts. Dans un souci de simplification, il pourrait également être envisagé d'unifier les taux applicables à hauteur de 10 %.

En outre, je partage le constat exposé dans le rapport relatif aux exemptions totales dont bénéficient un nombre assez conséquent d'activités sportives sur le fondement de l'article 126 F de l'annexe IV du code général des Impôts. Certains événements sportifs actuellement exonérés, notamment ceux relatifs à l'athlétisme, au handball, au judo ou à la natation, connaissent un vif succès et attirent un public nombreux : l'absence d'imposition, dans ces cas, est difficilement justifiable. De manière générale, il y a lieu de relever que la concentration de la quasi-totalité des recettes sur cinq disciplines sportives n'est pas satisfaisante en termes d'équité fiscale et qu'une évolution des règles d'assujettissement serait à envisager.

Parmi les recommandations formulées à l'appui du relevé d'observations provisoires, la Cour préconise de confier la gestion des opérations d'établissement de la taxe aux communes et établissements publics de coopération intercommunale et son recouvrement aux services de la Direction générale des finances publiques.

S'il ne m'appartient pas de juger l'opportunité de confier le recouvrement à la Direction générale des finances publiques, il me paraît matériellement impossible de confier aux communes et aux EPCI le soin d'assurer les opérations de liquidation et de contrôle de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements frappant les manifestations sportives. Au-delà de la problématique de la technicité des processus en cause, une telle mesure se heurte à l'impératif d'une gestion efficace et unifiée de la taxation et du rappel des droits éludés : les services fiscaux et douaniers bénéficient de droits de communication, d'enquête et de contrôle sur les lieux d'exercice de l'activité imposable qui sont hors de portée des collectivités. De surcroît, il serait tout particulièrement préjudiciable de grever les tâches de gestion financière dévolues aux communes et aux EPCI dans un contexte où l'objectif de simplification des normes du secteur public local est primordial. En tout état de cause, un tel transfert devrait être compensé par l'État aux collectivités concernées pour l'intégralité de son coût historique, dans la mesure où l'exercice des opérations d'établissement et de contrôle de la recette revêtirait un caractère obligatoire.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Mon attention sur ce projet s'est portée plus particulièrement sur les processus de recouvrement des droits de port et du droit annuel de francisation des navires (DAFN). Il appelle de ma part les observations suivantes dont je souhaite la publication dans le cadre du prochain rapport public annuel :

- *Les préconisations de la Cour rejoignent mes préoccupations en matière de recouvrement de la DAFN. Les actions entreprises depuis plusieurs années visent ainsi à rationaliser et à simplifier les procédures administratives pour nos concitoyens.*

  Cette démarche a conduit à créer le guichet unique du Registre international français (RIF) et à préparer un portail unique pour le registre des navires de plaisance, avec la perspective d'une extension ultérieure aux autres navires professionnels.

- *S'agissant des droits de port, je partage le constat de la Cour relativement à la complexité de leur régime et de leurs modalités de recouvrement, en indiquant que la DGDDI est précisément rémunérée pour cela.*

  Compte tenu de la grande variété des redevances concernées et de la disparité des statuts et des types de gestion des ports affectataires, une réflexion a été d'ores et déjà engagée sur les possibilités d'optimisation globale du recouvrement des droits de ports.

Cette réflexion est menée conjointement avec la direction générale des douanes et des droits indirects et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), en concertation avec l'Union des ports de France (UPF). Elle a le souci de ne pas porter préjudice à la compétitivité des ports français, et fait déjà apparaître une optimisation possible des procédures de dématérialisation dans le cadre d'un prochain guichet unique portuaire.

Aussi la pertinence et l'opportunité des recommandations de la Cour ne peuvent s'analyser qu'après avoir produit un bilan des allègements de charge résultant de la généralisation attendue des procédures de gestion dématérialisée au niveau national.

Partant du constat du coût élevé des modes de liquidation, de contrôle et de recouvrement pratiqués par la DGDDI, la Cour émet dès à présent des recommandations portant sur le transfert intégral de la gestion des droits de port aux gestionnaires de ports à l'exception de la redevance sur le navire et de la redevance sur les marchandises.

Si le bilan de la dématérialisation précitée confirmait cette recommandation de transfert partiel, il conviendrait de veiller au maintien du recouvrement douanier pour les droits de ports sur le navire et les marchandises. Cette exception me paraît essentielle afin de ne pas remettre en cause un système fonctionnel et fiable, dans un contexte concurrentiel déjà difficile pour les ports français.

Elle devrait d'ailleurs pouvoir concerner de même la redevance sur les passagers, d'un enjeu significatif.

Il convient également de rappeler que dans l'hypothèse de transfert recommandée par la Cour, la relation entre le service chargé du recouvrement et les armateurs pèserait désormais intégralement sur les ports.

L'exercice risque en outre d'être rendu particulièrement délicat au vu de la multiplicité des modes de gestion des ports décentralisés et des structures comptables dont ils disposent (syndicats mixtes, SEM, délégations de service, établissements public locaux...).

D'une façon plus générale, ce rapport portant sur les modalités de gestion et d'organisation de la DGDDI pour les taxes et prélèvement dont elle exerce la responsabilité, il n'appartient pas, à proprement parler, à notre ministère d'émettre un avis sur ce sujet. Sur le fond, toutefois, si je ne peux que soutenir toute proposition de la Cour susceptible d'améliorer la gestion du dispositif de gazole professionnel.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

En ce qui concerne le transfert à la profession viticole de la collecte des informations non fiscales des déclarations récapitulatives mensuelles (DRM), je souhaite insister sur la nécessité, pour l'État, de disposer d'une base de données fiable, objective et indépendante afin d'asseoir ses décisions sur la conjoncture ou la structure du marché vitivinicole. Je rappelle en outre que l'État ne peut imposer une mission à une interprofession agricole, qui conduit les actions décidées par ses membres.

En ce qui concerne le suivi du potentiel de production viticole, je partage les conclusions de la Cour sur la nécessaire modernisation de l'outil informatique qui lui est dédié, à savoir le casier viticole informatisé (CVI), et l'objectif d'une dématérialisation accrue des déclarations destinées à l'alimenter. La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a d'ailleurs entamé un travail important de refonte de cet outil informatique, et y a associé étroitement mes services. En revanche, la recommandation de transférer la gestion du CVI au ministère en charge de l'agriculture appelle de ma part les observations suivantes.

La tenue et la mise à jour d'un casier viticole sont des obligations découlant de l'Organisation Commune de Marché (OCM). Ce casier viticole a pour objet de permettre le suivi du potentiel de production et suppose donc de disposer d'informations sur les surfaces plantées, les cépages et les densités de plantation. Il permet également de gérer les droits de plantation des opérateurs, et d'intégrer les informations issues des déclarations rendues obligatoires par la réglementation communautaire sur la récolte, la production, les stocks. Par sa nature même, il s'agit d'un outil interministériel, utilisé par la DGDDI, mais également la direction générale des finances publiques (DGFiP), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les services du ministère en charge de l'agriculture, FranceAgriMer (FAM), et l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO). Dès lors, la question de l'administration la mieux à même d'assurer sa gestion se pose.

En France, la DGDDI assume cette mission. La Cour des comptes en recommande le transfert au ministère en charge de l'agriculture. Il me semble que les inconvénients d'un tel transfert l'emporteraient sur ses avantages. En effet, le CVI repose sur des référentiels dont les principaux relèvent des services du ministère du budget ou du ministère de l'économie et des finances : les opérateurs sont identifiés selon une procédure commune à tous les services du ministère du budget, et le suivi des parcelles viticoles repose sur les parcelles cadastrales mises à jour par la DGFiP.

Par ailleurs, un tel transfert n'entraînerait pas d'économie globale pour l'État, dans la mesure où il n'est pas identifié de synergie ou d'économie

de gestion particulière due au fait que la gestion soit assumée par le ministère en charge de l'agriculture. Au contraire, il entraînerait très probablement, de façon temporaire, un coût supplémentaire lié aux opérations de transfert et à l'adaptation des outils informatiques, à la formation, au redéploiement ou au recrutement d'agents, sans que l'on puisse identifier à terme un bénéfice global pour les services de l'État en matière d'efficacité ou d'efficience.

Il pourrait également perturber le projet de réécriture du CVI en vue de sa modernisation, piloté par les équipes de la DGDDI. Or, ce projet est tout à la fois nécessaire et urgent. Il me paraît donc prioritaire qu'il soit conduit à son terme dans les délais fixés.

En ce qui concerne le réexamen du bien-fondé des taxes sur les farines et les céréales et le relèvement à due concurrence des autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires, il me paraît essentiel de souligner, en premier lieu, que leur produit fait actuellement partie intégrante du financement des organismes auxquels elles sont affectées (en l'occurrence l'établissement FranceAgriMer et la Mutualité sociale agricole) et qu'aucune évolution n'est envisageable sans en envisager les conséquences sur leur équilibre financier.

Les remarques suivantes méritent en outre d'être formulées.

S'agissant de la taxe sur les farines, il faut d'abord observer que les établissements de meunerie ne sont pas en nombre considérable, le secteur ayant en effet connu plusieurs vagues de restructuration et de concentration. La Cour fait cependant observer que la perception de cette taxe et le remboursement aux exportateurs sont sources de lourdeurs administratives. De premières réflexions avaient été conduites à l'occasion des Assises de la simplification de 2011 visant à faciliter la perception de la taxe auprès des meuniers, en étudiant la dématérialisation, la forfaitisation et la trimestrialisation des procédures actuelles. Une première approche consisterait donc à réexaminer, au niveau interministériel, comment ces pistes pourraient être réactivées.

Concernant la taxe affectée sur les céréales, son produit est de 22 M€, utilisés par FAM à hauteur de 18 % pour des dépenses dédiées au secteur des céréales, le reliquat, soit 82 %, contribue à couvrir les dépenses prévues sur le reste du budget de FAM, en particulier de personnel et de fonctionnement.

Cette taxe ne s'applique pas aux céréales importées ou ayant fait l'objet d'une acquisition dans un autre État de l'Union européenne. Elle est largement acceptée par ses redevables. Bien que sans lien juridique direct, elle contribue à justifier la procédure d'« aval » de FAM en faveur des collecteurs de céréales, sous forme d'adossement de prêts de campagne par les organismes bancaires, qui en l'absence de cette garantie exigeraient des taux d'intérêts plus élevés. L'évolution suggérée par la Cour pourrait donc

emporter des conséquences sur le fonctionnement de la filière allant au-delà de la seule problématique de la perception de cette taxe.

Sous ces réserves, je ne peux que souscrire à l'objectif de simplification préconisé par la Cour, tout particulièrement s'agissant de la taxe sur les farines, mais souligne qu'aucune évolution en matière de taxes affectées ne saurait être envisagée sans qu'aient été préalablement identifiées des ressources financières s'y substituant, à l'euro près, pour le financement des organismes concernés.

2
Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable

PRÉSENTATION

Héritier du Musée pédagogique créé en 1879 et placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) forme avec les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) un réseau appelé SCÉRÉN (Services culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale) comprenant 31 établissements publics administratifs nationaux et des centres départementaux et locaux de documentation pédagogique (CDDP et CLDP), totalisant environ 180 lieux d'accueil. Ce réseau, dont le CNDP assure la coordination, a pour mission de mettre à disposition des enseignants, des ressources et services pédagogiques nécessaires à l'exercice de leur métier et à la réussite de tous les élèves.

En 2013, le réseau dispose d'un budget de fonctionnement de 135,7 M€, dont 92 M€ de subvention pour charges de service public, et de 1 886 emplois en équivalent temps plein travaillé, dont 1 757 rémunérés par ses soins. Dans ce total, les centres régionaux représentent 73 % du budget, 70 % de la subvention pour charges de service public et 79 % des emplois totaux.

La Cour a examiné la gestion et les comptes du CNDP comme établissement public et tête du réseau des CRDP depuis l'exercice 2006.

Cette période a été marquée par l'achèvement du transfert du centre national à Chasseneuil-du-Poitou (Vienne), décidé en 2003. Cette délocalisation s'est effectuée sans examen préalable des missions et des activités du CNDP et du réseau, qui apparaissent en décalage croissant par rapport aux besoins du ministère de l'éducation nationale et de ses enseignants. De même, l'organisation en 31 établissements publics nationaux, tous éditeurs publics, n'a pas été revue.

Après le vote de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, le

réexamen de l'utilité, dans sa forme actuelle, de ce réseau d'appui pédagogique apparaît nécessaire pour l'adapter aux exigences du service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance et aux besoins des nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

I - Une inadéquation aux besoins du service public de l'éducation

Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) ont reçu la mission d'éditer, de produire et de développer des ressources pédagogiques dans tous les domaines de l'éducation (à l'exclusion des livres scolaires) au profit des établissements d'enseignement et des communautés universitaires et éducatives.

Ils l'exécutent dans des conditions qui ne répondent plus aux besoins du service public de l'éducation ni aux attentes des enseignants, tant en ce qui concerne la production éditoriale que ses modes de diffusion au sein du système éducatif.

A - Une production éditoriale dépassée

Le CNDP et les CRDP sont des éditeurs publics institutionnels, le CNDP étant, en outre, un producteur audiovisuel. En 2012, le réseau éditait 52 collections et 17 revues à destination principalement des enseignants et du personnel administratif de l'éducation nationale ou des candidats aux différents concours organisés par le ministère. Ces publications représentaient 547 000 exemplaires vendus, volume en baisse de 30 % depuis 2009. À ces ventes, s'est ajoutée la diffusion gratuite au réseau de 1 314 000 documents commandés par le ministère de l'éducation nationale.

Cette offre éditoriale est en partie définie en amont avec le ministère (direction générale de l'enseignement scolaire et inspections générales) qui fait valoir ses besoins. Elle ne s'appuie pas suffisamment sur des outils d'évaluation *exante* des besoins des enseignants, au regard des programmes scolaires, et d'évaluation *ex post* systématique. Elle repose ainsi pour l'essentiel sur une logique d'offre.

Aucune des collections du réseau n'a, à ce jour, fait l'objet d'une enquête de satisfaction. Seules les onze revues éditées par le CNDP, pour une diffusion totale de 43 970 exemplaires, ont donné lieu en 2010 à une enquête auprès de ses clients. Ses résultats mettent en évidence un déficit d'image et d'utilité de ces revues : 46 % des enseignants ne les connaissent pas et seulement 29 % d'entre eux déclarent les lire. Seuls 11 % des professeurs des écoles, 8 % des enseignants des collèges et des lycées d'enseignement général et professionnel connaissent ces publications. À 58 %, elles sont lues en tant qu'outil pédagogique et à 49 % pour la culture générale[9].

Parmi les revues éditées par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP), seule sa principale production, « Textes et Documents pour la Classe » (TDC), dispose d'une véritable visibilité, mais sa ligne éditoriale ne recueille pas l'adhésion des enseignants. Après avoir quasiment disparu du premier degré, elle rencontre des difficultés dans le second degré. Alors que les collèges représentent 47 % de ses abonnements, leurs enseignants soulignent la complexité croissante de son contenu et le manque de renouvellement des thématiques abordées.

La production du réseau repose sur une part significative de coéditions ou de coproductions (en moyenne 17 % des nouvelles productions décidées annuellement depuis 2006), sans que les objectifs de cette activité spécifique et ses modalités de mise en œuvre fassent l'objet d'un cadrage du ministère de tutelle ou du CNDP. Ainsi, est produit en partenariat avec un éditeur chinois la revue « Planète Chinois », dont la ligne éditoriale s'adresse autant aux particuliers désirant s'initier à la langue et à la culture chinoise qu'aux enseignants concernés. Est également coproduit avec la société « Siècle productions » un téléfilm en deux parties « Alias Caracalla » qui retrace la vie de Daniel Cordier, le secrétaire de Jean Moulin[10].

Par ailleurs l'offre éditoriale s'est adaptée avec lenteur aux supports numériques de diffusion. Fin 2012, seulement 6 % des productions du réseau sont de nature numérique, représentant cependant près de 36 % des ventes.

Au total, la production éditoriale du réseau apparaît à la fois mal adaptée aux besoins des enseignants et peu évaluée. Elle demande à être encadrée par des orientations précises, notamment pour les coéditions. Conscient de ces problèmes, le CNDP a amorcé en 2013 un effort de clarification de son offre éditoriale, visant également à accroître sa production numérique.

[9] Résultats d'un questionnaire à choix multiples.
[10] Réalisé par Alain Tasma, il a été diffusé les 25 et 26 mai 2013 sur France 3.

B - Une distribution surdimensionnée

La fonction de commercialisation occupe 14 % des effectifs. Elle dispose dans les locaux du réseau de 122 points de commercialisation.

En 2012, ceux-ci représentent 25 % du chiffre d'affaires, pourcentage en recul, contre 44 % pour la vente par correspondance, pourcentage en croissance, et 12 % pour les ventes assurées par des délégués pédagogiques itinérants[11]. En outre, le chiffre d'affaires des librairies est de manière croissante réalisé grâce aux ventes de productions d'autres éditeurs (27 % en 2012). Au regard de cette répartition, la fonction de commercialisation paraît surdimensionnée avec un nombre aussi important d'implantations. L'activité de ces points de vente est modeste : en 2011, plus de la moitié ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 18 000 €. Seuls six d'entre eux ont un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 €, dont un seul − la librairie de l'éducation nationale située rue du Four à Paris, rattachée directement au Centre national de documentation pédagogique (CNDP) − dépasse 1 M€ de recettes annuelles. Ces librairies et points de vente sont structurellement déficitaires.

Les publications d'autres éditeurs représentent en 2012, tous modes de commercialisations confondus, 15 % du chiffre d'affaires du réseau, avec de fortes disparités selon les établissements (57 % pour le CRDP de Versailles, 41 % pour le CNDP). Aucun outil de gestion ne permet de savoir si cette activité est rentable ou même seulement équilibrée.

Le développement rapide de nouveaux modes de diffusion et de commercialisation, par téléchargement, par abonnement à des sites ou par télécommande, fait perdre toute utilité à un réseau physique d'une telle ampleur. Sa restructuration, voire sa suppression, doit être envisagée, libérant ainsi des marges de redéploiement.

C - Des médiathèques à adapter à l'enseignement numérique

Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) disposent également de 133 médiathèques implantées dans leurs propres sites et de

[11] Le solde provient des autres canaux de distribution mis en place par le réseau.

233 points relais dans des locaux scolaires ou de collectivités territoriales, pour mettre à disposition des enseignants la documentation produite ou existante. En 2012, cette fonction occupe 17 % des effectifs des CRDP.

La fréquentation des médiathèques n'a fait l'objet d'aucun recensement systématique depuis 2009. À cette date, près de la moitié des médiathèques disposaient de moins de 1 000 inscrits et seules quatre d'entre elles avaient un nombre d'inscrits supérieur à 2 500.

L'articulation de ces « lieux ressources » avec les centres de documentation et d'information (CDI) des établissements d'enseignement du second degré, principalement dédiés aux élèves et qui emploient aujourd'hui environ 10 000 agents, n'a pas été recherchée par le ministère. De même, la question de mettre les moyens des médiathèques à disposition des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), créées par la loi du 8 juillet 2013, reste entièrement ouverte.

L'organisation des médiathèques du SCÉRÉN est donc à repenser. Les réflexions en cours au sein du CNDP sur la création de centres de formation aux techniques numériques (« Learning training center ») offrant aux enseignants la possibilité de se familiariser avec les outils et les ressources numériques pédagogiques, ne dispensent pas cet établissement de rechercher l'allègement de cette carte, ni le ministère de définir une approche plus globale.

D - Une mission de formation sans lignes directrices

Depuis 2002, le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) sont également compétents pour « participer à la formation des enseignants ainsi que des intervenants artistiques à l'utilisation des ressources éducatives ». Les CRDP collaborent en fonction de leurs moyens aux plans de formation mis en place par les académies. En 2012, la fonction de formation occupe 190 équivalents temps plein, dont 98 consacrés aux nouvelles technologiques numériques et 45 pour l'accompagnement pédagogique des arts et de la culture.

Ces effectifs, qui sont insuffisants pour offrir des services équivalents dans toutes les académies, ne sont pas employés selon une stratégie nationale arrêtée par le CNDP.

La réforme de la formation initiale des enseignants intervenue en 2009 n'a pas entraîné de modification des missions de formation confiées

à l'opérateur de l'État qu'est le CNDP. À l'occasion de la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) en 2013, l'opportunité de leur réexamen devrait être saisie.

E - Un musée national de l'éducation sans projet

Créé en 1980 au sein de l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP) par la réunion des fonds du Musée pédagogique, repris par cet institut et les collections rassemblées par le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) de Rouen, le musée national de l'éducation et son centre de ressources, implantés à Rouen, sont rattachés au Centre national de documentation pédagogique (CNDP) depuis la disparition de l'INRP fin 2010[12]. Ce musée est, depuis 1998, un musée scientifique national et, depuis 2002, un musée de France.

Il a, depuis 2007, un pôle scientifique afin de développer des recherches à partir des collections du musée. Cette activité a été également transférée au CNDP, bien que cet établissement ne soit pas un organisme de recherche.

Le musée et son centre de ressources disposent d'un budget de 2,1 M€, financé à 99 % par la subvention pour charges de service public versée par l'État au CNDP. Ses effectifs sont de 23 équivalents temps pleins (ETP). Il possède une collection de 939 500 documents et objets. En 2012, le musée a reçu 13 620 visiteurs dont un tiers de scolaires, fréquentation restée stable depuis 2002.

Résultat d'une construction historique empirique, ce musée et son centre de ressources ne disposent à ce jour ni d'un projet muséographique, ni d'un projet scientifique.

Si le rattachement de ces structures au CNDP était maintenu, un projet muséographique et économique devrait être élaboré. Il demanderait des moyens nouveaux qui, ajoutés à ceux déjà consacrés à ce musée, pourraient excéder les disponibilités du CNDP dont cette gestion n'est pas la vocation première. Dans un tel contexte, la meilleure solution pourrait être de confier les collections relatives à l'histoire de l'éducation à des fonds d'archives publiques à fin de consultation à la demande.

[12] Décret du 28 décembre 2010 portant dissolution de l'Institut national de recherche pédagogique et décret du 28 décembre 2010 relatif au Centre national de documentation pédagogique.

II - Une complexité institutionnelle inutile et onéreuse

L'organisation actuelle repose sur un réseau d'établissements publics autonomes, adossés à la carte académique[13], qu'un centre national est chargé « d'orienter et de coordonner dans le respect de l'autonomie et de l'équilibre financier global » de chaque établissement.

Ce dispositif complexe ne permet pas un pilotage optimal des missions et moyens par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP). Sa gestion administrative est coûteuse. Il est, en outre, financé selon des modalités budgétaires insuffisamment claires, qui ne permettent ni d'appréhender l'engagement complet de l'État pour la documentation pédagogique, ni d'accorder à cet établissement une réelle autonomie financière.

A - Une organisation inefficiente et inefficace

1 - Un compromis institutionnel bancal

La mission de documentation pédagogique a connu plusieurs architectures institutionnelles successives. Après avoir constitué des sections du CNDP à partir de 1955[14], puis des services déconcentrés de cet établissement à partir de 1976[15], la réforme de 1992[16] a érigé les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) en établissements publics administratifs nationaux avec des compétences identiques à celles du CNDP. Cette organisation visait à consacrer l'autonomie des établissements du réseau au détriment d'un pilotage

[13] Le centre de documentation pédagogique de Nouméa en Nouvelle-Calédonie (CDP-NC) est devenu un établissement public local le 1er janvier 2012.
[14] Article 10 du décret du 19 janvier 1955 relatif à l'organisation du centre national de documentation pédagogique.
[15] Article 3 du décret du 3 août 1976 modifiant le décret du 9 septembre 1970 portant modification de la dénomination de l'Institut pédagogique national et précisant les missions de cet établissement.
[16] Décret du 17 janvier 1992 relatif au Centre national de documentation pédagogique et érigeant en établissements publics les centres régionaux de documentation pédagogique.

centralisé. Ce modèle a été révisé en 2002[17] pour renforcer les capacités de pilotage du CNDP, mais celles-ci sont restées faibles.

Chaque CRDP dispose d'un conseil d'administration, présidé de droit par le recteur, et d'un directeur, nommé par le ministre de l'éducation nationale sur proposition du directeur général du CNDP après avis du recteur. Pour un certain nombre de sujets tels que la création des implantations locales, l'accord du conseil d'administration du CNDP est nécessaire. En outre, le CNDP est seul compétent pour répartir au sein du réseau les effectifs et la subvention pour charges de service public qu'alloue globalement le ministère de l'éducation nationale.

Le directeur général du CNDP s'entoure, pour l'exercice de ses attributions de coordonnateur du réseau, d'un comité composé notamment de six directeurs de centres régionaux.

Le réseau comprend également 85 centres départementaux (CDDP) et 70 centres locaux de documentation pédagogique (CLDP) qui ont chacun un directeur et un comité consultatif, présidé par le recteur ou son représentant. Il s'y ajoute un nombre indéterminé d'antennes dont la création ne repose pas sur des décisions formelles du conseil d'administration du CNDP. Ces implantations diverses ne s'inscrivent dans aucun schéma national d'offre de services, ni schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) décidés par le conseil d'administration du CNDP[18].

Cette complexité résulte des tensions permanentes entre deux modes d'organisation, d'une part, un opérateur national maîtrisant son réseau, d'autre part, des entités académiques liées principalement aux rectorats. L'absence de choix entre ces deux modes a abouti à laisser se déployer une carte nationale mal maitrisée et non arbitrée.

2 - Une gestion coûteuse

Les efforts indéniables engagés par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) lors de sa délocalisation pour rationaliser ses charges de fonctionnement (coûts d'impression par

[17] Décret du 19 avril 2002 relatif au Centre national de documentation pédagogique et aux centres régionaux de documentation pédagogique.

[18] À Paris, le CRDP Île-de-France est occupant sans titre d'un immeuble, propriété de la chancellerie des universités de Paris, rue Jacob (cf. le chapitre X du tome II du présent rapport consacré à la chancellerie des universités de Paris).

exemple) trouvent actuellement leurs limites, en raison de la lourdeur de l'architecture institutionnelle du réseau. Si la réglementation lui a explicitement donné pour mission depuis 2002 d'assurer la mutualisation des moyens par la création de services communs, les résultats obtenus à ce jour sont demeurés minimes.

La personnalité morale accordée aux CRDP freine tout effort de mutualisation et oblige à recourir à des procédures contractuelles entre le CNDP et les autres établissements du réseau. Il en a été ainsi de la centralisation de la paye, réalisée en 2011, qui repose sur un système de conventions entre le CNDP et les CRDP. La mutualisation de la fonction comptable grâce à un service commun des comptabilités est bloquée dans l'attente d'un décret en Conseil d'État afin d'en sécuriser le dispositif. Celle de la passation des marchés publics, qui nécessite la création d'un groupement de commandes, n'est pas achevée. Les activités d'édition et de commercialisation, qui impliquent des échanges entre tous les établissements, provoquent un système complexe de facturation interne entre établissements du réseau.

En 2012, 36 % des personnels se consacrent aux fonctions supports (y compris les fonctions de direction), dont une part significative correspond à « l'auto-administration » du réseau. La seule mutualisation de la fonction comptable, bloquée actuellement pour des raisons réglementaires, permettrait une économie de 3,3 M€ par an et de 50 équivalents temps plein, selon les estimations réalisées par l'agent comptable du CNDP.

3 - Un pilotage entravé

Le pilotage des activités par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) bute sur l'autonomie des autres établissements.

L'offre éditoriale relève toujours des décisions de 31 comités éditoriaux. Un observatoire de l'édition, créé en 1992, tente d'harmoniser les publications, mais n'a aucun pouvoir décisionnaire, puisque sa seule mission est de conseiller et d'accompagner les établissements du réseau. Plus de trente ans après sa création, il ne connaît toujours pas l'intégralité des productions du réseau. Le CNDP n'a accès que depuis 2011 aux bases commerciales des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), qui recensent les seules publications vendues.

La mise en œuvre de la stratégie ministérielle numérique passe par une contractualisation directe entre les rectorats et les CRDP, sans

cadrage national assuré par le CNDP, qui n'a qu'une tâche de centralisation des informations sur les usages numériques[19].

Toutes les activités exercées par le réseau ne sont pas soumises à un système d'information centralisé permettant au CNDP de les connaître, de les harmoniser et de les évaluer, si bien que l'offre de service aux enseignants et à la communauté éducative est différente d'une académie à une autre et d'un département à un autre. Ainsi, le prix d'accès aux médiathèques pour les établissements et les enseignants varie d'un CRDP à l'autre, voire d'un CDDP à l'autre.

Au total, le dispositif institutionnel constitue une entrave à un pilotage efficace et efficient tant des activités que de la gestion. Les efforts de mutualisation entrepris par le CNDP, qui sont réels, ne pourront pas, dans le cadre juridique actuel, produire des effets de simplification, d'harmonisation et d'économies significatifs.

B - Un pilotage financier défectueux

Le financement du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et de son réseau repose sur un modèle mixte associant une subvention pour charges de service public de 92 M€ et des ressources propres provenant de la commercialisation d'une partie de ses productions et constituant son chiffre d'affaires. Or ce chiffre d'affaires est en réalité très tributaire des choix discrétionnaires du ministère de l'éducation nationale.

Par ailleurs, une partie du chiffre d'affaires correspond à des ventes commerciales dont les conditions de financement doivent être clarifiées au regard de la réglementation de l'édition publique.

1 - De pseudo-ressources propres

Le chiffre d'affaires du CNDP et de son réseau dépend étroitement des crédits budgétaires du ministère de l'éducation nationale destinés à la documentation pédagogique. En 2012, il atteint 14,7 M€, dont 2,8 M€ de facturations internes, 6,8 M€ de ventes auprès des établissements scolaires (à 99 % publics), 3,9 M€ auprès de particuliers et 0,3 M€ auprès

[19] Note aux recteurs du 26 avril 2013 portant sur la déclinaison au niveau académique de la stratégie numérique du ministère.

de grands comptes dont les librairies privées[20]. Les ventes sont ainsi réalisées pour moitié au sein de l'administration de l'éducation nationale et sur crédits publics.

Ce chiffre d'affaires dépend aussi étroitement de la politique de diffusion gratuite ou payante des productions du CNDP et de son réseau décidée par le ministère. À périmètre constant, il a diminué de 23 % entre 2006 et 2012 avec une baisse particulièrement marquée de 45 % pour le CNDP. Cette forte contraction résulte pour l'essentiel de la décision du ministère de l'éducation nationale de distribuer gratuitement son bulletin officiel, auparavant payant.

Ce mode de financement qui ne met pas en cohérence la dotation du ministère et le chiffre d'affaires, largement dépendant de décisions du même ministère, brouille la maîtrise de la gestion de l'établissement public.

Le défaut de cohérence d'ensemble qui en résulte, incite les établissements du réseau à éditer des productions payantes éloignées de leurs missions principales pour dégager des ressources propres et maintenir leurs moyens de fonctionnement. Il en a certainement été ainsi pour l'édition d'un ouvrage sur l'histoire de la ville de Marseille (en coédition avec cette commune) à l'occasion de l'opération « Marseille 2013 capitale culturelle de l'Europe », dans la collection « Parcours d'histoire » qui a rencontré un certain succès commercial.

Au total, aucune présentation budgétaire ne consolide l'ensemble des crédits publics consacrés à la documentation pédagogique.

2 - Une méconnaissance des coûts

Pour les éditions dans le champ concurrentiel, les établissements du réseau, en leur qualité d'éditeurs institutionnels, doivent respecter les obligations de concurrence et de transparence comptable conformément à l'article L. 410-1 du code de commerce. Celles-ci impliquent que le prix de vente couvre les coûts directs et une quote-part des frais de structure de telle sorte que la subvention publique n'entraîne pas des prix trop bas,

[20] Les bases commerciales du réseau ne permettent pas de reconstituer l'intégralité du chiffre d'affaires. En 2012, 0,9 M€ ne peuvent être attribués à aucun client final.

constitutifs d'une distorsion de concurrence [21], sauf cas de défaillance du marché[22].

En l'état de leurs outils, ni le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) ni les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) ne peuvent apprécier l'équilibre économique réel de leur activité éditoriale alors que la règlementation leur impose de disposer d'une comptabilité analytique opérationnelle au 1er janvier 2014 pour continuer de pouvoir éditer[23]. La finalité de cette comptabilité analytique serait donc double : satisfaire aux obligations légales en matière d'édition publique mais aussi et surtout justifier l'emploi de la subvention pour charges de service public par mission et par activité, ce qui fait défaut aujourd'hui. Pour ce faire, elle devra nettement distinguer les activités marchandes des missions de service public.

3 - L'absence de comptes consolidés

En 2012, les comptes « consolidés » du réseau SCÉRÉN présentés dans les documents budgétaires font apparaître un compte de résultat agrégé de 144,3 M€ pour une perte de 5 M€ et une insuffisance d'autofinancement de 3,3 M€.

Outre les ambiguïtés du modèle économique et la relative complexité du financement sur lesquels repose ce compte de résultat, sa construction présente plusieurs limites. En l'état de la réglementation, l'agent comptable du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) produit chaque année une synthèse des comptes des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) qui n'est qu'une agrégation et non pas une consolidation.

Les opérations réciproques entre les 31 établissements ne sont pas retraitées ni même, lorsque c'est nécessaire, neutralisées, afin d'apprécier le niveau réel des recettes encaissées et des ressources propres du réseau. Il n'existe donc pas de données budgétaires corrigées ayant une signification financière et économique fiable pour apprécier la

[21] Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, annexe III – respect des règles de concurrence – 1. Activités assurées par les éditeurs publics institutionnels.
[22] Circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et établissements publics de l'État, point 5-2.
[23] Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État.

performance réelle du réseau et renseigner des indicateurs de résultats, comme s'il s'agissait d'un établissement unique.

Seule la transformation du réseau SCÉRÉN en un établissement unique, permettrait d'obtenir une information économique et comptable fiable et significative.

III - Une tutelle ministérielle à courte vue

Le pilotage du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) par le ministère de l'éducation nationale et les autres ministères concernés (enseignement supérieur et culture) ne laisse pas transparaître de vision stratégique. Aucun document portant des orientations politiques, tel qu'un contrat pluriannuel entre l'État et son opérateur pilote du réseau, n'existe.

L'intervention du ministère de l'éducation nationale, relativement fréquente, est ponctuelle, créant la confusion entre deux visions du statut et du rôle du CNDP : agence de moyens ou opérateur autonome. Le rattachement ou la gestion d'activités relevant d'autres départements ministériels contribue à brouiller la cohérence de cet ensemble composite.

A - Une carence stratégique

En 2008, le CNDP a adopté un projet stratégique interne pour tous les établissements du SCÉRÉN : « le schéma concerté d'orientation ». Ce projet n'a pas donné lieu à la signature d'un document engageant l'établissement et sa tutelle, tel qu'un contrat d'objectifs et de moyens.

Au début de 2013, le CNDP a réitéré l'exercice en adoptant le projet SCÉRÉN 2017, « vision stratégique des établissements composant le réseau SCÉRÉN ». Jusqu'à présent, ce document interne n'a été ni l'occasion, ni la base pour l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) négocié avec le ministère de l'éducation nationale. Depuis 2010, le directeur général du CNDP dispose toutefois d'une lettre de mission.

Les attentes et les orientations de l'offre éditoriale pour le service public de l'enseignement n'ont jamais été explicitées par le ministère de façon globale et formalisée, malgré l'existence depuis de nombreuses

années d'instances réunissant services du ministère et CNDP. Pour autant le ministère passe des commandes plus ou moins ponctuelles aux différents établissements du réseau au fil de l'eau. En 2011, celles-ci ont représenté 50 % des coûts d'édition du CNDP.

Le réseau SCÉRÉN apparaît alors moins comme un ensemble d'établissements bénéficiant d'une certaine autonomie que comme des agences de moyens du ministère, sollicitées au cas par cas.

B - Des activités annexes hétéroclites

Pour des raisons historiques, des activités ont été rattachées au CNDP. Il en est ainsi du Centre de ressources et d'information sur les multimédias pour l'enseignement supérieur (CERIMES), du Centre de liaison de l'enseignement des médias d'information (CLEMI) et de la mission « Arts et culture ».

1 - Des missions pour l'enseignement supérieur à restructurer

Si le CNDP et les CRDP sont aujourd'hui des opérateurs du ministère de l'éducation nationale, ils ont historiquement entretenu des relations avec l'enseignement supérieur et la recherche.

Depuis 1973, le CNDP dispose d'un service sous « tutelle » du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : le Centre de ressources et d'information sur les multimédias pour l'enseignement supérieur (CERIMES). Héritier du service du film de recherche scientifique créé en 1954, ce centre est chargé notamment de produire et de diffuser des ressources multimédias à destination des enseignants du supérieur.

Service associé au CNDP disposant d'un budget annexe, le CERIMES a à sa tête un directeur, qui est ordonnateur délégué de droit et est nommé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du directeur chargé de la technologie et du directeur général du CNDP. Ce centre a un conseil d'orientation de treize membres nommés, comme son président, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. En 2012, il est doté d'un budget de fonctionnement de 1,3 M€ et de 13 équivalents temps plein, imputés pour l'essentiel sur le programme-150 *Formations supérieures et recherche universitaire*.

Le CERIMES est donc une simple agence de moyens du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit que le service public de l'enseignement supérieur met à disposition de ses usagers des services et des ressources pédagogiques numériques. L'articulation de cet outil avec les projets du ministère dans le cadre du dispositif « France Université Numérique » n'a fait encore l'objet d'aucune explicitation.

À défaut d'être reprises par un autre opérateur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les missions du CERIMES sont, soit à supprimer, soit à confier directement au CNDP afin au moins d'en mutualiser les moyens et les compétences.

2 - L'organisation de l'éducation aux médias

Depuis 1983, le CNDP dispose d'un service rattaché, chargé de l'éducation aux médias, localisé à Paris et très largement autonome, le Centre de liaison de l'enseignement des médias d'information (CLEMI). Son directeur, ordonnateur délégué, est nommé par le ministre de l'éducation nationale après avis du directeur général du CNDP. Il a auprès de lui un conseil d'orientation et de perfectionnement de 63 membres dont un président, tous étant nommés par le ministre de l'éducation nationale. Le CLEMI dispose également d'un réseau de correspondants dans les académies, relevant de l'autorité des recteurs.

En 2012, ce centre est doté d'un budget annuel de fonctionnement de 0,7 M€, financé pour 62 % par la subvention pour charges de service public et exécuté dans le cadre d'une comptabilité distincte sans grande signification, car ne comprenant pas la totalité des charges de personnel permanent du service (20 équivalents temps plein en 2012).

Son statut lui permet de jouir d'une grande autonomie à l'égard du CNDP auquel il est pourtant juridiquement rattaché. Cette situation est un frein à la mutualisation des moyens et au développement des synergies.

Aussi rien ne justifie-t-il plus le maintien d'une telle organisation. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République précitée, en consacrant l'éducation aux médias et à l'information dans les programmes, rend souhaitable une intégration des missions du CLEMI au sein du CNDP.

3 - L'éducation aux arts et à la culture

Depuis 2002, dans le cadre des orientations arrêtées par les ministères de l'éducation nationale et de la culture et de la communication, le réseau contribue « au développement et à la promotion de l'éducation artistique et de l'action culturelle » en produisant des ressources pédagogiques pour les enseignements artistiques.

Le comité de pilotage national institué en 2007 n'a jamais pu arrêter d'orientations faute d'instructions ministérielles. Un bilan consolidé des actions et des besoins n'a jamais été établi jusqu'à présent et l'évaluation des dispositifs d'appui pédagogique fait défaut.

Le CNDP a pourtant depuis 2007 consacré 4,8 M€ à cette politique dont une grande part en cofinancement d'initiatives locales en réponse à ses appels annuels à projets. Cette procédure présente deux lacunes majeures. Elle n'est encadrée par aucune disposition réglementaire ou décision du conseil d'administration définissant ses modalités financières. Elle ne cherche pas à corriger les déséquilibres de l'offre entre académies. En outre une circulaire du 3 mai 2013 sur le parcours d'éducation artistique et culturelle n'associe plus le CNDP à ce dispositif, seuls les CRDP sont membres des comités prévus localement.

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République est l'occasion de mieux situer la place du CNDP dans la politique d'éducation artistique et culturelle et d'évaluer l'apport, le contenu et les modalités de son appui pédagogique aux enseignements artistiques.

IV - Une réforme profonde prête à être engagée

Le dispositif institutionnel actuel paraît obsolète. Qu'il s'agisse du pilotage des missions ou de l'efficience de la gestion, la réforme de 1992, même révisée en 2002, est un échec.

L'audit de modernisation sur l'édition publique établi en mars 2007 avait préconisé une remise en cause radicale du dispositif d'édition de la documentation pédagogique. Il avait proposé différents scénarios, parmi lesquels la suppression du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), dont les activités auraient pu être assurées par d'autres éditeurs publics ou par des éditeurs privés recevant

une commande publique. Aucune suite n'a été donnée à ces préconisations.

Six ans plus tard, la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République est l'occasion d'une rénovation profonde de ce réseau, sauf à le laisser à l'écart de l'évolution des besoins du système éducatif et à se priver, pour la mise en œuvre de la loi, des moyens importants du CNDP dans un contexte de rareté croissante de la ressource publique. Le ministère se situe dans cette perspective, en ayant intégré cet établissement public dans le périmètre du service numérique éducatif et en n'excluant pas la création d'un établissement unique. Le nouveau projet stratégique du CNDP, à échéance 2017, a vocation à s'inscrire dans de telles évolutions.

La conduite de cette réforme demandera de la part du ministère de l'éducation nationale un engagement fort en soutien de la direction générale de cet établissement. L'adoption d'un contrat pluriannuel entre l'État et son opérateur sera déterminante. Ce document éclairera les évolutions à venir, notamment envers des personnels qui auront besoin de repères et d'accompagnement pour leur reconversion.

De même, l'unification du réseau territorial requerra une grande force de conviction au plan local, faisant valoir qu'il est possible de faire vivre des instances de concertation et de dialogue aux niveaux académique et départemental, sans personnalité juridique des CRDP.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle par la Cour du réseau de documentation pédagogique au service des enseignants met en évidence la nécessité d'un réexamen en profondeur d'une organisation inadaptée aux besoins, complexe, coûteuse et très difficile à piloter.

Aussi la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

1. *définir une offre éditoriale selon les besoins des enseignants ;*
2. *supprimer le réseau de distribution et reconfigurer celui des médiathèques ;*
3. *revoir les missions et les statuts des activités rattachées au Centre national de documentation pédagogique ;*
4. *unifier le réseau au sein d'un établissement public administratif national unique ;*
5. *réduire fortement le nombre d'implantations du réseau ;*

6. *mettre en place une comptabilité analytique de chaque activité ;*
7. *élaborer sur ces bases un contrat d'objectifs et de performance.*

À défaut d'en repenser les missions et l'organisation, logique dans laquelle s'inscrivent les présentes recommandations de la Cour, la question de la suppression du réseau formé par le Centre national de documentation pédagogique et les centres régionaux de documentation pédagogique pourrait de nouveau être d'actualité à brève échéance en raison des besoins à financer pour le service public du numérique éducatif.

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	66
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	69
Ministre de la culture et de la communication	70
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	73
Directeur général du Centre national de documentation pédagogique (CNDP)	74

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Ce rapport dresse un constat sévère que je partage pour l'essentiel concernant notamment un mode d'organisation qu'il convient de repenser. La Cour a ainsi attiré l'attention du ministère sur le nécessaire « réexamen en profondeur d'une organisation inadaptée aux besoins, complexe, coûteuse et très difficile à piloter ».

Toutefois, portant sur la période 2005-2012, le rapport ne prend pas compte la profonde transformation qui est en train de s'opérer au sein du réseau, tant au niveau de son offre éditoriale que sur son organisation juridique, administrative et immobilière. Le rapport ne souligne pas non plus les opportunités offertes par la création d'un service public du numérique éducatif prévu par la loi du 8 juillet 2013, au sein duquel le CNDP et son réseau ont toute leur place.

Sur ce point, je souhaite rappeler que la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République fixe le cadre de développement du numérique dont le potentiel a été jusqu'à présent largement inexploité pour l'amélioration du système éducatif et de l'offre de ressources pour l'enseignement.

Le CNDP et son réseau sont des acteurs essentiels pour accompagner ces perspectives stratégiques puisqu'ils s'adressent aux premiers acteurs de la communauté éducative : les enseignants. Ainsi, l'article 16 de la loi prévoit notamment que ce service public a pour objectif de « proposer aux enseignants une offre diversifiée de ressources pédagogiques, des contenus et des services contribuant à leur formation ainsi que des outils de suivi de leurs élèves et de communication avec les familles ».

Il incite également à revoir dans sa globalité le contenu et la diffusion des ressources pédagogiques.

Le CNDP est apparu comme un des principaux opérateurs d'appui à la mise en œuvre de la stratégie visant à « Faire entrer l'école dans l'ère du numérique » que j'avais présentée fin 2012 et depuis cette date, l'opérateur a considérablement fait évoluer son offre en proposant des services et des contenus qui répondent à tous égards à cette ambition.

Le CNDP s'est ainsi attaché à travailler à une redéfinition et une clarification de son offre éditoriale afin d'accompagner mais aussi de participer à l'évolution des pratiques de la communauté éducative.

Outre le fait que l'opérateur a recentré son offre en limitant l'édition de certaines ressources, il s'est engagé vers une production de ressources numériques de grande diffusion. Ainsi l'année 2013 a été consacrée notamment à la production de films tutoriels sur les apprentissages

fondamentaux des élèves du primaire diffusés sur internet et téléchargeables par les enseignants, mais également par toute la communauté éducative.

Par ailleurs, le CNDP a permis le déploiement d'une plateforme numérique pour la formation continue des enseignants du premier degré « m@gistère »; il a également engagé une réflexion autour d'une offre de services de proximité destinée aux enseignants en créant des « lieux de médiation, d'innovation et d'accompagnement » pour développer les pratiques pédagogiques numériques, dont le premier centre sera inauguré et testé à Poitiers dans les prochaines semaines.

Enfin, la mise en place d'un réseau social professionnel des enseignants prévue en 2014 est également un exemple de l'engagement vigoureux et déterminé du CNDP dans sa transition vers le numérique et du renouvellement de son offre, en adéquation avec les besoins et les pratiques actuelles.

D'autre part, la refonte de l'organisation territoriale, notamment au travers de l'émergence de véritables pôles de compétence, et le renforcement d'une tête de réseau offrant l'ensemble des fonctions support et assurant une parfaite coordination entre les différents sites, posent tout naturellement la question d'une évolution statutaire et juridique que le ministère ouvrira avec l'opérateur dans les prochains mois.

La coexistence de 31 établissements publics autonomes ne favorise pas une gestion véritablement optimisée des moyens, et ne permet pas de mener une politique éditoriale cohérente en adéquation avec les besoins. Un changement de modèle économique est nécessaire, je rejoins la Cour sur ce point. Une simplification des structures doit s'engager. La création d'un établissement public national unique constitue une piste que j'étudie, en examinant toutes les conditions qui permettront la réussite de cette transformation. Je souhaite en effet, tout en créant une véritable unité au travers du réseau, maintenir et améliorer la spécificité d'un maillage territorial, qui est incontournable. En effet, le renouvellement de l'offre de services de proximité à proposer aux enseignants est un des enjeux de sa modernisation.

Une réflexion sur la rationalisation immobilière des sites est également engagée, en termes de mutualisation, d'opérations à long terme, que ce soit avec d'autres services de l'État ou avec d'autres opérateurs.

La rénovation du CNDP et de l'ensemble du réseau SCEREN est engagée, et l'année 2014 sera une année déterminante qui permettra de donner les moyens à l'ambition, partagée avec la direction du CNDP, de transformer l'ensemble du réseau en un opérateur réactif, performant et capable de répondre aux enjeux d'un véritable service public du numérique éducatif.

Ce chantier de modernisation a été largement porté par l'actuelle direction du CNDP mais également par l'ensemble des acteurs composant son réseau, et je souhaite le souligner car il démontre que l'opérateur a pris toute la mesure de sa nécessaire évolution.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous ne pouvons que partager l'analyse de la Cour quant à la nécessité de repenser le positionnement stratégique du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et de son réseau, et de revoir en profondeur son organisation, qui apparaît comme complexe, inadaptée aux besoins et coûteuse. Nous souhaiterions cependant y apporter les observations suivantes.

L'unification du réseau territorial du CNDP, qui comprend actuellement 30 centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), au sein d'un établissement public administratif unique doit être engagée afin de rationaliser les moyens du réseau et d'améliorer son efficacité, Toutefois, il nous paraît indispensable que la création de cet établissement soit précédée d'une réflexion sur l'équilibre entre les missions de service public assurées par l'opérateur, qui justifient la subvention que lui verse l'État, et ses activités commerciales. Nous partageons à cet égard la recommandation de la Cour sur la nécessité de mettre en place une comptabilité analytique qui permettra de séparer les activités marchandes des missions de service public.

Dans l'intérêt d'une meilleure visibilité pour l'ensemble des parties prenantes, un contrat d'objectifs et de performance pourrait être élaboré avec le CNDP et son réseau.

Enfin, la création du service public du numérique éducatif, qui concerne le CNDP et son réseau, mais également d'autres opérateurs du ministère de l'éducation nationale (le Centre national d'enseignement à distance et l'Office national d'information sur les enseignements et les professions), et la démarche de modernisation de l'action publique doivent être l'occasion de rechercher des synergies entre opérateurs, ainsi que les moyens de mutualiser et de rationaliser certaines de leurs fonctions.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Ce rapport appelle de ma part quelques remarques relevant des champs de compétences propres ou partagées de mon ministère.

- La production éditoriale

Je souhaite rappeler que la production de ressources numériques, tout comme l'édition papier, doivent être soumises aux règles de la circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État.

- Le musée national de l'éducation

La question de la dévolution des collections suppose une évaluation qui puisse constater qu'il s'agit d'archives publiques devant être versées dans des services dédiés, d'imprimés consultables en bibliothèques ou d'objets pouvant intéresser des musées de société. Une mission de l'inspection des patrimoines constituerait donc un préalable à toute décision de dévolution des collections.

- L'éducation aux médias

L'intégration du CLEMI au sein du CNDP ne me semble pas opportune au regard de ses missions. En effet, le CLEMI n'a pas pour vocation première à produire des ressources pédagogiques, mais à animer un réseau de partenaires rassemblant professionnels de l'information (presse nationale, presse quotidienne régionale, audiovisuel, médias...) et enseignants afin d'impulser des partenariats dynamiques. L'efficacité de son action repose sur l'existence d'une équipe nationale et d'un réseau de coordonnateurs académiques qui, pour ma part, devraient conserver leur autonomie d'action.

- L'éducation artistique et culturelle

Le rapport stipule que le CNDP produit « des ressources pédagogiques pour les intervenants artistiques en milieu scolaire et les enseignants ».

Il me paraît plus pertinent de spécifier cette mission comme étant celle d'une production de ressources pédagogiques dans le champ de l'éducation artistique et culturelle à destination des enseignants. En effet, les artistes, médiateurs et autres professionnels des arts et de la culture qui participent à des projets partenariaux n'ont pas vocation à intervenir sur des objectifs pédagogiques au sens strict (qui sont de la responsabilité des enseignants) mais bien au regard de leur spécificité de créateurs ou de leur expertise artistique et/ou culturelle.

Je n'identifie pas les « différents comités de pilotage ayant pour objet

d'identifier les besoins en matière culturelle en lien avec les milieux artistiques ». Il n'existe pas d'instances interministérielles nationales missionnées à cette fin. Seul le Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle « peut être consulté sur toute question relative aux orientations, objectifs et moyens des politiques d'éducation artistique et culturelle conduites par les administrations de l'État et les collectivités territoriales ».

En outre, au niveau local, la circulaire interministérielle du 3 mai 2013 relative au parcours d'éducation artistique et culturelle instaure des comités territoriaux de pilotage qui rassemblent les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. À ma connaissance, les CRDP n'y sont pas associés. Cependant, si leur mission en matière d'éducation artistique et culturelle était confirmée, il pourrait être utile qu'ils en soient membres.

Comme indiqué dans le rapport, la forme de l'appel à projet n'est pas adaptée au soutien des politiques structurantes d'éducation artistique et culturelle, susceptibles de s'inscrire dans la durée, d'organiser de véritables parcours pour les élèves et de répondre aux enjeux d'un maintien de l'éducation artistique et culturelle sur le temps scolaire ainsi qu'à l'exigence de qualité de l'offre sur le temps périscolaire. Je suis convaincue que l'enjeu est donc plutôt la convergence des moyens financiers et l'engagement des acteurs publics en faveur des projets éducatifs de territoire ou des contrats locaux d'éducation artistique. Il convient donc de réinterroger la place et les formes d'intervention du CNDP et des CRDP, notamment dans le cadre des pôles de ressources pour l'éducation artistique et culturelle (PREAC), d'autant que 4,8 M€ sont consacrés à cette politique.

Par ailleurs, ce chapitre consacré à l'éducation artistique et culturelle suscite des observations complémentaires de ma part, prolongeant la réflexion menée dans votre rapport.

La réforme des rythmes scolaires permet de créer une porosité entre les temps scolaire et périscolaire. Les besoins de formation sur le temps périscolaire générés par la réforme des rythmes sont criants. Le CNDP est-il en capacité de développer des ressources pour l'ensemble des acteurs de l'éducation ?

Il conviendrait d'examiner attentivement l'offre numérique publique dans le domaine de l'éducation artistique et culturelle, d'interroger la complémentarité entre les sites du SCEREN/CNDP, Éduthèque, Eduscol et le portail « Histoire des arts » de mon ministère, et de préciser leur articulation avec le portail interministériel de l'éducation artistique et culturelle hébergé par le CNDP.

Enfin, ce rapport pourrait utilement évoquer la nécessité de réaliser un bilan des actions du réseau SCEREN/CNDP dans le cadre des PREAC qui ne sont jamais évoqués, ainsi qu'au sein du GIP « lesite.tv » créé avec France Télévisions. Concernant ce GIP, j'observe un désengagement des deux parties par manque de moyens, sans qu'une analyse de fond ait été

menée sur la pertinence de l'offre et le besoin auquel elle répond. Une évaluation conjointe Inspection générale des affaires culturelles/Inspection générale de l'éducation nationale serait appropriée.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Je souhaite porter à votre connaissance qu'une réflexion est en cours sur le devenir des missions du Centre de ressources et d'information sur les multimédias de l'enseignement supérieur (CERIMES), service actuellement intégré au CNDP.

La création de France Université Numérique, qui a vocation à reprendre un certain nombre d'actions actuellement assurées au sein de différents opérateurs, pourrait en effet nécessiter un repositionnement de l'actuel CERIMES.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL DE DOCUMENTATION PÉDAGOGIQUE (CNDP)

Le Centre national de documentation pédagogique est l'un des 7 éditeurs publics institutionnels de l'État (circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État). Il agit dans le cadre défini par les articles D. 314-70 et suivants du code de l'éducation, sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale.

Ce cadre réglementaire et institutionnel conduit le CNDP et son réseau à être le relais de la politique ministérielle. Il développe par ses productions la politique d'accompagnement ministérielle de mise en place des programmes pédagogiques. Ses produits sont élaborés en collaboration étroite avec la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), les corps d'inspection du ministère (inspection générale de l'éducation nationale [IGEN], inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche [IGAENR]), mais aussi les corps d'inspection académiques (inspection de l'éducation nationale pour le premier degré [IEN], inspections pédagogiques régionales [IPR]). Par ailleurs, la plupart des productions font l'objet de commandes ministérielles relayées par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO).

Cette orientation historique de la production du CNDP et de son réseau par le ministère de l'Éducation nationale a induit jusqu'ici une conception éditoriale essentiellement basée sur l'écrit. Cependant, dans le cadre de son autonomie, le réseau SCEREN (Services culture édition ressources pour l'éducation nationale) a orienté ses productions vers les supports numériques dès 2001, tout d'abord sur CDROM et DVD, puis depuis 2006 sur ses sites internet.

Ces productions numériques participent d'un mouvement général de l'édition et de la production publique et privée. Rapporté aux pratiques générées par le développement des outils numériques, le CNDP et son réseau ne sont en aucune façon en retard par rapport à l'édition privée. Des partenariats sont d'ailleurs en cours afin d'aider le marché du numérique qui se développe autour des nouveaux supports mobiles (smartphones, tablettes) à se structurer : développement d'exerciseurs adaptés aux tablettes, développement de jeux pédagogiques interactifs, développement de plateformes collaboratives (ex : réseau professionnel des enseignants, consortium public/privé pour la création d'une plateforme d'échange de contenus pour les enseignants).

Le CNDP et son réseau ont donc déployé, avec les moyens mis à sa disposition mais aussi par la recherche de financements au travers de partenariats avec des collectivités locales ou des entreprises privées, des ressources numériques performantes, qu'il s'agisse de contenus ou services,

pour accompagner la politique gouvernementale en matière d'éducation sur l'ensemble du territoire.

La Cour ne peut donc affirmer l'inadéquation des moyens utilisés pour effectuer la mission de service public confiée au réseau par le ministère de l'Éducation nationale.

La politique ministérielle appliquée au CNDP et à son réseau relève effectivement d'une politique d'information descendante, politique essentiellement fondée sur l'offre, que le réseau SCEREN n'est pas en mesure de remettre en cause étant sous l'autorité hiérarchique du ministère.

Historiquement, l'analyse du besoin des enseignants est effectuée par les corps d'inspection du ministère, d'un point de vue strictement professionnel, au regard de la politique que le ministère souhaite impulser. Cette analyse peut paraître parfois peu adaptée aux attentes de certains enseignants mais participe d'une stratégie ministérielle d'accompagnement de la mise en place des programmes d'enseignement, que les publications administratives (Journal officiel, bulletin officiel) ne permettent de relayer que partiellement.

- Refonte de la politique éditoriale

Le CNDP et son réseau sont cependant conscients que la politique éditoriale fondée uniquement sur une offre est insuffisante pour répondre intégralement à la commande de l'État au regard du code de l'Éducation et accompagner les enseignants dans leur pratique pédagogique.

Dans le cadre de ressources initiées par le CNDP et le réseau, nous pouvons noter, comme le souligne le rapport, que certaines productions n'ont pas trouvé leur public.

C'est la raison pour laquelle la politique éditoriale est depuis cette année coordonnée au niveau national par un comité d'orientation et de programmation (COP) qui détermine et valide les projets éditoriaux, les services et les initiatives de partenariats des établissements du réseau, sous la co-présidence du directeur général du CNDP et d'un directeur de CRDP. C'est une nouvelle étape dans la coordination des projets du réseau nécessaires au suivi des productions du réseau en proposant des outils d'analyse éditoriale et financière des projets. L'enjeu du COP est d'ouvrir le champ des projets étudiés (productions éditoriales, services, partenariats), d'anticiper et de programmer de manière pluriannuelle l'ensemble des initiatives portées par le réseau en intégrant de nouveaux outils d'aide à la décision comme les études sur les attentes des publics, les retours d'usages sur les productions, les analyses commerciales ...

La première initiative du COP a donc été d'impulser une nouvelle ligne éditoriale en supprimant les collections (52 collections à ce jour), en diminuant le nombre de revues et en recentrant sur 5 grandes thématiques

déclinées sous des concepts éditoriaux pour renforcer la lisibilité des productions du réseau et leur cohérence.

Ce comité composé d'experts pédagogiques, d'experts des métiers de l'édition et de la production audiovisuelle, numérique et transmédia, du marketing, des usages du numérique éducatif, évalue les projets et les services au regard des priorités ministérielles, des enjeux et des perspectives éducatives, des outils permettant d'analyser les attentes des enseignants ...

Parallèlement à cette réforme de la politique éditoriale, une refonte des processus de conception et de fabrication des produits a été mise en place, pour permettre une organisation de la chaine de fabrication en mode projet qui doit renforcer la coordination des compétences et rationnaliser les coûts de production. Les nouvelles synergies ainsi créées conduisent à orienter les productions vers des produits transmédia, dans lesquels l'utilisation du numérique est privilégiée et l'exploitation sous différents supports du produit est systématiquement envisagée pour répondre aux nouveaux usages des enseignants et de la communauté éducative.

Afin de parfaire cette réorganisation, le conseil d'administration du CNDP se verra proposer en 2014 une politique partenariale par laquelle le CNDP définira les modalités de collaboration avec des entreprises privées dans le cadre de coéditions ou de coproductions. Cette politique définira entre autres les moyens matériels et financiers que le CNDP et son réseau seront à même de mobiliser.

Force est de constater que le numérique éducatif est aujourd'hui peu développé au vu de la structuration du marché de l'édition pédagogique actuel. Pour accompagner la politique ministérielle « faire entrer l'école à l'ère du numérique », l'opérateur public doit favoriser la production de nouveaux objets, de nouveaux services en créant des partenariats avec des acteurs privés pour accélérer la nécessaire évolution de l'édition répondant aux enjeux du numérique éducatif.

- Réforme de la politique de promotion des offres

Pour compléter la réforme de la politique éditoriale, la direction commerciale et marketing a été transformée en une direction de la valorisation de l'offre (DVO). Ce changement d'intitulé correspond aussi à une mutation de la fonction de cette direction qui répond au souci de la Cour d'éviter une double sollicitation du contribuable au travers de l'impôt et de la vente des produits.

La DVO a pour mission :

- de promouvoir un écosystème digital permettant la diffusion des produits sur les plateformes de diffusion en ligne (Amazon, AppleStore...), de valoriser les contenus qu'ils soient gratuits ou payants à travers une nouvelle offre web ;

- d'analyser, avec l'appui de la direction de la recherche et du développement sur les usages du numérique éducatif (DRDUNE), les pratiques et les besoins des enseignants ;

- de promouvoir les usages des outils numériques par le management des communautés d'enseignants à l'aide de plateformes qui privilégient le travail collaboratif.

Le modèle économique sur les plateformes numériques d'accès aux produits du réseau est encore actuellement balbutiant, et la DVO doit participer à la structuration de ce marché par la promotion d'offres gratuites en ligne, auxquelles seront adjointes des offres à haute valeur ajoutée nécessitant la perception d'un prix, ceci afin de permettre la recherche de ressources propres. Le développement de cet écosystème digital est lié à la mise en place d'études de satisfaction et de marché permettant de définir les besoins et les attentes des enseignants.

- Développement d'une stratégie de développement des usages du numérique

Par la mise en place d'une direction de la recherche et du développement sur les usages du numérique éducatif (DRDUNE), le CNDP et son réseau se dotent d'un outil d'analyse des besoins et des pratiques des enseignants en matière numérique. Par ailleurs, composée partiellement de chercheurs, cette direction permet de dégager les nouveaux usages des outils numériques (ex : protocole d'expérimentation sur l'utilisation des tablettes pour un usage en classe).

Ces études ont vocation à être relayées par les lieux de médiation, d'innovation et d'accompagnement, qui seront substitués aux médiathèques dès 2014 avec la création d'un espace dédié au siège du CNDP. Ces lieux ont vocation :

- à dispenser des formations axées sur l'usage pédagogique des outils numériques, mais aussi à mettre à la disposition des enseignants des ressources sur supports physiques et numériques, soit en présentiel soit à distance ;

- à être des lieux d'expérimentation de produits, de services (fabricants de matériel, concepteurs d'outils pédagogiques) ;

- et enfin à être des lieux d'échanges, de créativité, de co-construction de ressources entre les enseignants et les différents acteurs de l'éducation.

L'exploitation de ces lieux sera organisée selon un cahier des charges national permettant de couvrir l'ensemble du territoire en tenant compte des problématiques de coût de structure et d'utilisation de manière efficiente des technologies numériques, tout en maintenant un lien humain fort afin de fédérer les utilisateurs et les pratiques. Les liens avec les ESPE sont réels, à travers la participation de certains CRDP aux comités de pilotage locaux.

Par ailleurs, des réflexions avec le comité de suivi des ESPE sont engagées pour permettre d'intégrer ces espaces au plus près des enseignants en formation initiale et continue.

Ces lieux feront l'objet, dans le cadre de la valorisation des offres, d'une évaluation régulière permettant de réorienter leurs activités et les offres de services associées.

- Un fonctionnement en restructuration

La Cour note dans son rapport l'inefficience et l'inefficacité de l'organisation administrative du CNDP et du réseau.

- L'organisation du CNDP en mutation

Le CNDP a modifié son organisation en 2012 et travaille aujourd'hui à la réforme de ses modes de fonctionnement interne.

Cette nouvelle organisation doit permettre de mieux accompagner la mise en place de la stratégie « faire entrer l'école à l'ère du numérique » proposée par le ministère. Depuis plusieurs mois, le réseau SCEREN comme les autres opérateurs de l'éducation nationale ont participé pleinement à l'élaboration de cette stratégie à travers la création de contenus et de services. Le CNDP a développé la plateforme de formation à distance « m@gistère » pour les enseignants du premier degré et mobilisera le réseau pour produire des parcours, et accompagner le déploiement de la plateforme sur l'ensemble du territoire à travers les CRDP et les CDDP. Le SCEREN a aussi lancé la production de films d'animation sur les fondamentaux autour des apprentissages au primaire, qui permettront de combler un vide dans le domaine de l'audiovisuel éducatif. Les évolutions organisationnelles futures du CNDP et du réseau devront permettre de mobiliser l'ensemble des forces du réseau au service de la stratégie ministérielle.

Pour le CLEMI et le MNE des évolutions sont prévues dès le début 2014 pour renforcer leur lien avec le CNDP.

Le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI) dispose encore actuellement d'articles spécifiques du code de l'éducation qui régissent sa mission et son fonctionnement (articles D. 314-99 à D. 314-106). Cette particularité a conduit à ce que le service, localisé géographiquement en dehors du siège du CNDP, développe une certaine autonomie. Pour répondre aux ambitions affirmées par tous les textes sur la refondation de l'Ecole consacrés à l'éducation aux médias et à l'information, le CLEMI doit clarifier son action et son articulation avec le CNDP. Pour cela il est proposé de réaffirmer sa place au sein du CNDP et lui faire rejoindre la dynamique de réseau installée par le projet Scérén 2017 (mutualisation des ressources et des compétences ; intégration à l'offre commune de formation et de service ; accompagnement du développement des usages numériques dans l'éducation ; mise à profit de ses capacités d'innovation ; lien avec les actions menées par les enseignants

documentalistes, etc.). Les dispositifs d'enseignement liés aux médias d'information doivent désormais être entendus plus largement comme relevant d'une éducation aux médias dans leur ensemble, l'information n'étant plus uniquement liée aux organes de presse mais également aux plateformes présentes sur l'internet, dont les réseaux sociaux font partie. En outre, d'un point de vue institutionnel, la direction générale du CNDP a décidé de créer une direction scientifique dédiée aux spécificités de la mission prévue par le code de l'éducation pour le CLEMI, le président du comité d'orientation du CLEMI sera membre du conseil d'administration afin de créer un lien permanent entre le service et l'instance délibérative. Enfin, des négociations sont en cours avec les rectorats afin d'améliorer la coordination des moyens mis à la disposition du CNDP par les académies pour servir la mission d'enseignement aux médias.

Le Musée national de l'éducation (MNE), intégré au CNDP en 2011, a connu, du fait de son transfert, une période difficile liée au changement institutionnel et à l'absence de politique réelle d'intégration des missions au sein du CNDP. La dynamique lancée en 2012 visant à créer des synergies entre les services du musée et ceux du CNDP a abouti à l'élaboration en 2013 d'un projet scientifique et culturel (PSC) pour la période 2013-2017.

Le PSC du musée est centré sur l'entrée dans l'ère du numérique et sur la mise en place d'une politique de médiation culturelle, pédagogique et scientifique avec pour finalité :

- la numérisation des collections et leur mise à disposition sur place et à distance ;

- le développement d'outils numériques collaboratifs à partir des collections ;

- la mise en place d'un portail en ligne dédié au patrimoine éducatif ;

- la création d'un service de médiation culturelle, pédagogique et scientifique ;

- l'amplification des synergies entre les services du musée et les services du CNDP, en particulier la direction de la valorisation de l'offre (DVO), la délégation aux arts et à la culture et la direction de l'ingénierie, de la documentation, de la d'activité et une démarche qualité ;

- le déploiement de services adaptés aux publics spécifiques.

Pour ces deux services du CNDP, il sera proposé très prochainement des modifications organisationnelles pour mettre en place ces nouvelles orientations.

Par ailleurs, l'organisation du CNDP est modifiée par la mise en place d'outils informatiques structurants au travers du projet d'évolution du

système d'information (PESI), outils qui sont en voie de déploiement dans les CRDP. Deux outils sont actuellement concernés :

- SCIFORMA, qui permettra la finalisation de la comptabilité analytique, l'aide à la construction des projets, et qui concerne l'ensemble des salariés du réseau ;

- NUXEO, outils d'indexation et de recherche de documents, qui permettra la mise en place d'une gestion électronique de documents (GED), facilitant le fonctionnement de l'établissement et diminuant à terme les coûts de stockage de données.

L'impact du PESI sur le réseau sera renforcé par la mise en place d'outils informatiques de gestion communs structurants. La démarche avait déjà été engagée par l'acquisition pour l'ensemble du réseau d'un logiciel de gestion budgétaire et comptable ERIC'S, l'adoption par l'ensemble du réseau du logiciel de gestion des ressources humaines Virtualia, la mutualisation des opérations de paye. Le développement du PESI a vocation à permettre la mise en place d'outils budgétaires et comptables permettant une consolidation des comptes au niveau du CNDP pour l'ensemble du réseau, mais aussi d'affiner la comptabilité analytique pour les CRDP.

- Réorganisation administrative du réseau

Les perspectives offertes par la mise en place d'outils informatiques structurants sont traduites dans le projet des établissements du réseau SCEREN 2017.

L'organisation administrative actuelle du réseau découle du décret 92-56 du 17 janvier 1992 réformant les décrets n° 70-799 du 9 septembre 1970 portant nouvelle dénomination du centre pédagogique national et mission de cet établissement et n° 76-745 du 3 août 1976 créant le Centre national de documentation pédagogique. Le décret de 1992 a érigé en établissements publics nationaux les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), sans créer de lien de subordination hiérarchique entre les CRDP et le CNDP, le décret 2002-548 du 19 avril 2002 ayant confié au CNDP un rôle de coordination et de pilotage du réseau sans pour autant corriger cette absence de lien hiérarchique.

Compte tenu de cette organisation complexe, le CNDP a développé des outils de pilotage commun (Virtualia pour les RH, Eric's pour l'aspect budgétaire et comptable, centralisation des hébergements des systèmes d'information des CRDP au CNDP, création d'un groupement de commandes pour les photocopieurs, les systèmes de téléphonie mobiles) qui demandent à trouver un cadre institutionnel plus visible. Parallèlement, les outils informatiques permettent aujourd'hui de créer des économies d'échelle au niveau des fonctions de gestion, et donc de coûts de fonctionnement, afin de redéployer les moyens du réseau vers la mission de service public. La

réforme de l'organisation comptable du réseau n'a pu être finalisée faute de réforme des textes régissant le système comptable.

La réorganisation institutionnelle du réseau, formalisée dans le projet SCEREN 2017, doit renforcer les pôles de compétences territoriaux, redéfinir les missions de proximité, établir de nouveaux fonctionnements inter-régionaux et inter-académiques, tout en maintenant un niveau de maillage territorial compatible avec l'exercice de la mission de service public confiée au réseau et garantir une équité de service sur l'ensemble du territoire. À cette fin, la proposition de la Cour de réformer le système pour aboutir à un établissement public unique permettrait d'accompagner le projet SCEREN 2017. Il s'agira aussi de repenser les instances de coordination entre les rectorats et les lieux de proximité du réseau pour mieux accompagner les politiques rectorales. Cette nouvelle organisation du réseau devrait aussi offrir un meilleur service auprès des collectivités territoriales.

Cette restructuration axée sur une centralisation de la gestion administrative au profit d'un redéploiement des moyens humains et matériels consacrés à la mission de service public vers l'usager, en collaboration avec les rectorats et les collectivités territoriales, doit permettre d'accompagner au mieux les projets (centralisation de l'enveloppe servant la politique éditoriale permettant des économies d'échelles et évitant la dispersion des ressources), d'impulser des services de proximité adaptés aux besoins des enseignants et facilitant l'accompagnement de la politique ministérielle, de rationaliser les choix budgétaires au niveau du territoire national.

La direction de l'établissement a depuis deux ans pris la mesure des enjeux et mis en place les mesures adéquates visant la modernisation du service et la rationalisation de l'emploi des moyens tant humains que matériels et financiers.

Les mesures engagées répondent aux recommandations de la Cour. La procédure de réorganisation administrative du réseau sera engagée dès le mois de janvier 2014 afin d'aider à l'amélioration du service pour la collectivité nationale.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

3
Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement

PRÉSENTATION

Dans son rapport public thématique d'avril 2013 intitulé « Les faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense », la Cour a analysé les difficultés rencontrées par l'État pour exercer pleinement ses pouvoirs d'actionnaire et pour arbitrer entre ses intérêts patrimoniaux et stratégiques.

Elle a notamment relevé les nombreuses incohérences résultant de désaccords entre les acteurs publics concernés – dirigeants des entreprises dont l'État est le principal actionnaire, administrations de tutelle technique ou financière – restés non arbitrés.

Un exemple de ces faiblesses est donné par l'ambiguïté et la confusion qui ont entouré l'entrée de deux entreprises publiques, GIAT Industries et SOFIRED, au capital de MANURHIN, petit groupe industriel spécialisé dans la conception et la fabrication de machines de cartoucherie et de production de munitions de petits et moyens calibres.

S'agissant de participations publiques ne dépassant pas conjointement 50 %, le groupe MANURHIN ne relève pas du contrôle de la Cour, qui ne porte donc ici aucune appréciation sur l'activité, les comptes et la gestion de ce groupe. Les observations ci-après concernent les seuls acteurs publics de cette opération.

Quand bien même s'agissait-il de préserver des emplois et des compétences, et d'éviter, pour les finances publiques, l'abandon total ou partiel de créances fiscales, sociales, ou la mise en jeu de certaines garanties publiques, les conditions dans lesquelles le soutien public a été décidé (I) puis mis en œuvre dans la précipitation (II) apparaissent particulièrement contestables, et le meilleur positionnement des partenaires publics attendu du changement de directoire intervenu en 2013 reste à confirmer (III).

I - Une prise de décision confuse

GIAT Industries est un groupe industriel détenu par l'État, spécialisé dans la conception, la production et l'entretien d'armements terrestres.

SOFIRED, société financière publique créée le 1er juillet 2009 et directement détenue par l'État jusqu'à son transfert à la Banque publique d'investissement (BPI) le 12 juillet 2013, a pour mission d'accompagner les restructurations territoriales engagées par le ministère de la défense.

A - Un groupe privé à la recherche de soutiens publics

En 2011, le groupe MANURHIN, constitué d'une holding et de plusieurs petites filiales spécialisées, employait environ 130 salariés.

Ce groupe avait fait l'objet, en septembre 2010, d'une augmentation de capital de 2,35 M€ souscrite par des investisseurs privés.

À l'issue de cette opération, l'actionnaire de référence était une société financière familiale, THANNBERGER & Cie. Trois actionnaires de cette société, ainsi qu'un dirigeant professionnel spécialisé dans le redressement des entreprises en difficulté, extérieur à la société THANNBERGER et intervenant à titre de manager de transition, assuraient, depuis cette date, la direction du groupe.

En 2011, face aux difficultés financières persistantes du groupe, ses dirigeants ont recherché de nouveaux partenaires investisseurs, notamment publics.

À cette occasion, les entreprises publiques SOFIRED et GIAT Industries ont été sollicitées par leurs administrations de tutelle, les ministères chargés de l'économie et de la défense, eux-mêmes approchés par un cadre supérieur de KEPLER CORPORATE FINANCE, l'une des principales sociétés de conseil assistant MANURHIN dans le cadre de la recherche de nouveaux partenaires.

Parallèlement, en vue d'obtenir un concours en capital supplémentaire auprès de partenaires privés, des pourparlers ont été engagés début 2011 par les actionnaires de THANNBERGER & Cie avec une société slovaque, DELTA DEFENCE, qui avait déjà manifesté par le passé son intérêt pour MANURHIN.

B - Des diligences effectuées dans l'urgence

Le 12 août 2011, la secrétaire générale du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), qui relève de la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances, transmettait, par un courriel adressé à SOFIRED, une demande décidée la veille lors d'une réunion présidée par le directeur du cabinet du Premier ministre.

Il y était demandé à SOFIRED d'envisager de participer, sous forme de prêt participatif, à la recapitalisation de MANURHIN, après avoir procédé, avec GIAT Industries, aux vérifications professionnelles qu'il est d'usage d'accomplir avant d'investir dans une entreprise tierce (*due diligences*), et avoir obtenu certaines garanties des diverses parties prenantes (actionnaires en place, banques, investisseurs slovaques, tribunal de commerce).

Formellement, ce courriel se bornait à demander à SOFIRED de « lancer aujourd'hui des *due diligences* sur MANURHIN, avec pour objectif de formuler des recommandations sur la pertinence d'un investissement dans un délai de 10 à 15 jours maximum ».

Dès mi-juin 2011, une présentation générale de la situation financière du groupe par ses dirigeants avait été faite à SOFIRED et GIAT Industries, en présence des tutelles et de KEPLER CORPORATE FINANCE.

Pour GIAT Industries, les diligences ont débuté le 23 août 2011 et se sont achevées deux semaines plus tard :

– elles concluaient à l'absence de convergence des perspectives stratégiques avec MANURHIN et à un doute sur la conformité juridique à l'intérêt social de GIAT Industries d'une prise de participation de ce type ;

– elles constataient, au regard des critères de gouvernance internes au groupe public, l'insuffisance des informations financières disponibles sur la situation de l'entreprise.

Au vu de ces conclusions, les tutelles ont demandé un nouvel examen. GIAT Industries a alors eu recours à un cabinet d'expertise comptable et à un cabinet d'avocats.

Ce nouvel examen n'a pas permis d'obtenir une information jugée suffisante par GIAT Industries sur la situation du groupe MANURHIN, notamment en ce qui concerne la trésorerie du groupe, ses perspectives d'activité et divers risques juridiques.

Face à ce que son président considérait comme un manque de visibilité, le conseil d'administration de GIAT Industries a posé une dizaine de conditions à réunir avant d'envisager d'autoriser une éventuelle prise de participation.

C - Des représentants de l'État divisés

Dès septembre 2011, GIAT Industries a fait part à l'Agence des participations de l'État (APE), chargée de défendre les intérêts de l'État-actionnaire, de ce qu'elle considérait les informations disponibles sur la situation financière de MANURHIN comme insuffisantes, et que son activité ne s'inscrivait pas dans les missions de son groupe, soulignant, en outre, que les pratiques commerciales de cette société divergeaient de ses propres règles internes en la matière.

Dans le prolongement de la demande exprimée par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), l'opération a, malgré ces réserves, été soumise à l'approbation des conseils d'administration de SOFIRED et de GIAT Industries.

Le 5 octobre 2011, au conseil d'administration de SOFIRED, l'Agence des participations de l'État (APE), qui n'avait pu obtenir confirmation officielle d'une décision favorable du Premier ministre, a voté contre une prise de participation dans le capital du groupe MANURHIN. Elle a ainsi fait échec à l'opération demandée au président de SOFIRED par le CIRI, autre instance du même ministère de l'économie et des finances, le 12 août précédent.

Toutefois, lors d'un nouveau vote intervenu le 15 décembre 2011, l'Agence des participations de l'État s'est abstenue, tandis que le président de SOFIRED et les administrateurs issus du ministère de la défense, qui avaient reçu des instructions de leur ministre en ce sens, votaient en faveur du projet, lui permettant d'obtenir une majorité de votes positifs.

Le 14 décembre 2011, le conseil d'administration de GIAT Industries a finalement aussi autorisé l'opération : cependant, sur les six administrateurs représentant l'État, seuls les trois représentants du ministère de la défense ont voté pour, tandis que, sur les trois représentants du ministère de l'économie et des finances, qui n'avaient pu obtenir la confirmation écrite officielle d'une position favorable du Premier ministre, deux se sont abstenus et un a voté contre.

En l'absence d'une analyse convergente de ses services et de ses représentants sur l'intérêt, pour les deux sociétés publiques concernées, d'intervenir en capital dans le groupe MANURHIN, l'État-actionnaire n'a pas ainsi été à même de trancher par un arbitrage formel et clairement assumé. Il s'est borné à prendre acte, *ex-post*, des décisions des conseils d'administration. Le directeur de l'Agence des participations de l'État, dont les services n'étaient pas favorables à l'opération, a reçu instruction de signer par délégation l'arrêté interministériel du 23 décembre 2011 approuvant, conjointement avec le ministre de la défense, cette participation.

II - Une entrée au capital difficile

L'opération de prise de participation dans le groupe MANURHIN, faute pour les actionnaires publics pressentis de pouvoir disposer des informations qu'ils jugeaient indispensables au regard de leurs propres critères d'intervention, ne reposait pas sur une évaluation de la situation financière du groupe à fin 2011 et de ses perspectives.

Les principaux éléments recueillis semblaient, au contraire, indiquer, en ce qui concerne les responsables de l'Agence des participations de l'État (APE) et de GIAT Industries, qu'elle ne relevait pas de leur intervention.

Elle ne reposait pas non plus sur une décision supérieure clairement affirmée, qui aurait au moins permis de disposer de directives de négociation assumées par un responsable précisément identifié.

Il s'en est suivi des difficultés dans la mise en œuvre de l'opération de recapitalisation, tenant :

- aux obstacles rencontrés, au regard des critères de gouvernance des actionnaires publics concernés, pour surveiller la situation financière réelle de MANURHIN avant, pendant et après l'entrée des investisseurs publics à son capital ;
- à l'interférence étroite entre des intérêts privés et publics dans le cadre du montage même de l'opération de recapitalisation.

A - L'absence de nombreuses informations demandées

L'analyse technique et financière du dossier (l'exercice des *due diligences*) a été effectuée à la suite de la demande transmise par le CIRI le 12 août 2011, qui se fondait, en matière d'information financière, sur les exigences propres aux entreprises publiques concernées (et indirectement, sur celles de l'Agence des participations de l'État, chargée d'y assumer le rôle d'actionnaire). Elle a fourni des résultats insuffisants au regard de ces exigences, notamment sur l'origine des pertes financières passées du groupe, et sur la situation et les perspectives financières de la société et de ses filiales.

Concernant la situation du groupe MANURHIN, SOFIRED a obtenu, courant 2012, de premiers éléments, mais seulement après que la décision d'intervenir ait été convenue :

- les comptes audités pour la holding, pour le groupe, ainsi que pour l'une de ses filiales, MR Équipement (MRE), chargée de la commercialisation des fabrications de MANURHIN, ont été produits, mais SOFIRED estimait ne toujours pas disposer d'informations précises sur les autres filiales du groupe ;
- le rapport d'activité de MRE pour le premier semestre 2012, révélait, au titre de l'exercice 2011, l'existence d'un déficit (6,5 M€) supérieur au chiffre d'affaires (5,3 M€) ;
- pour l'année 2012, ces documents prévoyaient un résultat négatif de 1 M€ pour un chiffre d'affaires prévisionnel multiplié par 7, qui devrait atteindre 36,1 M€, sans que les données disponibles ne permettent d'apprécier l'évolution de la situation financière du groupe qui en résulterait.

En elle-même, cette difficulté de disposer des informations demandées peut s'expliquer, au moins en partie, par la taille modeste du groupe, qui dispose de moyens propres limités en matière d'analyse financière et juridique, pour répondre à toutes les questions auxquelles doivent habituellement répondre les entreprises publiques et leurs tutelles financières pour prendre ce type d'engagements financiers.

Par ailleurs, l'État qui souhaitait aider MANURHIN à traverser une période difficile, a recouru à des participations de GIAT Industries et de SOFIRED qui posaient en elles-mêmes des difficultés :

- principalement s'agissant d'un groupe industriel – GIAT Industries – pour lequel les activités de MANURHIN n'entraient manifestement

pas dans le cœur de métier fixé depuis plusieurs années à GIAT Industries par son actionnaire public ;

– mais également pour SOFIRED, qui avait certes vocation à intervenir sur la base de considérations financières dans le secteur de la défense, mais dont la mission était temporaire[24].

D'autres moyens auraient pu être envisagés, telle une participation sous forme de prêt participatif.

Des organismes publics, plus spécialisés dans les interventions au profit d'entreprises en difficulté financière, auxquels avait été préalablement soumis le dossier, ne l'avaient pas retenu. Lors de la précédente augmentation de capital, en septembre 2010, le fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE) n'avait ainsi pas considéré que la demande de MANURHIN était éligible à une intervention de sa part. Il en a été de même du Fonds stratégique d'investissement (FSI).

B - L'intervention coûteuse de plusieurs sociétés de conseil

À l'instigation de GIAT Industries, peu après l'augmentation de capital, le comité d'audit de MANURHIN a demandé, en avril 2012, à ses commissaires aux comptes de procéder à un examen des honoraires versés à divers prestataires pour assister l'entreprise dans la recherche de partenaires et dans la restructuration corrélative du groupe.

Le rapport porte sur la période du 1er janvier 2011 au 31 mars 2012. Il montre que, sur cette période, dix sociétés de conseil ont été rémunérées par MANURHIN au titre de ces opérations, pour un montant total de 1,2 M€. Ce montant n'inclut pas environ 300 000 € imputés sur la prime d'émission et qui, correspondant à des prestations légales, auraient, en toute hypothèse, dû être prélevés sur l'apport en capital des nouveaux partenaires.

On peut par ailleurs considérer que, compte tenu de la petite taille de l'entreprise, un certain nombre de travaux techniques ne pouvaient être

[24] La participation de l'État dans SOFIRED a été transférée à la Banque publique d'investissement (BPI) le 12 juillet 2013, et la question se posera nécessairement de vérifier la compatibilité du maintien de la participation dans MANURHIN avec les objectifs propres à la BPI.

réalisés que par des prestataires externes, mais leur montant cumulé n'excède pas quelques dizaines de milliers d'euros.

En revanche les cinq plus gros contrats concernent le recours au conseil de trois professionnels :

- un intervenant (*senior adviser)* de la société KEPLER CORPORATE FINANCE (société suisse), pour un montant de 200 000 € hors taxes ;
- le spécialiste de redressement d'entreprises en difficulté déjà évoqué, intervenant en qualité de *manager* temporaire de MANURHIN depuis fin 2010 au nom de deux sociétés qu'il dirigeait à l'époque (GOLDEN LICORN SARL et DOMAINE DE LA SÉRAPHINE), pour un montant cumulé de 472 000 € hors taxes ;
- un intervenant représentant deux autres sociétés, dont le mandat était largement similaire à celui de la société KEPLER. pour un montant cumulé de 440 000 € hors taxes.

Dans la pratique, l'essentiel de la négociation avec les entités publiques a été effectué par l'intervenant de la société KEPLER CORPORATE FINANCE.

Cet intervenant est un ancien directeur de l'Agence des participations de l'État (APE), le service du ministère de l'économie et des finances précisément chargé de défendre les intérêts de l'État-actionnaire, notamment auprès de GIAT Industries et de SOFIRED, et qui, comme il a déjà été indiqué, a émis un avis défavorable à l'opération.

Il avait été recommandé aux actionnaires de MANURHIN par le manager temporaire précité, par ailleurs, son beau-frère.

La prestation du troisième intervenant a été, selon SOFIRED, plus discrète : le règlement de ses services a donné lieu à un litige tranché en sa faveur par une ordonnance de référé du tribunal de commerce de Paris le 2 mai 2012, dont les considérants indiquent que « les débats, les pièces et les écritures n'ont pas permis de savoir si la somme réclamée était intégralement due ».

Au total, hors frais d'audit et d'avocats déjà mentionnés, ce sont environ 1,2 M€ d'honoraires qui ont été versés, soit l'équivalent de 15 % de l'apport total en capital et 30 % de celui de GIAT Industries et SOFIRED, sur lesquels s'est concentrée l'intervention des prestataires externes, pour rémunérer la recherche de partenaires publics et la préparation de la restructuration du groupe.

III - Une marginalisation des partenaires publics tardivement remise en cause

Les parties prenantes réunies lors de la négociation de l'augmentation de capital de MANURHIN ont été, d'une part, SOFIRED, GIAT Industries, KEPLER CORPORATE FINANCE et le manager de transition, et, d'autre part, DELTA DEFENCE et la société familiale, THANNBERGER & Cie. Les autres actionnaires privés n'ont pas été associés à la redéfinition des modalités de gouvernance du groupe.

Elles n'étaient pas convenues d'une stratégie commune.

En l'absence d'une décision et d'instructions claires de leurs autorités ministérielles, d'importantes divergences de vues subsistaient entre les différents acteurs publics : le comité interministériel de restructuration industriel (CIRI), l'Agence des participations de l'État (APE), la direction générale de l'armement, SOFIRED et GIAT Industries.

Co-responsables d'une participation publique correspondant au total à 45 % du capital de MANURHIN, ils se trouvaient en ordre trop dispersé pour négocier efficacement les modalités de gouvernance du groupe, notamment face à un partenaire slovaque unique, DELTA DEFENCE, qui, lui, détenait une minorité de blocage de 34 %.

C'est ce qui explique la mise en place d'un dispositif initial provisoire de gouvernance qui a été défavorable aux actionnaires publics et qu'ils ont entrepris récemment de rééquilibrer, dans leur intérêt propre et dans celui de MANURHIN.

A - La prise de contrôle initiale par un partenaire privé minoritaire

En février 2012, MANURHIN a réalisé son augmentation de capital à hauteur de 7,316 M€ (portée ultérieurement à 8 M€), souscrite pour 4 M€ par les deux entités publiques GIAT Industries (2 M€) et SOFIRED (2 M€), pour 3 M€ par le partenaire privé slovaque DELTA DEFENCE et pour 1 M€ par le management du groupe.

À cette date, DELTA DEFENCE n'avait pas encore obtenu des autorités françaises l'autorisation d'une prise de contrôle du management de MANURHIN, demandée par le groupe slovaque en contrepartie de sa prise de participation minoritaire.

C'est pourquoi GIAT Industries, SOFIRED et DELTA DEFENCE avaient conclu, sous l'égide du CIRI, un accord préliminaire (« *term sheet* »), qui avait vocation à être suivi d'un pacte d'actionnaires lorsque l'autorisation aurait été délivrée.

Ce document provisoire donnait théoriquement au conseil de surveillance de MANURHIN, à la demande des investisseurs publics, un droit de regard étendu sur les informations de gestion. Néanmoins, d'un autre côté, il offrait à l'investisseur slovaque une prépondérance au directoire, au sein duquel les actionnaires publics ne disposaient d'aucun membre.

Cet accord, établi en présence d'un administrateur judiciaire désigné en qualité de conciliateur, a été homologué par le tribunal de grande instance de Mulhouse le 18 janvier 2012.

Cependant, de fortes dissensions ont rapidement vu le jour entre le manager de transition et les membres slovaques du directoire.

Le manager de transition a transmis aux autorités publiques des informations de nature à remettre en cause, à ses yeux, le bien-fondé d'une autorisation de prise de contrôle de la gestion par le partenaire slovaque. Après vérification des services compétents, l'autorisation a néanmoins été délivrée.

En juin 2012, les partenaires slovaques, qui n'étaient pas parvenus à obtenir du conseil de surveillance de mettre fin aux fonctions du manager transitoire, ont fait pression sur ce dernier pour obtenir sa démission, dont l'intéressé conteste depuis lors les conditions.

De son côté, l'intervenant de KEPLER CORPORATE FINANCE, qui avait été le conseiller de MANURHIN pour la négociation avec SOFIRED et GIAT Industries, avait été désigné comme président du conseil de surveillance de la holding en décembre 2011. Toutefois, le 11 juin 2012, tandis que son beau-frère était contraint de quitter le directoire, il invoquait lui-même de graves mésententes avec les actionnaires slovaques, et démissionnait de son mandat.

Ainsi, à partir du 6 juillet 2012, la gestion de l'entreprise a été exclusivement assurée par les représentants slovaques : en pratique, les actionnaires slovaques, bien que minoritaires, avec 34 % du capital social, étaient désormais les dirigeants opérationnels du groupe et donc, non seulement de la holding, mais également de MRE et des petites filiales internationales du groupe.

De leur côté, les actionnaires publics, tout en disposant conjointement de 45 % du capital, se retrouvaient minoritaires au sein du conseil de surveillance, avec deux membres sur cinq. N'ayant aucune intention de participer à la gestion de l'entreprise, ils n'avaient accès, conformément à l'accord d'actionnaires préliminaire, qu'aux informations que voulaient bien leur fournir les dirigeants slovaques.

Or malgré les demandes répétées de SOFIRED et de GIAT Industries, qui entendaient exercer avec la plus grande vigilance leur devoir de surveillance, sans pour autant s'immiscer dans la gestion du groupe, les dirigeants de MANURHIN n'ont pas communiqué aux actionnaires des informations jugées satisfaisantes sur les difficultés du groupe. Ils n'ont délivré que des informations insuffisantes sur la suite donnée à un important contrat qui faisait pourtant l'objet, dans le cadre de la surveillance des exportations de matériels de guerre, d'une suspension des livraisons. Ils ont également refusé de coopérer dans le cadre d'un audit financier confié le 6 février 2013 à une société d'expertise comptable, à la demande des actionnaires publics.

Cette situation a perduré jusqu'à la mi-2013.

B - Le changement récent de directoire

Mi-2013, une rupture est intervenue entre, d'une part, le bloc d'actionnaires publics et la société THANNBERGER, et, d'autre part, DELTA DEFENCE.

Ce dernier faisait obstruction aux tentatives de consolidation de MANURHIN dans le cadre d'un rapprochement avec un groupe industriel allemand aux activités similaires, ainsi qu'aux demandes d'information de la société d'audit commanditée par GIAT Industries et SOFIRED.

Les deux actionnaires publics ont obtenu le 11 octobre 2013, au sein du conseil de surveillance, une majorité pour destituer le directoire qui était entre les mains de DELTA DEFENCE.

Un nouveau directoire a pu être constitué de façon à offrir de meilleures garanties de transparence à l'ensemble des actionnaires de MANURHIN. L'investisseur slovaque conteste en justice la validité de cette décision.

Sous réserve des suites données à cette contestation, l'audit demandé par les actionnaires publics devrait donc pouvoir être exécuté et les discussions en vue d'un partenariat avec le groupe allemand pourraient reprendre.

Enfin, l'activité d'exportation de matériels de guerre demeure subordonnée à l'accord des autorités françaises, notamment dans le cadre du contrôle gouvernemental des exportations de matériels de guerre.

Ce point est, comme pour toute participation publique dans une entreprise d'armement, générateur potentiel de conflit d'intérêts pour des actionnaires publics d'entreprises d'armement.

Le fait que, à la différence des autres participations publiques dans ce secteur, le groupe MANURHIN soit totalement dépendant de ses contrats d'exportation rend particulièrement délicat, pour autoriser l'exécution de certains contrats d'exportation vitaux pour ce groupe, le maintien durable de la position simultanée, au sein de l'État, de contrôleur des exportations de matériels de guerre et de principal actionnaire d'une société dont l'objet quasi-exclusif est l'exportation de matériels de guerre.

CONCLUSION

Quelle que soit l'issue, favorable ou défavorable, des tentatives de protection des intérêts du groupe MANURHIN, menées sous l'impulsion des actionnaires publics depuis l'automne 2013, la Cour relève que l'État s'est engagé dans cette opération dans des conditions ambiguës et contestables.

Arguant d'un arbitrage supposé émaner du cabinet du Premier ministre, jamais confirmé, GIAT Industries et SOFIRED ont investi fin 2011 dans un petit groupe industriel sans disposer du soutien de l'ensemble des services et administrateurs publics concernés.

Cette opération a conduit à prélever, pour rémunérer un petit nombre d'intermédiaires privés, une fraction non négligeable des fonds propres apportés à MANURHIN, et laisse planer des incertitudes sur l'avenir des participations prises par GIAT Industries et SOFIRED, aucune de ces deux entreprises n'ayant, chacune de son côté, vocation à les porter indéfiniment.

Rétrospectivement, il apparaît que, dès lors que le principe d'un soutien public au rétablissement de la situation financière de MANURHIN était acquis, l'État aurait dû :

- *examiner rapidement les diverses options lui permettant d'apporter son concours selon les modalités les mieux adaptées (participation sous forme de capital ou de prêt participatif, utilisation d'un vecteur unique plutôt que de plusieurs partenaires publics aux vocations*

différentes, opportunité ou non d'associer, dès ce stade, un partenaire étranger peu connu, etc.) ;

– *imposer un arbitrage interministériel formel et clair, pour éviter que ne subsistent, au sein de ses propres services et entre ses propres représentants, des dissensions, affaiblissant sa capacité à défendre ses intérêts propres et ceux de MANURHIN, qui perdurent aujourd'hui.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	98
Ministre du redressement productif	99
Ministre de la défense	100
Président-directeur général de GIAT Industries	102
Président-directeur général de SOFIRED	107
Président du conseil de surveillance de MNR Group	108
Président du directoire de MNR Group	109
Ancien membre du directoire de MNR Group	111

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de BPI France
Membre du conseil de surveillance de MNR Group, représentant de Delta Defence
Président de Kepler Corporate Finance

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

La Cour formule dans ce rapport des observations sur les conditions de l'entrée, début 2012, de deux entreprises publiques, GIAT Industries et la Sofired, au capital de Manurhin. Cette opération, qui s'est déroulée sous l'égide du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), avait pour but d'assurer la pérennité de cette société et, in fine, de préserver ses savoir-faire industriels rares et reconnus ainsi que ses emplois.

Nous prenons acte des critiques formulées par la Cour et tenons à souligner que l'État actionnaire s'attache désormais à ce que l'investissement des deux entreprises du secteur public dans la société Manurhin s'avère rentable, grâce au développement de la société.

À cet égard, la nouvelle gouvernance de Manurhin intervenue en 2013 a amélioré la transparence au profit de l'ensemble des actionnaires. Associée à de nouvelles prises de commandes par la société à l'export, elle permet aujourd'hui d'avoir confiance dans l'atteinte de cet objectif de développement.

RÉPONSE DU MINISTRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF

La Cour formule dans ce rapport des observations sur les conditions de l'entrée, début 2012, de deux entreprises publiques, GIAT Industries et la Sofired, au capital de Manurhin. Cette opération, qui s'est déroulée sous 1'égide du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), avait pour but d'assurer la pérennité de cette société et, in fine, de préserver ses savoir-faire industriels rares et reconnus ainsi que ses emplois.

Je prends acte des critiques formulées par la Cour et tiens à souligner que l 'État actionnaire s'attache désormais à ce que l'investissement des deux entreprises du secteur public dans la société Manurhin s'avère rentable, grâce au développement de la société et qu'il offre les conditions adéquates pour le développement industriel de la société Manurhin.

À cet égard, la nouvelle gouvernance de Manurhin intervenue en 2013 a amélioré la transparence au profit de 1'ensemble des actionnaires. Associée à de nouvelles prises de commandes par la société à l'export, notamment au sultanat d'Oman, elle permet aujourd'hui d'avoir confiance dans l'atteinte de cet objectif de développement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

S'agissant des prises de participation de GIAT Industries et de SOFIRED dans la société Manurhin, je constate comme la Cour que, en 2011, le dossier a été instruit durant plusieurs mois par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

La société Manurhin était dans une situation financière très difficile, l'empêchant d'honorer son carnet de commandes (plus de 100 M€ à l'export, vers l'Egypte, notamment). A la fin 2011, une recapitalisation de près de 10 M€ était devenue indispensable pour éviter la liquidation de la société. Le groupe slovaque Delta Defence s'est montré intéressé par une reprise partielle de Manurhin pour 3 M€ et conditionnait son apport à une prise de participation d'acteurs publics français pour un montant équivalent. Cette recapitalisation a permis d'apporter les liquidités nécessaires à une reprise progressive de l'activité.

Manurhin est une société au savoir-faire reconnu dans le domaine de la machine-outil pour l'encartouchage de munitions de petit ou moyen calibres. Il s'agit d'une des rares sociétés du domaine dans le monde et la seule en France, au métier différent de celui de Nexter, qui est, lui, fabricant de munitions.

Dans ce contexte, GIAT Industries et SOFIRED ont été amenés à étudier cette prise de participation dans l'entreprise mulhousienne. Indépendamment des conditions de cette étude, et malgré l'absence anormale d'audit de la situation financière de Manurhin à fin 2011, les représentants du ministère de la défense aux conseils d'administration de GIAT Industries et de SOFIRED ont reçu instruction de se positionner en faveur de ces prises de participation complémentaires à celle de Delta Defence, pour répondre à la condition formulée par cette dernière.

Cette prise de participation publique aurait dû s'accompagner d'un contrôle sur les principaux actes de gestion de la société recapitalisée. Les observations de la Cour sur la distribution d'honoraires ou le défaut d'information des actionnaires, dans les premiers mois de 2012, indiquent que ce contrôle était en partie déficient.

L'impuissance des investisseurs publics à contrôler la gestion de l'entreprise, telle que la Cour la présente, ne s'est toutefois pas pérennisée. En effet, les deux représentants de GIAT Industries et de SOFIRED sur les cinq membres du conseil de surveillance de Manurhin, en s'associant avec le troisième membre français du conseil, ont pleinement joué leur rôle pour obtenir, au deuxième semestre 2013, la révocation de la direction générale slovaque. Un nouveau directeur général français a été nommé, permettant au directoire d'offrir de meilleures garanties de transparence.

Enfin, l'analyse des ministres de la défense et de l'économie depuis 2012 a conclu que les activités de SOFIRED étaient susceptibles d'être mieux exercées au sein d'entités plus importantes et dont c'est le métier. La participation de l'Etat dans SOFIRED a ainsi été apportée au groupe public de financement des entreprises BPI France, depuis juillet 2013.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE GIAT INDUSTRIES

Cette réponse fera état des observations ou précisions que Giat Industries souhaite apporter concernant :

- *la prise de participation de Giat Industries dans le groupe Manurhin qui a été conduite selon les bonnes pratiques et les règles de gouvernance du Groupe Giat Industries (I) ;*
- *les travaux d'analyse qui ont été conduits sans précipitation, la seule urgence étant de construire une solution pour le groupe Manurhin (II) ;*
- *l'évaluation de la situation financière qui a été menée au mieux (III) ;*
- *Giat Industries qui a dû mettre en œuvre une décision de l'État, non unanime, sans recevoir de cadre de négociation précis et formalisé (IV) ;*
- *Giat Industries qui n'a pas impliqué de sociétés de conseil dans ses travaux d'analyse ou de négociation (V) ;*
- *Le dispositif de gouvernance initial, exigé par le partenaire slovaque pour investir, qui était connu et validé par les autorités de tutelle (VI) ;*
- *La négociation de cette gouvernance initiale qui a été menée au mieux en préservant l'essentiel (VII) ; et*
- *Giat Industries qui a mis en œuvre avec constance et détermination son devoir de contrôle dans sa position d'actionnaire minoritaire (VIII).*

LA PRISE DE PARTICIPATION DE GIAT INDUSTRIES DANS LE GROUPE MANURHIN A ÉTÉ CONDUITE SELON LES BONNES PRATIQUES ET LES RÈGLES DE GOUVERNANCE DU GROUPE GIAT INDUSTRIES

S'il est exact que je m'interrogeais, dans une lettre que j'ai adressée le 2 septembre 2011 aux autorités de tutelle sur la conformité à l'intérêt social du groupe Nexter d'une participation à l'opération envisagée, cette opération pouvait bien entendu entrer dans le champ de l'objet social de Giat Industries, contrairement à ce que pourrait laisser penser le rapport que vous m'avez communiqué en indiquant « qu'elle ne relevait pas de leur intervention ».

Le Conseil d'administration de Giat Industries autorisait ainsi, lors de cette réunion du 14 décembre 2011, la participation de Giat Industries à une recapitalisation du groupe Manurhin dans la limite d'un montant de deux millions d'euros, cet investissement présentant, comme le Conseil d'administration l'avait souhaité dès sa réunion du 22 septembre 2011, un caractère purement financier dans la mesure où, comme le souligne

d'ailleurs le rapport que vous m'avez communiqué, les activités du groupe Manurhin n'entraient pas dans le cœur de métier de Giat Industries.

LES TRAVAUX D'ANALYSE ONT ÉTÉ CONDUITS SANS PRÉCIPITATION, LA SEULE URGENCE ÉTANT DE CONSTRUIRE UNE SOLUTION POUR LE GROUPE MANURHIN

Après une première analyse réalisée par les équipes de Giat Industries fin août 2011 dont j'ai présenté les conclusions par un courrier du 2 septembre 2011 à mes autorités de tutelle, Giat Industries a initié la réalisation de diligences financières, juridiques et opérationnelles qui se sont poursuivies jusqu'en décembre 2011, les autorités de tutelle ayant sollicité un complément d'analyse.

La conduite de tels travaux en 3 mois nous apparait la norme dans l'instruction d'un tel dossier pour une société de cette taille.

L'ÉVALUATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE A ÉTÉ MENÉE AU MIEUX

Pour la réalisation de diligences financières, juridiques et opérationnelles sur le groupe Manurhin, Giat Industries a effectivement sollicité un cabinet indépendant d'expertise comptable et de commissariat aux comptes ainsi qu'un cabinet d'avocats et a mobilisé une équipe en interne sur le projet, avec déplacements à Mulhouse. Giat Industries a également reporté la réunion de son Conseil d'Administration initialement programmée le 28 octobre 2011 pour rassembler l'information permettant aux administrateurs de se prononcer en toute connaissance de cause.

À cet égard, le rapport que vous m'avez communiqué pourrait laisser penser que les résultats des diligences accomplies et les risques identifiés n'auraient pas été pris en considération dans le cadre du processus de décision par les organes compétents de Giat Industries.

Je tiens sur ce point à souligner, bien au contraire, que l'ensemble des risques identifiés au terme des diligences susvisées ont été exposés aux membres du Conseil d'administration de Giat Industries par les conseils de Giat Industries eux-mêmes lors de la réunion du Conseil d'Administration du 14 décembre 2011 et ont été pris en considération dans la prise de décision sur cette participation au plan de recapitalisation du groupe Manurhin.

GIAT INDUSTRIES A DÛ METTRE EN ŒUVRE UNE DÉCISION DE L'ÉTAT NON UNANIME, SANS RECEVOIR DE CADRE DE NÉGOCIATION PRÉCIS ET FORMALISE

Je tiens à souligner que Giat Industries a mené l'analyse de ce dossier à la demande de l'État, sous l'égide étroite du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle et en contact continu avec ses autorités de tutelle et les plus hautes autorités publiques et que l'intervention a été réalisée sans que celles-ci ne formalisent un cadrage précis de négociation. Je souligne

que, même si la décision de l'État au sein du Conseil d'Administration n'a pas été unanime, l'investissement a été autorisé par l'Arrêté conjoint du Ministre de la Défense et du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 23 décembre 2011.

GIAT INDUSTRIES N'A PAS IMPLIQUÉ DE SOCIÉTÉ DE CONSEIL DANS SES TRAVAUX D'ANALYSE OU DE NÉGOCIATION

Je souhaite tout d'abord souligner que c'est Giat Industries qui a sollicité, lors de la première réunion en date du 17 avril 2012 du comité d'audit de la société MNR Group après la réalisation de l'opération de recapitalisation, que soit réalisée une analyse des frais engagés par la société MNR Group à l'occasion de l'opération de recapitalisation, cette analyse devant, selon sa demande, préciser le montant de chacune des prestations ainsi que la date de signature du contrat les encadrant. Cette demande a conduit les commissaires aux comptes de la société MNR Group à établir un rapport de constats concernant les honoraires versés par la société MNR Group pour la période du 1er janvier 2011 au 31 mars 2012, c'est-à-dire au cours d'une période antérieure à l'entrée de Giat Industries au capital du groupe Manurhin et à sa prise de responsabilité au sein de l'organe de surveillance de la société MNR Group.

Par ailleurs, l'affirmation figurant dans le rapport que vous m'avez communiqué selon laquelle l'essentiel de la négociation avec les entités publiques aurait été effectué par l'intervenant de la société Kepler Corporate Finance me semble inexacte au regard des conditions effectives d'organisation et du déroulement de la négociation des accords relatifs au plan de restructuration du groupe Manurhin. Il convient en effet de rappeler que la plupart des réunions de négociation sont intervenues en présence de l'administrateur judiciaire désigné en qualité de conciliateur de la société MR Equipement par ordonnance de Madame le Président du Tribunal de Grande Instance de Mulhouse, Chambre Commerciale, en date du 18 novembre 2011, et sous l'égide du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle, la société Kepler Corporate Finance n'étant qu'un participant parmi d'autres, nombreux, à ces réunions.

Pour sa part, Giat Industries n'a recouru à aucune « banque d'affaires » dans ce dossier.

LE DISPOSITIF DE GOUVERNANCE INITIAL, EXIGÉ PAR LE PARTENAIRE SLOVAQUE POUR INVESTIR, ÉTAIT CONNU ET VALIDÉ PAR LES AUTORITÉS DE TUTELLE

Le rapport que vous m'avez communiqué peut laisser penser que les différents acteurs publics impliqués dans la négociation du plan de recapitalisation du groupe Manurhin n'étaient pas informés du souhait de l'investisseur slovaque, la société Delta Defence, d'assurer la conduite

opérationnelle du groupe Manurhin nonobstant sa qualité d'actionnaire minoritaire.

Je souligne sur ce point que les autorités de tutelle de Giat Industries étaient parfaitement informées et ce, dès le début du processus, du souhait exprimé par l'investisseur slovaque d'assumer la conduite opérationnelle du groupe Manurhin. Cette exigence de l'investisseur slovaque était en effet une condition fixée par ce dernier pour participer à l'opération de recapitalisation du groupe Manurhin, et ce même si la participation dudit investisseur à l'opération de recapitalisation alors envisagée du groupe Manurhin le conduirait à ne détenir, après réalisation de l'augmentation de capital, que 34 % du capital social et des droits de vote de la société MNR Group, société de tête du groupe Manurhin.

LA NÉGOCIATION DE CETTE GOUVERNANCE INITIALE A ÉTÉ MENÉE AU MIEUX EN PRÉSERVANT L'ESSENTIEL

La négociation de l'accord préliminaire sur les principaux termes et conditions du futur pacte d'actionnaires est intervenue dans un cadre contraint, compte tenu de la procédure de conciliation dont faisait alors l'objet le groupe Manurhin, de l'intervention du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle ainsi que des exigences de l'investisseur slovaque imposées comme contreparties pour sa participation au tour de table en cours de constitution.

Giat Industries s'est néanmoins efforcée, dans le cadre de la négociation des accords sur les principaux termes et conditions du futur pacte d'actionnaires, d'obtenir (i) des droits lui permettant d'exercer le plus efficacement possible son devoir de surveillance sur la gestion du groupe Manurhin, et ce afin de protéger son investissement financier minoritaire dans le capital de la société MNR Group et (ii) des engagements des autres parties pour traiter les différents points visés par le Conseil d'administration de Giat Industries lors de sa réunion du 22 septembre 2011.

GIAT INDUSTRIES A MIS EN ŒUVRE AVEC CONSTANCE ET DÉTERMINATION SON DEVOIR DE CONTRÔLE DANS SA POSITION D'ACTIONNAIRE MINORITAIRE

Giat Industries et son représentant au conseil de surveillance ont sollicité et analysé de façon permanente les informations sur la situation de l'entreprise et ont promu la mise en œuvre des aspects de gouvernance dont ceux liés au contrôle interne, ceci dans le cadre du devoir de surveillance lié à la fonction de membre du conseil de surveillance, tout en soulignant les difficultés rencontrées avant le 11 octobre 2013 pour obtenir du Directoire de la société MNR Group une information financière de qualité ainsi que certaines informations essentielles pour lui permettre de disposer d'une visibilité précise sur la situation du groupe Manurhin et/ou certains sujets sensibles pouvant être soulevés par l'exploitation de ses activités.

Enfin, Giat Industries souhaite préciser que la contestation en justice initiée par l'investisseur slovaque sur la validité des décisions prises le 11 octobre 2013 par le Conseil de Surveillance de la société MNR Group pour modifier la composition du Directoire de cette dernière a été rejetée par le Tribunal de Grande Instance de Mulhouse, statuant en référé, par ordonnance en date du 14 janvier 2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SOFIRED

J'ai l'honneur de vous informer que la nouvelle rédaction adoptée par la Cour n'appelle plus d'observations de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DE MNR GROUP

Je vous remercie de m'avoir adressé le rapport que la Cour envisage de publier prochainement.

J'estime que ce document tient compte de l'essentiel des observations formulées dans ma réponse écrite et lors de mon audition.

Je suis reconnaissant à la Cour d'avoir bien voulu tenir compte des préoccupations dont j'ai pu lui faire part dans le but de préserver les intérêts et la réputation du groupe Manurhin.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE MNR GROUP

J'ai pris la responsabilité de la société MNR Group en tant que Président du Directoire, lors de la réunion du Conseil de Surveillance de MNR Group qui s'est tenue le 11 Octobre 2013 à Mulhouse au siège de la société.

J'ai été nommé représentant de MNR Group au sein de la société MR Equipement, filiale à 95% de MNR Group et Président Directeur Général de MR Equipement le même jour.

Ma nomination correspond à un changement d'orientation pris par la majorité des actionnaires de MNR Group.

Les commentaires que je vous envoie, reflètent la situation actuelle des deux sociétés et ont été rédigés en concertation avec M. Rémy Thannberger, actuel Président du Conseil de Surveillance de la société MNR Group. Ils ne concernent que la situation de MNR Group/MR Équipement à compter de ma nomination du 11 Octobre 2013.

La situation de MNR Group et de sa filiale à fin septembre 2013 était délicate. D'ailleurs le résultat net consolidé à fin septembre 2013 correspondait à une perte de 404 K €.

Les fondamentaux de la société sont néanmoins positifs, puisqu'en stoppant des frais anormaux et non récurrents au sein de MNR Group (plainte au pénal en cours) et en modifiant l'organisation de MR Équipement, le groupe doit réaliser un résultat net de + 653 K € sur l'année 2013.

De plus la signature de plusieurs contrats, dont un de plus de 68 millions d'euros avec le Sultanat d'Oman, doit permettre à MNR Group/MR Équipement de réaliser un chiffre d'affaires 2014 prévisionnel en forte augmentation (56 555 K € en 2014 contre 35 889 K € en 2013) et un résultat net 2014 budgété de + 5 163 K €.

Cette croissance va permettre la création de plus de 60 emplois sur la période 2012-2014. La trésorerie de MNR Group/MR Équipement reste tendue en début d'année 2014 A partir du 2ème trimestre 2014 la situation de la trésorerie devrait s'améliorer fortement.

En conclusion MNR Group/MR Équipement présente un très fort potentiel de développement, des perspectives très encourageantes, et des créations d'emploi dans une région particulièrement touchée par de nombreux plans sociaux.

D'ailleurs le partenariat qui a été démarré, il y a quelques semaines avec l'usine Peugeot de Mulhouse, s'est déjà concrétisé par la présence de 8 salariés Peugeot chez Manurhin à fin décembre 2013. L'objectif est de porter l'effectif à quelques dizaines de salariés Peugeot dans les mois qui viennent.

L'objectif affiché par MNR Group/MR Équipement sur les trois prochaines années est de rester le leader mondial des machines outils pour la fabrication de munitions de petit et moyen calibre et de continuer à avoir une croissance supérieure à 30 % par an.

RÉPONSE DE L'ANCIEN MEMBRE DU DIRECTOIRE DE MNR GROUP

1°) Ma mission a consisté à poursuivre l'exécution des contrats en cours pour ne pas les perdre, rechercher un renforcement des fonds propres, négocier un accord avec les banques sur le maintien de leurs lignes de crédit et surtout de garanties, obtenir de la Coface le maintien de ses garanties en cours, négocier avec les créanciers privés et publics des modalités d'apurement des dettes.

Cette mission a été accomplie avec l'aide du CIRI, sous l'égide d'un mandataire ad'hoc entre août 2011 et janvier 2012.

2°) Les raisons de l'intervention de l'État ne se limitaient pas à sauver 130 emplois.

Il convient de rappeler que MANURHIN détient un savoir-faire unique dans la fabrication, le montage et l'entretien de lignes de fabrication de munitions de petit et moyen calibre.

MANURHIN a installé des lignes dans 63 pays, exporte 100 % de sa production, et a un carnet de commandes supérieur à 3 ans d'activité.

Il existe une divergence entre la position de la DGA qui considère que les munitions de petit et moyen calibre sont des produits banalisés que l'on peut acheter « sur étagère » au moins disant et celle d'une partie de la hiérarchie militaire qui estime que l'évolution des conflits modernes (de type guerrilla) nécessite d'utiliser des munitions de toute première qualité.

On peut remarquer que les arsenaux américains et britanniques continuent de fabriquer eux-mêmes ce type de munition sur des machines MANURHIN....

C'est à mon avis la raison pour laquelle les plus hautes autorités politiques, le Président de la République, le Premier Ministre et le Ministre de la Défense, ont souhaité que ce savoir-faire unique puisse être conservé dans notre pays.

3°) Il a été mis fin à mes fonctions de membre du Directoire de MNR Group et de MR Equipement en juin 2012 car j'étais atteint par la limite d'âge fixée par les statuts.

Cela n'a en rien mis fin à mon contrat de prestations de services pour l'année 2012 dont je demande l'application devant la Chambre Commerciale du TGI de Mulhouse.

4°) Les problèmes de gouvernance avec DELTA DEFENCE se sont très vite posés.

Le term sheet signé fin décembre 2011 prévoyait l'organisation transitoire de la gouvernance dans l'attente d'une autorisation de prise de

contrôle économique demandée par DELTA DEFENCE qui donnerait à celle-ci la direction opérationnelle de l'entreprise tout en étant minoritaire.

Il était prévu dans le term sheet que l'organisation de la gouvernance serait faite dans le cadre d'un véritable pacte d'actionnaires. À ma connaissance et pour des raisons que j'ignore ce pacte n'a jamais été signé.

Sans attendre cette autorisation, DELTA DEFENCE a immédiatement cherché à prendre le contrôle effectif de l'entreprise.

Je me suis opposé avec la plus grande fermeté à ces tentatives, et DELTA DEFENCE a cherché à m'évincer lors du Conseil de Surveillance du 23 avril 2012 où ses représentants ont été mis en minorité.

5°) Le changement récent de directoire prouve que mes craintes étaient fondées.

Il n'en reste pas moins que le savoir-faire de MANURHIN a été préservé, son carnet de commande augmente (Sultanat d'Oman) et le projet de consolidation européenne avec l'allemand FRITZ WERNER et éventuellement le belge NEW LACHAUSSEE, projet auquel j'avais activement participé, conserve tout son intérêt : bâtir le leader mondial occidental des équipements de fabrication de munitions de petit et moyen calibre.

Chapitre II

Les collectivités territoriales

1. Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques

2. Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques

PRÉSENTATION

Les subventions aux organismes privés, et en particulier aux associations, constituent un moyen important d'intervention des collectivités territoriales, tant par les masses financières que par les enjeux économiques et sociaux en cause.

Elles peuvent entraîner des risques spécifiques. Ils tiennent à la multiplicité des organismes subventionnés, souvent de petite taille, à la variété des secteurs concernés, qui implique l'intervention de services différents au sein de la collectivité, et à la diversité des activités éligibles, ponctuelles ou récurrentes : non-respect de la règlementation, utilisation des subventions de manière non conforme aux objectifs fixés ou de financements excédant les besoins, voire risque d'incrimination pénale.

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est attachée à mesurer l'efficacité des procédures développées par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône afin d'améliorer leur maîtrise de ces risques.

Les constats effectués par la chambre font notamment ressortir les enjeux et les faiblesses du contrôle interne aux phases clé du processus de gestion des subventions allouées aux associations.

En dépit des progrès réalisés, les procédures mises en œuvre par les deux collectivités contrôlées restent perfectibles aux stades de la sélection des demandes de subventions (I), de leur attribution (II) et du suivi des associations qui en bénéficient (III).

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a contrôlé les subventions accordées entre 2006 et 2010 par la région et entre 2006 et 2011 par le département des Bouches-du-Rhône aux associations intervenant dans les secteurs de la culture, du sport, et, plus marginalement, de l'action économique et de l'insertion par l'économie, soit une centaine d'associations pour la région, pour un montant de subventions votées de l'ordre de 35 M€, et 69 pour le département, destinataires d'environ 60 M€ de subventions.

La chambre régionale des comptes a choisi de cibler ses investigations sur des domaines d'intervention (le sport et la culture notamment) et sur des associations (y compris des structures bénéficiant de subventions de faible montant) qui lui paraissaient présenter des risques particuliers.

L'échantillon sélectionné, qui représente une proportion des crédits publics alloués pendant la période examinée de 3,8 % pour la région et 10 % pour le département, prend en compte la variété des domaines d'intervention, de la répartition territoriale et de la nature du financement (fonctionnement ou investissement). Il comprend tant des associations présentes pendant toute la période contrôlée que des associations subventionnées à titre ponctuel.

Le contrôle de la chambre a porté, pour l'essentiel, sur des associations recevant des subventions pour des projets ou des activités réalisées à leur initiative et sélectionnées de manière à prendre en compte les principaux enjeux et risques attachés à la gestion des secteurs ou entités contrôlés. La chambre n'a pas contrôlé les associations elles-mêmes.

Quand ils étaient disponibles, les rapports d'audit produits par les services de la région et du département ont été utilisés en complément. La chambre s'est également attachée à apprécier la pertinence de leurs conclusions.

Le circuit d'octroi des subventions, analysé sur une période de cinq ans pour la région et de six ans pour le département, s'étend de la définition du cadre d'intervention jusqu'au suivi de l'exécution.

Pour la région, au terme d'une procédure contradictoire conduite auprès du président du conseil régional et d'une cinquantaine d'associations, entreprises et personnes physiques concernées, la chambre régionale des comptes a établi ses observations définitives lors d'un délibéré organisé les 4 et 5 avril 2013.

Pour le département, à l'issue d'une procédure contradictoire réalisée auprès du président du conseil général et d'une quarantaine d'associations, entreprises et personnes physiques concernées, les observations définitives de la chambre relatives au soutien aux associations ont été finalisées le 18 juin 2013.

Les rapports d'observations définitives adressés par la chambre à ces deux collectivités, ainsi que les réponses de ces dernières, sont devenus publics le 25 octobre 2013, après présentation à leurs assemblées délibérantes (conseil régional et conseil général)[25]. Ils sont consultables sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

I - La sélection des demandes de subventions : un processus mal encadré

Sollicitées par une multiplicité de demandes issues de secteurs variés, les collectivités n'ont pas défini de critères de sélection précis, ni mis en place des modalités d'instruction garantissant un traitement objectif et transparent des dossiers.

A - Le secteur associatif : un monde atomisé

La région de Provence-Alpes-Côte d'Azur compte environ 95 000 associations, implantées pour près de la moitié dans les Bouches-du-Rhône et intervenant pour l'essentiel dans les secteurs de la culture, des sports et des loisirs. Elles représentent près de 10 % du total de l'emploi privé, soit une masse salariale de 2,6 Md€ en 2011, sans compter les bénévoles (500 000 dans le seul département des Bouches-du-Rhône). De nombreuses petites structures (56 % des associations comptent moins de trois salariés) voisinent avec des organismes importants (180 associations emploient plus de 100 salariés).

1 - La diversité des interventions

En 2010, la région a accordé 190 M€ de subventions à 5 600 associations. Le département des Bouches-du-Rhône a dépensé la même année 100 M€ pour 4 600 structures associatives.

[25] La procédure d'examen de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux prévoit que les observations définitives des chambres régionales des comptes, ainsi que les réponses qui y ont été apportées, deviennent communicables lorsqu'elles ont été soumises à débat devant l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné.

Par leurs montants, ces interventions sont relativement concentrées : 36 organismes reçoivent 18,5 % des aides de la région et près de 69 % des interventions du département bénéficient à des associations ayant leur siège social à Marseille. Dans le domaine du sport, 181 des 1 800 organismes subventionnés par la région reçoivent les deux-tiers des 17 M€ alloués chaque année.

En revanche, par le nombre d'associations bénéficiaires, les interventions de la région et du département se caractérisent par des attributions nombreuses et de faible montant unitaire. Cette situation répond à un choix politique des deux collectivités, soucieuses de la préservation du lien social.

Au cours des exercices examinés, 8 000 associations ont perçu des subventions régionales ou départementales inférieures à 23 000 €, seuil au-delà duquel la signature d'une convention est obligatoire. Plus de la moitié des associations subventionnées par le département reçoivent un concours annuel inférieur à 5 000 €. En effet, les concours publics sont majoritairement des subventions de fonctionnement, à hauteur de 80 % pour la région et 92 % pour le département.

Même si la majorité des subventions sont reconduites d'année en année (pour 80 % dans le cas des subventions départementales), le nombre et la variété des dossiers constituent un facteur de complexité pour l'instruction des demandes.

2 - Des structures aux liens multiformes

Le secteur associatif, souvent composé de structures multiples organisées en réseau, est complexe. Pour ces dernières, les conventions entre les différentes structures, la mutualisation de leurs moyens, l'existence de facturations internes, l'identité des organes dirigeants, des activités et parfois des sièges, accroissent la difficulté, pour les collectivités, de maîtriser ces relations et nécessitent une adaptation des procédures d'instruction à ce fonctionnement spécifique.

Des structures associatives complexes

L'association MEDCOOP, qui a bénéficié de 0,3 M€ de subventions régionales entre 2007 et 2009, est un collectif regroupant 44 organismes ou associations intervenant dans le domaine de la coopération décentralisée en Méditerranée.

L'association La Varappe Développement comprend des structures de statut juridique divers (sociétés privées, associations) agissant dans le domaine de l'insertion par l'économie. Au sein de ce groupe, l'association Evolio, intervenant dans les chantiers d'insertion, qui a reçu du département 185 000 € par an en moyenne sur la période 2006-2011, a créé en 2005 quatre associations « filles » territorialisées (nord et sud de l'agglomération marseillaise, agglomérations des pays d'Aubagne et de l'Ètoile et d'Aix-en-Provence). Ces quatre associations sont liées par un contrat de prestation de services à Evolio, elle-même liée à l'association La Varappe Développement par une convention de mise à disposition de services généraux.

Quatre associations subventionnées par le département à hauteur de 140 000 € annuels ont en commun leurs directeurs artistiques, leurs personnels et leurs locaux et s'associent pour l'organisation d'un festival : Diphtong et cie (théâtre), GRIM (musique), Montevideo (diffusion et gestion d'une résidence d'artistes), Actoral (organisation d'un festival annuel). Plusieurs conventions organisent entre elles des flux financiers croisés pour la refacturation des frais de gestion liés à la mutualisation de leurs moyens en personnels et en locaux.

Le premier constat est donc celui d'un contexte de gestion très atomisée, caractérisée par l'attribution à plusieurs milliers d'associations de subventions d'un faible montant. Le département reçoit ainsi chaque année près de 12 000 demandes présentées par plus de 6 000 associations.

Le choix fait par les deux collectivités de répondre aux besoins d'un large éventail de structures, y compris de petite taille, dans un souci de préservation du lien social, renforce la nécessité d'améliorer leur mode opératoire.

B - L'instruction des demandes : une logique de guichets

La procédure de sélection requiert des critères d'attribution précis et offrant des garanties sérieuses contre le risque de financements inappropriés.

Or la gestion des volumes importants de demandes de subventions reçues par les collectivités est insuffisamment maîtrisée. Elle ne permet pas de garantir un mode de sélection correctement documenté et sécurisé.

Le circuit d'instruction et de décision

Au département, les demandes sont reçues par le bureau des associations, guichet unique qui vérifie leur régularité formelle. Elles sont ensuite adressées aux services instructeurs, chargés d'un secteur donné, qui les analysent. Le conseiller général responsable du secteur les examine également pour arbitrage. Puis les dossiers sont regroupés et transmis à la commission permanente, instance du conseil général compétente pour l'attribution des subventions.

À la région, les demandes sont enregistrées soit par le service subventions-partenaires du secrétariat général, soit par l'une des cinq antennes territoriales. Ils sont ensuite transmis pour instruction aux directions opérationnelles concernées. La vérification du suivi des procédures est réalisée par le service de gestion des interventions financières. Les dossiers passent ensuite devant quatre instances :

- les conseils de délégation, animés par les vice-présidents du conseil régional concernés, réunissant les élus délégués, les présidents de commission, le cabinet du président du conseil régional et les services, donnent un avis motivé sur les dossiers à retenir ;

- le comité de lecture, composé des directeurs concernés et co-animé par le directeur général des services et le directeur de cabinet du président du conseil régional, vérifie la procédure et la disponibilité des crédits par direction et propose les rapports à inscrire à l'ordre du jour des séances ;

- les commissions de travail et d'études, constituées de conseillers régionaux représentant les groupes politiques, donnent un avis sur les projets de délibération ;

- enfin, la commission permanente, parfois l'assemblée plénière du conseil régional, délibère sur les attributions de subventions.

1 - Des conditions d'attribution floues et changeantes

À la différence des interventions liées à des politiques publiques (accompagnement à l'emploi, insertion, action sociale), qui comportent des cahiers des charges précis et des conditions financières applicables à toutes les associations concernées, l'attribution des concours facultatifs, qui constituent l'essentiel des financements de la région et du département, est déterminée selon des modalités propres à chaque secteur.

a) L'absence de priorités affichées

La formulation très générale des objectifs qui sous-tendent les interventions des collectivités laisse, de fait, une grande autonomie aux services chargés, dans chaque secteur, de l'attribution des subventions. La large gamme de dispositifs offerts (67 au département) permet en définitive une prise en charge très large de tout type d'action.

Ainsi, aucune restriction ne limite l'octroi des subventions départementales dans le domaine du sport, qu'il s'agisse du type de sport ou de la nature de l'association, qui peut concerner aussi bien le sport de haut niveau, un club fédéré, des séjours sportifs de collégiens ou la pratique sportive en général.

De plus, dans chaque collectivité, des rubriques dont la définition est suffisamment générale permettent d'accueillir toutes les demandes qui n'entrent pas dans les critères d'attribution existants. Il en est ainsi des concours accordés par le service de la vie associative du département, qui gère 16,9 M€, soit 16 % des interventions de la collectivité, réparties entre six politiques publiques : défense des droits de la femme, soutien à la vie associative, relations avec les anciens combattants, animation pour les seniors, associations pour les enfants, associations caritatives.

Le programme « politiques territoriales » de l'action culturelle de la région a la même vocation générale.

b) Une gestion éclatée et des pratiques hétérogènes

La gestion des subventions est répartie entre les différentes directions ou services (18 à la région, 21 au département) chargés des domaines concernés (culture, économie, sport, habitat, etc.). Ainsi, dans le domaine du « cadre de vie », dont les interventions atteignent 64,5 M€, six services du département sont concernés : ceux du partenariat culturel

(19,4 M€), de la vie associative (16,9 M€), de la politique de la ville et de l'habitat (6,7 M€), de la jeunesse (3,8 M€), des sports (16,5 M€) et du logement (1,2 M€).

À la région, des actions peuvent être suivies dans deux programmes différents. Certaines associations perçoivent des subventions de plusieurs directions, dans certains cas jusqu'à cinq. Une subvention sportive peut ainsi aussi bien relever du régime des « manifestations sportives » que de celui des « solidarités régionales », selon l'interprétation qui en est faite.

Dans les deux collectivités, la diversité des pratiques entre services influe sur le traitement des demandes.

Les formalités administratives requises par le département au stade de la demande ne sont pas toujours proportionnées aux enjeux financiers, en fonction du montant de la subvention et de son poids dans le budget de l'association.

La chambre régionale des comptes a ainsi relevé des différences significatives dans le traitement des dossiers : telle direction exige des justifications très précises pour le soutien à de multiples micro-actions d'un millier d'euros, conduites par des associations gérant des centres sociaux (établissement régional Léo Lagrange, centre de culture ouvrière) pour lesquelles la collectivité n'est pas chef de file et intervient en moyenne à hauteur de 15% .

À l'inverse, des subventions globales de fonctionnement de plusieurs centaines de milliers d'euros, représentant environ 50 % de leurs recettes d'exploitation, allouées à des associations culturelles, sont systématiquement reconduites sans débat, sur la base de justificatifs plus succincts. L'association Karwan, intervenant dans le domaine des arts de la rue et du cirque, reçoit ainsi 0,37 M€ et le Ballet d'Europe 0,5 M€ sans que le département ne s'appuie sur d'autres informations qu'un budget prévisionnel global et un programme d'activité très général. Or ces deux associations conduisent aussi des activités distinctes de création, de diffusion de spectacles et de formation, voire d'intégration sociale et de sensibilisation, comme le Ballet d'Europe.

Les critères d'attribution des subventions ne sont ni clairs ni stables.

Les services instruisent les demandes sur la base de critères propres à chaque domaine d'intervention, qu'ils ne sont pas toujours en mesure d'expliciter. Faute d'avoir défini précisément ses objectifs et la nature des activités qui s'y rattachent, la collectivité se fie à l'expertise des agents ou des chargés de mission spécialistes du secteur concerné,

sans être en mesure de s'assurer de la régularité et de la cohérence de leurs propositions.

2 - Des informations insuffisantes et mal exploitées

La qualité de l'instruction des demandes de subventions pâtit de l'insuffisance du niveau d'exigence des services instructeurs, en ce qui concerne tant la production que l'utilisation des informations utiles.

a) Des faiblesses dans l'enregistrement des dossiers

Le logiciel qui assure l'inscription des demandes dans la base de données départementale ne permet pas un contrôle automatique du seuil obligatoire de contractualisation de 23 000 €. La codification utilisée n'est pas adaptée à l'organisation complexe de certaines structures associatives, notamment dans le domaine social. Elle ne permet pas non plus d'identifier le risque de double financement, lorsque plusieurs associations liées entre elles demandent un soutien financier pour des activités identiques.

Tout en relevant les mesures prises par la collectivité pour sécuriser la saisie des dossiers, la chambre régionale des comptes a recommandé au département de mettre en place, dans l'outil de gestion des subventions, des contrôles automatiques du seuil obligatoire de contractualisation ainsi qu'une codification appropriée tenant compte de l'organisation complexe de certaines associations ou groupes d'associations ou des manifestations communes à plusieurs associations.

La gestion des subventions régionales par plusieurs services différents fait courir le risque de saisies multiples, au stade de l'enregistrement des demandes. Le suivi est d'autant plus difficile que la base de données de la région comporte des doublons dans les intitulés de raison sociale, ce qui peut entraîner une confusion au moment du traitement des dossiers. Le passage au protocole d'échanges standard de données comptables dématérialisées des collectivités territoriales, dit PES V2, devrait permettre de nettoyer et enrichir la base de données.

L'information fournie dans les documents budgétaires est incomplète : les annexes au compte administratif de la région ne recensent pas tous les concours aux organismes subventionnés, contrairement à l'obligation fixée par le code général des collectivités territoriales. La collectivité s'est engagée à les compléter.

b) Des informations ignorées

Dans les deux collectivités, les informations utiles à l'instruction des dossiers, quand elles sont fournies, ne sont pas suffisamment utilisées. N'exploitant pas les informations financières qui leur seraient utiles, les services instructeurs sont peu exigeants sur la qualité des informations financières à produire à l'appui des demandes de subvention, et n'encouragent donc pas leur amélioration.

Des alertes qui devraient être prises en compte lors de l'instruction de la demande sont ignorées, comme le refus de certification des comptes par le commissaire aux comptes, les situations financières obérées par les conséquences de redressements fiscaux ou de contentieux divers, le reversement des fonds à d'autres structures, ou la sous-traitance à un tiers de la réalisation de l'action subventionnée.

3 - Un double circuit de décision

a) L'information lacunaire des commissions d'élus

L'information fournie lors de l'examen par les commissions permanentes, dans les deux collectivités, est peu explicite. Les rapports sont regroupés par programmes. Un exposé des motifs rappelle les orientations définies dans les délibérations ou les cadres d'intervention précédemment adoptés, et s'accompagne d'une annexe financière et des projets de délibération. Ces dossiers ne comportent aucun développement sur les associations concernées et sur le suivi d'exécution de leur activité si elles ont déjà été subventionnées.

À la région, la présence d'élus dans différentes instances consultatives, qui interviennent en amont, notamment dans les conseils de délégation dont le rôle a été progressivement renforcé, ne remplace pas la nécessaire information de la commission permanente, à laquelle le conseil régional a délégué sa compétence décisionnelle pour l'attribution des subventions.

Au département, l'aide aux lieux de diffusion, qui relève de la politique culturelle, a fait l'objet, en 2011, de six rapports présentés par la direction de la culture à la commission permanente pour l'attribution de 3,6 M€ de subventions à 103 lieux. Le rapport et la délibération peuvent cependant être individualisés, si nécessaire.

.

b) Des circuits parallèles

Dans les deux collectivités, un circuit de décision parallèle, en partie officieux, se substitue, dans certains cas, aux procédures d'instruction par les services.

Au département, le « fonds spécial d'intervention », normalement réservé à des demandes complémentaires ou exceptionnelles dépassant les enveloppes budgétaires initiales, finance en fait des concours à caractère récurrent : c'est le cas de l'association Fos Ouest Provence basket, qui a reçu entre 2008 et 2011 des subventions de fonctionnement complémentaires représentant jusqu'à 80 % de la subvention initiale. Une telle majoration, répétée chaque année, aurait dû conduire la direction des sports à ajuster sa dotation aux besoins réels de l'association.

La chambre régionale des comptes a également relevé dans cette collectivité l'intervention d'un « conseiller du président » extérieur à la collectivité, non mentionné dans l'organigramme. Certaines des subventions qu'il approuve bénéficient, pour un montant total supérieur à 100 000 €, à des associations avec lesquelles il a des liens personnels : il préside l'une d'entre elles, son épouse dirige la deuxième, il est membre du bureau de la troisième et président fondateur, puis porte-parole de la quatrième. Une telle situation est porteuse de conflit d'intérêts.

À la région, une procédure spécifique est dévolue aux dossiers dits de « proximité » relevant pour l'essentiel de « politiques territoriales » et du sport, qui bénéficient d'un traitement prioritaire par une « commission d'arbitrage » spécifique : un quart environ des 300 dossiers présentés par le secteur sportif à la commission permanente de juin 2011 relevaient de ce traitement.

Ces faiblesses dans l'instruction des demandes et la sélection des projets, communes aux deux collectivités, caractérisent un système de gestion insuffisamment maîtrisé, générateur de multiples risques, et à la source de diverses irrégularités. Le contrôle de la chambre régionale des comptes en a relevé plusieurs exemples.

La région, qui expérimente depuis avril 2013 une nouvelle procédure de traitement des subventions au pôle jeunesse et citoyenneté, s'est engagée à l'appliquer progressivement dans l'ensemble des secteurs. Elle s'attache à ce qu'il n'existe plus désormais de spécificité de traitement pour des dossiers de proximité et à ce que le volume des dossiers traités hors cadres d'intervention soit en constante réduction.

II - La maîtrise des risques : des collectivités vulnérables

La gestion des associations est soumise à diverses règlementations qui concernent aussi bien le champ et les modalités de leurs activités, que l'information des citoyens et la transparence financière ou les relations avec les collectivités qui les subventionnent. Sous le contrôle du juge administratif, l'intervention publique doit se justifier par l'exigence d'un intérêt public, revêtir un intérêt direct pour la population concernée, et respecter le principe d'égalité devant la loi.

Dans tous les cas, il appartient à la collectivité de veiller au respect de ces obligations, afin de réserver son soutien aux associations qui y ont satisfait, et de mettre en place les contrôles nécessaires, au stade de l'instruction comme lors du suivi de l'utilisation des subventions.

A - Les risques juridiques : la méconnaissance de certaines règles

1 - L'obligation de conventionnement

La signature d'une convention entre la collectivité et l'association qu'elle subventionne est obligatoire à partir d'un seuil de 23 000 €. Cet encadrement conventionnel, prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001, a pour objet d'établir les droits et les obligations réciproques des parties, d'assigner à l'association des objectifs conformes aux politiques de la collectivité et de préciser les modalités des comptes rendus financiers et d'activité qui justifient l'emploi de la subvention conformément à son objet.

Cette obligation, pourtant modérément contraignante, est fréquemment méconnue. Les chambres régionales des comptes en font souvent un motif de sanction de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, qui doit disposer de cette pièce justificative pour verser la subvention.

Il appartient aux comptables publics, en liaison avec l'ordonnateur de la collectivité, de définir le champ et l'intensité de leurs vérifications en fonction des risques liés aux opérations soumises à leur contrôle. L'examen de la mise en œuvre de ce contrôle sélectif, établi sur la base de seuils financiers, en démontre cependant les limites, dans la mesure où le

paiement fractionné d'une subvention peut faire échapper cette dernière au contrôle du comptable.

Si le rôle du comptable public peut se révéler très utile pour garantir le respect de cette obligation, il revient au premier chef aux ordonnateurs de veiller à l'établissement et au respect de ces conventions, indispensables à la garantie d'une utilisation régulière, efficiente et efficace des subventions. Les contrôles de la chambre régionale des comptes ont montré que, dans les deux collectivités concernées, quelques subventions avaient été versées sans convention (en 2010, 80 par la région et 5 par le département)[26].

2 - Le respect de la concurrence

La distinction entre les subventions, accordées à des associations poursuivant des objectifs propres auxquels la collectivité apporte son soutien, et des formes plus contraignantes de l'action publique comme les marchés ou les délégations de service conduits à l'initiative de la collectivité, est essentielle. La confusion entre ces procédures fait courir à la collectivité un risque juridique élevé, susceptible d'une qualification pénale d'octroi d'avantage injustifié.

Lorsque les associations délivrent des prestations de services dans le secteur concurrentiel, les collectivités qui les sollicitent doivent se soumettre aux règles de la commande publique. Cette obligation a été ponctuellement méconnue.

En accordant des subventions à des associations qui interviennent dans le secteur concurrentiel, les collectivités s'exposent à des irrégularités susceptibles de leur être imputées, notamment au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'État. Le fait qu'une association soit assujettie aux impôts commerciaux constitue à cet égard une alerte qui devrait être prise en compte par les services au moment de l'instruction des dossiers.

[26] Pour la région, le chiffre mentionné est issu de l'exploitation d'un fichier répertoriant les subventions mandatées en 2010 au bénéfice de l'ensemble des associations financées par la collectivité. Pour le département, il provient de l'analyse des versements réalisés en 2010 au bénéfice des 69 associations retenues dans l'échantillon de la chambre régionale des comptes.

B - Les risques financiers : des utilisations peu efficientes

L'insuffisance des contrôles internes, au stade de l'instruction des demandes comme de l'exploitation des comptes rendus d'activité, ne permet pas une maîtrise suffisante des divers risques financiers attachés à la gestion associative, qu'il s'agisse des obligations qui incombent aux associations ou des contrôles qui relèvent de la collectivité.

1 - Des financements inappropriés

a) Des surfinancements

Le premier risque est celui d'un surfinancement ou, à tout le moins, d'un financement inadapté aux besoins réels de l'association.

Certains organismes perçoivent, en effet, des subventions de plusieurs services ou bien plusieurs subventions successives d'un montant inférieur à 23 000 €, sans aucune procédure de vérification d'un éventuel franchissement de ce seuil. Certaines associations sont financées à la fois par le département et par la région, sans qu'il soit possible en l'état de vérifier si d'autres collectivités leur ont également versé des subventions.

Des associations partenaires ont ainsi sollicité la région et le département pour des actions identiques.

Des associations partenaires, subventionnées pour les mêmes actions

Deux associations ayant le même président, et partageant leurs locaux avec une troisième, justifient leurs demandes de subventions au département par des activités de colloques et de conférences identiques, sans préciser la participation de chacune à leur organisation et à leur financement.

En partenariat avec une quatrième, ces deux mêmes associations reçoivent de la région un montant global de 250 000 € annuels, qu'elles justifient par des programmes qui présentent de nombreux points communs : leurs rapports d'activité mentionnent par exemple tous trois, aux mêmes dates, la projection du même film, la présentation du même livre ou la même conférence.

Les mêmes activités ont ainsi été subventionnées plusieurs fois. Le risque de surfinancement révélé par la chambre régionale des comptes n'avait pas été détecté par les audits du département. Le contrôle de la chambre a conduit cette collectivité à suspendre le versement de ses subventions à l'une des associations. La région en a fait de même après intervention de son inspection générale.

Les deux collectivités ont pu, à l'occasion, réduire leurs subventions lorsqu'elles leur paraissaient excessives ou inappropriées. La région s'est préoccupée de vérifier *a posteriori* l'adéquation de ses concours aux besoins réels, ce qui l'a conduite à émettre des titres de recettes pour le recouvrement de trop versés de subventions (194 titres en 2009 et 330 en 2011). Une association, qui présentait en 2008 un excédent de 95 000 € égal au quart de sa subvention, a fait l'objet d'un contrôle de l'inspection générale des services de la région.

Les deux collectivités ont aussi fixé des limites à leurs concours, en référence notamment au plafond de 80 % du total des aides publiques imposé aux subventions d'investissement de l'État. Cette règle interne n'a cependant pas été respectée, ni au département, ni à la région : plusieurs dossiers contrôlés par la chambre régionale des comptes comportent cette anomalie, parmi lesquels cinq concernant la région, dont deux présentent un financement à 100 %, pour 75 000 € et 207 000 €.

Le département a pris acte de la nécessité de mieux formaliser les dérogations à ce principe général de plafond.

Ces irrégularités sont favorisées par l'imprécision des critères de sélection. Au département, les études préalables aux travaux tantôt sont éligibles, tantôt ne le sont pas ; pour le soutien à la construction ou à la réhabilitation de bâtiments à vocation socio-culturelle, aucune restriction n'est fixée au financement. La limitation des subventions au financement des travaux de gros œuvre, ou dans certains cas de second œuvre, n'est donc pas toujours respectée : des travaux d'entretien ou d'aménagement intérieur, voire des dépenses de fonctionnement (frais de déménagement, honoraires d'avocats) ont pu être retenus.

b) Des reconductions automatiques

La majorité des subventions départementales (soit 80 %) est reconduite d'une année sur l'autre, souvent pour des montants importants, sur la base de justificatifs très succincts et sans être étayée par un suivi précis de l'activité des associations concernées.

Ces pratiques renforcent le risque que des financements soient maintenus pour des activités en déclin ou dont l'intérêt peut avoir diminué.

Une réaction tardive au constat de l'affaiblissement des performances de l'association Evolio

L'association Evolio, qui mène des actions d'insertion par l'économie, affiche dans ses rapports d'activité un taux de sortie positive dans l'emploi ou la formation des salariés d'ateliers ou chantiers d'insertion, à l'issue de leur contrat, en baisse constante : passé depuis 2007 en dessous du taux de 60 % fixé par contrat avec l'État, il se situait à 40,8 % en 2010 en moyenne pour les quatre zones territoriales concernées, mais à 35,2 % seulement au nord de l'agglomération marseillaise.

Au-delà de la question de l'adaptation de cet indicateur de résultat aux caractéristiques du public soutenu par l'association, très éloigné de l'emploi, les pôles d'insertion, qui instruisent les demandes de renouvellement des subventions, soulignent un manque de moyens de support pour l'accompagnement des recrutements et des parcours d'insertion et des difficultés de partenariat. Ces éléments conditionnent pourtant la réussite et la pertinence des activités d'insertion.

En dépit des avis défavorables de ces services sur plusieurs demandes de subventions présentées par l'association, le département lui a tardivement demandé des plans d'action pour répondre à la dégradation continue de ses résultats.

c) Des emplois non conformes à l'objet prévu

Il arrive que les subventions soient employées à des usages non conformes à l'objet social de l'association ou différents de ceux annoncés.

Le département a ainsi pu verser des subventions sur la base de justificatifs irréguliers (achat de matériels et outillages au lieu du véhicule de transport prévu, de moquette et de matériel pour caravane au lieu de matériel son et lumière pour un théâtre) ou pour un projet non conforme à l'objet statutaire (envoi de médicaments au Burkina Faso par une association chargée des relations avec le pourtour méditerranéen).

Le même risque affecte l'utilisation indirecte d'une subvention. La région a ainsi accordé une subvention de 35 000 € à une association pour l'organisation d'une étape qualificative française de la finale de la coupe

du monde de triathlon de Las Vegas. Or la gestion et la coordination de cet évènement ont été sous-traitées à 95 % à une agence spécialisée dans le marketing et l'organisation d'évènements sportifs. Le financement public bénéficie donc, dans ce cas, à une entreprise privée poursuivant un but lucratif, en contradiction avec l'objet initial de la subvention.

2 - Des soutiens financiers risqués

Les collectivités encourent le risque de mise en cause de leur responsabilité en cas de soutien financier continu et systématique à des structures associatives en difficulté, sanctionné par le juge administratif. Le financement d'associations en difficultés financières structurelles, sans remise en cause ou recherche de mesures de redressement, n'est pourtant pas exceptionnel.

Certaines associations subventionnées par le département sont dépendantes à hauteur de plus de 70 % du financement public. La chambre régionale des comptes a constaté que leur situation déficitaire s'était dégradée au cours de la période. Le département a toutefois maintenu son soutien. Il a même réduit ses exigences, en supprimant la clause contractuelle imposant un plan de redressement en cas de report à nouveau négatif.

Les audits du département ont pu, dans certains cas, permettre la mise en place de plans d'action, sauf, toutefois, dans le cas du Théâtre de Lenche, dont les ressources retracées dans les comptes certifiés étaient composées à 97 % de subventions publiques en 2010.

Le Ballet national de Marseille, subventionné par la région à hauteur de 0,5 M€ annuels, présentait un résultat déficitaire de 150 000 € en 2010. Il a été bénéficiaire en 2011, grâce notamment à une recette exceptionnelle d'indemnisation d'assurance, mais n'atteint pas la cible de 65 représentations annuelles fixée par sa convention pluriannuelle d'objectifs. La gestion complexe de cette association et la prise en compte des divers partenariats publics ont conduit à reporter, à la demande de l'État, l'élaboration d'une nouvelle convention triennale.

D'une manière générale, l'assainissement de ces situations financières difficiles ne peut résulter que d'engagements sous forme de plans de redressement que les financeurs publics doivent susciter dans le cadre de leur contrôle de la bonne utilisation des deniers publics.

Contrairement à ce que craignent parfois les collectivités territoriales, l'obligation légale qui leur est imposée de contrôler la bonne utilisation des deniers publics ne les expose pas à un risque particulier de

gestion de fait. La gestion de fait suppose qu'une collectivité contrôle complètement l'organisation et le fonctionnement d'une association « transparente » dont elle assure l'essentiel des ressources. Aucun cas n'a été identifié lors des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes.

Le risque de gestion de fait

La gestion de fait est la situation dans laquelle une personne physique ou morale manie des deniers publics sans y être habilitée.

En France, l'encaissement de recettes publiques, la détention d'argent public, le paiement de dépenses publiques sont des opérations incombant aux seuls comptables publics.

Sauf cas particuliers prévus par la loi, toute autre personne qui réalise ces opérations est considérée comme un gestionnaire de fait des deniers publics : elle doit en rendre compte et encourt une amende pour s'être immiscée dans les fonctions du comptable public.

En annonçant qu'elle met en œuvre, depuis 2012, un dispositif de contrôle de gestion élargi, la région affiche sa volonté d'engager une démarche de suivi de la situation financière de ses principaux partenaires associatifs.

III - Le suivi : des contrôles à renforcer

A - Les conventions : un outil peu et mal utilisé

1 - Des contenus imprécis

Les conventions imposées par la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001 pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 000 € ne suffisent pas à garantir à la collectivité que l'association satisfait à ses obligations contractuelles.

Le contenu des conventions est peu précis. À l'exception des conventions annuelles d'objectifs et de moyens conclues avec certaines grandes associations, elles ont un objet relativement succinct. L'absence ou l'insuffisance de définition des objectifs et des modalités de leur suivi ne permettent pas de réel contrôle d'exécution.

2 - Des manquements non sanctionnés

Pour les deux collectivités, les contrôles de la chambre régionale des comptes ont montré que le non-respect par l'association de ses obligations conventionnelles ne se traduit ni par des demandes d'explication par les services des collectivités, ni par une suspension de la subvention. La clause prévoyant le remboursement de la subvention en cas de non-justification de son emploi, fréquemment incluse dans les conventions, n'est ainsi jamais appliquée.

Il en est de même de la clause exigeant un plan de redressement, en cas de report à nouveau négatif. Faute d'être parvenu à l'appliquer, le département a supprimé, en 2012, cette disposition dans ses nouveaux modèles de conventions types annuelles et triennales.

Le dispositif conventionnel subordonne l'attribution aux associations de financements publics à la réalisation de contreparties dont les collectivités doivent vérifier la mise en œuvre effective. Ce principe et ses modalités d'application sont exposés dans la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Peu exigeantes sur les informations que les associations sont dans l'obligation de leur fournir pour justifier l'emploi des subventions reçues, les collectivités se privent d'un moyen de contrôle de la régularité et de l'efficience de leurs interventions, et de données utiles à leur évaluation.

Dans l'esprit du principe de transparence financière affirmé par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, les conventions pourraient cependant devenir un réel outil de gestion, favorisant le pilotage des interventions et permettant d'en évaluer l'impact. À condition toutefois de ne pas faire entrer les interventions de la collectivité dans le champ de la commande publique, une dimension contractuelle plus affirmée, assortie d'une obligation de transparence sur les moyens et les résultats, contribuerait utilement à la responsabilisation et à la professionnalisation de la gestion associative.

B - Une obligation de rendre compte largement méconnue

1 - Une information financière lacunaire

Les obligations qui s'imposent aux associations en matière de tenue et de production des comptes, ont été progressivement renforcées. À l'obligation de fournir à la collectivité une copie certifiée du budget et des comptes de l'exercice écoulé (article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales) s'ajoute celle de produire le compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses à l'objet de la subvention, imposée par la loi du 12 avril 2000. Les associations qui reçoivent des subventions supérieures à 153 000 € doivent établir un bilan, un compte de résultat et une annexe, et désigner un commissaire aux comptes.

Ces obligations sont inégalement respectées.

a) Les comptes

Pour les associations recevant des subventions supérieures à 153 000 €, soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes, la production des comptes aux services du département est souvent partielle et confuse, donc inopérante pour apprécier la situation financière de l'association sur plusieurs années.

La chambre régionale des comptes a relevé, dans de nombreux cas, l'absence d'annexes permettant d'apprécier notamment l'état des dettes et des créances, ou du rapport spécial sur les conventions règlementées, qui permet d'identifier les relations existant au sein de groupes d'associations, les pratiques de mutualisation ou les activités communes. Seules deux associations de l'échantillon départemental produisent les informations, obligatoires, relatives aux rémunérations des cadres dirigeants.

L'obligation de production des comptes est souvent mal comprise. Non seulement il arrive que les comptes de l'association n'aient pas été déposés (obligation que les services du département ne vérifient jamais), mais la mission légale obligatoire du commissaire aux comptes est souvent confondue avec l'établissement des comptes par un expert-comptable.

Pour les associations qui ne sont pas soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes, des lacunes, parfois graves, ont été constatées dans la qualité des comptes produits. Les contrôles ont révélé l'existence de comptes définitifs établis en partie simple, ou de comptes qui ne s'enchaînent pas d'une année sur l'autre en ne reprenant pas le résultat de l'exercice précédent. Par ailleurs, la production d'états financiers exactement identiques d'une année sur l'autre ne permet pas de les considérer comme sincères.

En ce qui concerne le département, aucun des dossiers examinés ne comportait l'ensemble des documents comptables essentiels. La contradiction avec la chambre régionale des comptes a permis de vérifier que ces documents existaient, les associations destinataires des observations provisoires de la chambre les ayant produits. Certaines associations ont, en outre, précisé que les services instructeurs ne leur avaient jamais réclamé les documents financiers détaillés.

b) Les comptes rendus financiers

Pour les subventions affectées à une dépense déterminée, la loi du 12 avril 2000 et son décret d'application du 6 juin 2001 ont imposé la production d'un compte rendu financier attestant la conformité des dépenses à l'objet de la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Rares sont les dossiers, sur environ 170 contrôlés par la chambre régionale des comptes, contenant des comptes d'emploi financiers conformes à ces prescriptions, précisées par la circulaire du 18 janvier 2010 et ses annexes. Ce texte définit les caractéristiques du compte d'emploi de la subvention, exigeant notamment de faire apparaître l'écart par rapport à la prévision.

L'information est plus lacunaire encore pour les associations qui perçoivent des subventions de fonctionnement général. La seule présentation du bilan et du compte de résultat sous forme agrégée, fréquente dans les dossiers, est insuffisante pour leur contrôle. En effet, pour apprécier le détail de l'utilisation finale des financements publics ou la nature des charges de fonctionnement de l'association, la collectivité devrait pouvoir disposer d'états financiers détaillés par comptes, voire par sous-comptes.

2 - Des rapports d'activité inconsistants

Les rapports d'activité fournis par les associations pour justifier l'emploi des subventions et appuyer leurs demandes de renouvellement présentent les mêmes insuffisances au regard des obligations conventionnelles.

L'obligation de rendre compte est mal observée : certaines associations adressent le même rapport d'activité tous les ans.

Dans le secteur culturel par exemple, des associations subventionnées par la région comme par le département se contentent de fournir leur programme d'activités ; cette information paraît sommaire venant de structures importantes chargées de manifestations régionales de premier plan, comme les Chorégies d'Orange ou l'Association de gestion de l'orchestre lyrique de région Avignon-Provence.

La première transmet, en guise de rapport d'activité, le programme broché diffusé au public après avoir produit l'avant-programme à l'appui de sa demande de subvention. Le fait que la région soit représentée au conseil d'administration de l'association ne dispense pas cette dernière de produire ses comptes et rapports d'activité au service instructeur. En effet, celui-ci n'est pas destinataire des pièces produites au conseil d'administration.

Quant à l'Association de gestion de l'orchestre lyrique de région Avignon-Provence, subventionnée à hauteur de 0,6 M€ annuels, elle informe la région sur ses manifestations et leurs publics, mais ne lui donne pas d'éléments pour apprécier la qualité de sa politique de diffusion, sa participation à des enregistrements, sa politique en matière d'insertion professionnelle ou la dimension sociale de son action, tous objectifs qui lui sont cependant assignés dans la convention. La subvention versée est, en réalité, une subvention d'équilibre dans un contexte qui exigerait, au contraire, une plus grande vigilance de la part de la collectivité : la mission d'évaluation de la direction régionale des affaires culturelles relève, en effet, dans cette structure, la persistance de graves dysfonctionnements sur plusieurs années.

Les deux collectivités mettent en avant d'autres formes de contrôle de l'action des associations, comme les visites de terrain. Aussi utiles soient-elles, ces pratiques ne sauraient se substituer à la production du rapport d'activité. Celui-ci constitue en effet un support indispensable à l'organisation d'échanges objectifs et documentés entre les associations et la collectivité qui les finance.

C - Le contrôle et l'audit internes : des démarches à développer

Dans les deux collectivités, le contrôle interne est encore insuffisamment formalisé, et comporte de nombreuses lacunes à toutes les phases du processus, depuis l'instruction des demandes jusqu'à l'évaluation finale et à la décision éventuelle de reconduction.

S'il n'a pas permis de quantifier ces risques, le contrôle opéré par la chambre régionale des comptes a fait apparaître des manquements et des faiblesses suffisamment fréquents et significatifs pour justifier la recommandation, adressée à chacune des deux collectivités, de rationaliser son organisation et de renforcer ses contrôles, et de faire évaluer leur effectivité et leur efficacité par un service d'audit interne.

1 - Les faiblesses du contrôle interne

a) L'identification insuffisante des risques

Les faiblesses relevées dans l'instruction des demandes tiennent à la fois à l'insuffisance ou à l'absence d'informations utiles, notamment financières, et à leur faible exploitation. Les collectivités s'exposent dès lors à la sous-évaluation ou à la surévaluation de la subvention, voire à l'attribution d'une aide indue, et à l'engagement éventuel de leur responsabilité financière ou juridique.

La sensibilisation des services instructeurs passe notamment par un approfondissement de leur formation. A ce titre, le département met en œuvre un programme de formation qui a concerné 160 agents en 2010 et 150 en 2011 sur les différents aspects du métier d'instructeur.

Le renouvellement des subventions concerne la grande majorité des concours. Loin de corriger les faiblesses initiales, il les perpétue, voire les aggrave, en l'absence des contrôles prévus sur l'emploi des fonds. Le risque de financer des activités qui ne correspondent plus aux orientations de la collectivité ou que l'association n'est plus en mesure de conduire peut aussi nuire à l'image de la collectivité.

b) Des mesures largement inopérantes

Les deux collectivités ont formulé des règles en direction des associations, dans un guide des associations pour le département, et une charte de la vie associative pour la région. Cependant, le rappel de principes généraux et des règles et modalités d'attribution des subventions que ces documents proposent, ne comporte aucune contrainte juridique.

Les deux collectivités ont également organisé leurs procédures internes d'attribution et de suivi des subventions, afin, notamment, d'encadrer l'activité des services instructeurs.

C'est l'objet du « processus-cible » mis en œuvre à la région en 2006, et dont la dernière mise à jour date de 2011. Composé de fiches-outils réunies dans un memento diffusé aux services, il a fait l'objet de 26 notes de service entre 2006 et 2011, complétées par des formations annuelles. Le règlement financier précise les règles applicables au pourcentage de la demande subventionnable, les informations nécessaires à la recevabilité de la demande, l'obligation de conventionnement et les règles de caducité applicables aux différents types de subventions. Toutefois, la possibilité offerte à la commission permanente de déroger à ces règles en cas de circonstances particulières les rend en pratique inopérantes en facilitant le recours aux conventions dérogatoires.

Ces mesures sont imparfaitement appliquées. Le directeur général des services de la région observait ainsi en 2010 que ses notes signalant des anomalies (pièces justificatives manquantes, erreurs de liquidation, comptes et rapports d'activité non produits, notamment) n'étaient pas suivies d'effet.

Les procédures en place ne permettent pas de pallier les risques juridiques ou financiers liés à la gestion associative, comme en témoignent les irrégularités relevées par la chambre.

c) Une absence de traçabilité des contrôles

Les fiches outils mises en place à la région pour optimiser l'instruction des dossiers ne sont que rarement renseignées ou de manière formelle et sans analyse véritable de la demande, ainsi qu'en témoignent certaines incohérences dans l'exploitation des réponses. Ces manquements de pure forme favorisent la multiplication d'insuffisances de fond plus significatives, d'autant plus que 80 % des subventions sont

forfaitaires et donc payables sans justificatif dès notification de l'arrêté attributif.

Depuis le contrôle de la chambre régionale des comptes, la région a modifié son règlement financier pour abaisser le seuil de versement des subventions forfaitaires à 8 000 €. Par ailleurs les taux d'avances ont été ramenés à 50 % ou 60 % maximum selon le type de subvention concerné.

Les différents risques devraient être identifiés et documentés dans une cartographie couvrant toutes les étapes du processus de subventionnement, et les procédures du contrôle interne devraient être régulièrement contrôlées par un service d'audit interne indépendant. L'établissement d'une liste des pièces à demander, la réclamation systématique des pièces manquantes, la formalisation des points de contrôle, la formation des agents instructeurs en analyse de gestion et comptabilité, l'enregistrement exhaustif des organismes subventionnés, la réalisation et la formalisation d'un bilan du respect des conventions avant renouvellement des subventions, sont parmi les mesures de nature à garantir une attribution et un suivi corrects des interventions.

2 - L'audit interne : un progrès à conforter

a) Les services d'audit interne

Une inspection générale des services a été créée en 2005 à la région, rattachée directement au président. Elle intervient sur signalements dans le cadre d'un programme annuel de vérifications. Les carences qu'elle relevait en 2006 dans les procédures de gestion des concours aux associations (notamment l'absence de suivi de la production des pièces justificatives, la méconnaissance de l'aide globale en cas de financements multiples ou des organisations différentes selon les services) ont conduit la région à fixer un corpus de règles.

Le processus demeure toutefois partiel : sans possibilité d'auto-saisine, l'inspection générale des services régionale vise principalement un contrôle ciblé de l'emploi des subventions, alors que la collectivité aurait aussi besoin de veiller au respect des procédures, qu'il s'agisse de celles définies par la législation ou de celles qu'elle a elle-même édictées.

Les contrôles réalisés ont cependant conduit à près de 60 transmissions au procureur de la République.

Le service d'audit mis en place par le département réalise une centaine d'audits par an. Rattaché à la direction générale des services

depuis 2008, il assure principalement le contrôle des associations subventionnées, selon des critères faisant intervenir le montant du financement (plus de 100 000 €), les signalements des services et un tri aléatoire. Les audits sont conduits soit en interne, soit par des cabinets extérieurs pour un quart d'entre eux. Le suivi des recommandations existe depuis 2009. Chaque audit donne lieu à un classement par un indicateur synthétique de risque dans une échelle de 1 à 4 ; les indicateurs rouge et noir impliquent une suspension de la subvention dans l'attente de la mise en œuvre des recommandations de l'audit.

Sur les 400 audits d'associations réalisés sur la période 2009-2012, 49 se sont conclus par un indicateur rouge notamment pour une non-conformité de leurs comptes. Faute de régularisation de leur part, 24 associations ne sont plus financées par la collectivité.

b) Des interventions aux effets limités

La chambre régionale des comptes a examiné les 32 rapports d'audit réalisés sur les dossiers de son échantillon, au département ; 22 ont été réalisés en interne, 10 externalisés.

Des difficultés financières structurelles, constatées dans plus de la moitié des associations auditées, conduisent rarement à une suspension de la subvention, même quand elles menacent la poursuite de l'activité ; le département préfère assumer lui-même le risque financier, plutôt que de risquer d'aggraver la situation de ces associations. Seules des irrégularités touchant à une activité non conforme à l'objet social, à un fonctionnement associatif inadéquat ou à une gestion non désintéressée conduisent à remettre en cause un subventionnement.

La consultation des dossiers d'audit montre également que des associations ont pu faire financer des projets qui s'écartaient de leur objet statutaire ou procéder au reversement de subventions à d'autres structures, sans que l'audit ne détecte ces irrégularités.

La Fédération départementale des chasseurs des Bouches-du-Rhône

Subventionnée à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue *Chasser en Provence*, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la Fédération des chasseurs : production incomplète des comptes, comptabilisation erronée des subventions d'investissement, ou reversement irrégulier des subventions aux sociétés de chasse communales. Le rapport a seulement conclu à un indicateur orange, non suspensif.

L'indicateur est ultérieurement devenu rouge, c'est-à-dire bloquant : l'association ne bénéficie plus de subventions du département.

L'enjeu du développement de ce service est donc de veiller à l'approfondissement et à l'élargissement de son champ d'audit et de contribuer au renforcement du niveau de compétence des services d'instruction, notamment en matière financière.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sollicitées par de très nombreuses associations, pour la plupart de petite taille, intervenant dans des secteurs variés, les collectivités doivent se donner les moyens de soutenir efficacement et sans risques excessifs les initiatives de ce secteur dynamique, dont la fonction sociale est importante.

Malgré un renforcement progressif de son encadrement juridique et comptable, le régime des subventions comporte encore de nombreuses fragilités. La loi du 12 avril 2000, en imposant la conclusion d'une convention entre la collectivité et l'association qui reçoit plus de 23 000 € de subvention, incite à formaliser leurs engagements réciproques et à rendre compte de leur mise en œuvre.

Les collectivités peuvent donner à ce dispositif sa pleine mesure en s'assurant que leurs interventions sont régulières et conformes à l'intérêt public, sans pour autant enlever sa souplesse au soutien qu'elles apportent aux associations.

Plus largement, il leur faut donner un cadre plus rigoureux à l'attribution de leurs subventions, assurer plus attentivement le suivi de

l'emploi des subventions et améliorer leur connaissance des associations qu'elles subventionnent, souvent de manière récurrente.

La diversité des risques attachés à ce secteur, multipliés par le nombre élevé d'interventions, appelle un renforcement des dispositifs de contrôle et d'audit internes dont se sont dotées les deux collectivités contrôlées.

En conséquence, la Cour et la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur formulent, pour les deux collectivités concernées, les recommandations suivantes :

1. *procéder à l'élaboration d'une cartographie des risques du circuit d'attribution et de suivi des subventions ;*
2. *mettre en place des procédures formalisées d'instruction des demandes de subventions précisant les critères de sélection, les informations utiles et les contrôles à effectuer, et assurant la traçabilité de ces contrôles à chaque étape de la procédure ;*
3. *développer la formation des personnels des services instructeurs en matière d'identification des risques, de contrôle interne et d'analyse des données financières ;*
4. *assurer le respect de l'obligation de conventionnement pour les subventions supérieures à 23 000 € et en abaisser, le cas échéant, le seuil, au regard des caractéristiques du secteur ;*
5. *préciser dans les conventions l'objet des subventions, les modalités de compte rendu de leur emploi et les critères de leur évaluation. Prévoir des sanctions de la non-application des engagements contractuels, et les mettre effectivement en œuvre avant la reconduction d'une subvention ;*
6. *définir précisément les missions et les responsabilités du service d'audit interne, conformément aux principes d'une charte de l'audit interne.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	145
Ministre de l'intérieur	146
Ministre de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique	147
Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	148
Président du conseil général des Bouches-du-Rhône	159
Président de l'association Actoral	177
Présidente de l'association Ballet d'Europe	182
Président du conseil d'administration du Ballet national de Marseille	186
Ancien président de l'association Chasser en Provence	188
Président de l'association Les Chorégies d'Orange	190
Président de l'association Centre de culture ouvrière	191
Président de l'association DIPHTONG et Cie	192
Président de l'association EVOLIO	196
Président de l'association Fos Ouest Provence Basket	200
Président de l'association GRIM (musique)	201
Président de l'association Montevideo	204

Président de la Fédération départementale des chasseurs des Bouches-du-Rhône	209
Président du Théâtre de Lenche	211
Présidente de l'Orchestre régional Avignon Provence	212
Directeur général du groupe La Varappe Développement	214

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation
Président de l'association MEDCOOP Collectif pour le développement de la coopération décentralisée en Méditerranée
Présidente de la Fédération régionale Léo Lagrange Provence-Alpes-Côte d'Azur

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

En 2012, les collectivités ont versé 7,2 Md€ de subvention de fonctionnement et 2,9 Md€ de subvention d'équipement aux personnes de droit privé. Si ces montants ne distinguent pas les entreprises et les associations, ils montrent néanmoins l'importance du sujet dont vous vous êtes emparé au niveau national.

Compte tenu des engagements européens de la France sur sa trajectoire budgétaire et de la nécessité de continuer à associer le secteur local au respect de cette trajectoire, l'amélioration de l'efficacité des subventions aux associations représente une piste d'économie à explorer, en lien avec la mission du secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) portant sur les aides aux entreprises. Nous ne pouvons donc qu'approuver vos recommandations et vous encourager à élargir le champ de votre rapport.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document met en exergue les importantes difficultés relevées dans l'attribution de subventions aux associations qui sollicitent un financement public de leurs activités dans cette partie du territoire, faisant ainsi courir un risque d'engagement de la responsabilité financière ou juridique de ces deux collectivités territoriales.

Pour remédier à cette situation, vous recommandez, entre autres, que l'État précise « le cadre législatif et réglementaire applicable aux subventions accordées par les collectivités territoriales aux associations (...) ».

Je partage totalement votre volonté de sécuriser juridiquement le recours aux subventions.

Dans cette optique, un guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG), à la rédaction duquel mes services ont fortement contribué, est paru au mois d'août 2013 sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Ce document a été conçu dans une large concertation avec les ministères et les tiers intéressés et répond notamment à une demande d'accompagnement des acteurs locaux et nationaux.

Il poursuit ainsi un objectif pédagogique d'explicitation des règles européennes en matière de financement public à destination de SIEG.

Ce guide est aisément consultable puisqu'il figure sur les sites Internet du SGAE et de plusieurs ministères. Mes services ont également assuré sa diffusion auprès des préfectures.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit en son article 10 une définition légale de la subvention octroyée aux organismes de droit privé susceptible de contribuer à la sécurité juridique que vous appelez de vos vœux.

Enfin, la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations financières entre les pouvoirs publics et les associations est en cours de révision pour être actualisée au regard des modifications intervenues au niveau européen par l'adoption du paquet « Almunia » le 20 décembre 2011 et pour proposer une rédaction plus complète du modèle de convention annuelle d'objectifs.

La prégnance du droit communautaire dans ces matières me paraît en effet appeler des efforts constants de pédagogie des pouvoirs publics davantage que de vastes évolutions législatives ou réglementaires.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce document met en exergue les importantes difficultés relevées dans l'attribution de subventions aux associations qui sollicitent un financement public de leurs activités dans cette partie du territoire, faisant ainsi courir un risque d'engagement de la responsabilité financière ou juridique de ces deux collectivités territoriales.

Pour remédier à cette situation, vous recommandez, entre autres, que l'État précise « le cadre législatif et réglementaire applicable aux subventions accordées par les collectivités territoriales aux associations (...) ».

Je partage totalement votre volonté de sécuriser juridiquement le recours aux subventions.

Dans cette optique, un guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG), à la rédaction duquel mes services ont fortement contribué, est paru au mois d'août 2013 sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Ce document a été conçu dans une large concertation avec les ministères et les tiers intéressés et répond notamment à une demande d'accompagnement des acteurs locaux et nationaux.

Il poursuit ainsi un objectif pédagogique d'explicitation des règles européennes en matière de financement public à destination de SIEG.

Ce guide est aisément consultable puisqu'il figure sur les sites Internet du SGAE et de plusieurs ministères. Mes services ont également assuré sa diffusion auprès des préfectures.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit en son article 10 une définition légale de la subvention octroyée aux organismes de droit privé susceptible de contribuer à la sécurité juridique que vous appelez de vos vœux.

Enfin, la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations financières entre les pouvoirs publics et les associations est en cours de révision pour être actualisée au regard des modifications intervenues au niveau européen par l'adoption du paquet « Almunia » le 20 décembre 2011 et pour proposer une rédaction plus complète du modèle de convention annuelle d'objectifs.

La prégnance du droit communautaire dans ces matières me paraît en effet appeler des efforts constants de pédagogie des pouvoirs publics davantage que de vastes évolutions législatives ou réglementaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

La perte d'identité culturelle et morale, dont souffre la Nation, conduit la Région à défendre le lien social comme un relais majeur des valeurs de la République en particulier de la fraternité. Il s'agit en effet de solidarité, d'insertion, d'action sociale, de santé, de prévention, d'éducation, de culture, d'environnement, de sport, d'économie, du travail de milliers de bénévoles et de salariés. C'est ainsi que le soutien de la Région permet aux associations, au quotidien et au plus près des citoyens, de compléter les politiques publiques et de maintenir la cohésion de la Nation, notamment en accompagnant les populations les plus touchées par l'exclusion.

Ce sont ces raisons de fond qui conduisent la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur à soutenir des associations. La Région note à ce propos que la Cour n'a pas cherché à établir une évaluation globale du soutien aux associations, en termes d'efficacité de l'action publique. Elle limite son analyse au formalisme des procédures d'instruction, selon une approche qui ne saurait cependant être empreinte de défiance à l'égard du secteur associatif, de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de ses élus.

La Région a pris bien sûr la mesure des difficultés et des risques liés aux soutiens financiers qu'elle apporte aux associations. En fait, le réseau associatif, vu sa complexité, son étendue et sa fragilité, pose un véritable défi aux institutions publiques.

Bien consciente depuis toujours de ces difficultés, la Région a renforcé sans relâche, le système d'instruction et de gestion des subventions et souvent bien au delà des pratiques usuelles d'autres collectivités territoriales françaises. Elle a fixé des critères d'attribution grâce à des cadres d'intervention votés par l'Assemblée régionale. Elle a conditionné 1'octroi de subventions à un examen systématique par des Conseils de délégation constitués de plusieurs élus de la majorité. Elle a formalisé les procédures administratives et assuré le suivi de leur mise en œuvre. Elle a organisé une traçabilité des décisions et des contrôles de premier niveau. Elle a développé 1'audit interne grâce une inspection générale indépendante des services et donné des consignes strictes de saisine des tribunaux si nécessaire.

Comme vous pourrez le constater ci-après, la majorité des recommandations du rapport de la Cour a, d'ores et déjà, été mise en œuvre par la Région Provence Alpes-Côte d'Azur. Ses procédures sont aujourd'hui, la Région 1'espère, satisfaisantes. Certains domaines doivent être encore explorés : par exemple la cartographie des risques qui permet une bonne adéquation des modes de contrôle aux situations concrètes et les procédures de rejet des demandes de subvention.

La Région est donc surprise de ce que la Cour des comptes semble avoir peu pris en considération les progrès de gestion accomplis par elle depuis plusieurs années. Les analyses du rapport de la Cour reposent en effet sur les conclusions, rendues en 2013, d'un contrôle de la Chambre régionale des comptes qui concernait des subventions accordées entre 2006 et 2010. Comme l'avait souligné la réponse de la Région, ce rapport de la Chambre n'avait guère pris en compte les améliorations importantes apportées au système d'instruction des subventions et les bonnes pratiques mises en place depuis lors, dont certaines pourraient peut-être être diffusées ailleurs.

Il est cependant évident qu'avec près de 25 000 dossiers de demande de subvention reçus chaque année, parmi lesquels environ 10 000 reçoivent une suite favorable, la sécurisation totale est un objectif illusoire. Mais on peut choisir de décourager par des tracasseries multipliées les bénévoles qui sont cependant déjà de moins en moins nombreux, compte tenu de l'évolution des mœurs. On peut également chercher à éviter des rapports fâcheux des Chambres en créant des corps de centaines d'inspecteurs recrutés parmi des policiers à la retraite ou des détectives, qui, contrôleraient a priori, toutes les associations et ex ante leurs demandes. Cela suppose un coût mais éviterait toute injure aux élus du peuple à la fois démunis et exposés dans la crise actuelle de la démocratie.

De ce point de vue, il aurait semblé opportun que la Cour des comptes ouvre à cette occasion un débat de fond sur la question de 1'efficience de 1'action publique et la nécessité de trouver un équilibre entre régularité formelle et ressources administratives mises en œuvre. La perspective est la nécessité de passer à une culture de gestion des risques, adaptée aux situations concrètes, et des logiques de contrôle proportionnées aux enjeux.

En sus des coûts, la Région craint que la logique de protection administrative conduise in fine à abandonner le soutien aux structures les plus précaires et de faible dimension qui sont souvent les plus essentielles à la vie des territoires.

Au-delà de ces observations relatives au champ d'investigation, le rapport de la Cour des comptes étonne quant à la méthode retenue pour évaluer et comparer les processus de gestion administrative de la Région :

- Les conclusions de la Cour des comptes reposent sur un audit de la Chambre régionale des comptes dont les méthodes de contrôle n'apparaissent ni explicites ni rigoureuses quant aux critères et à l'approche mathématique. Les échantillons n'ont pas été choisis sur la base de principes statistiques et ne peuvent être considérés comme représentatifs. Il semble donc paradoxal de mettre en avant des conclusions aussi péremptoires sur des fondements méthodologiques étrangers à la conception d'un jugement fondé sur la réalité ;

- La durée du contrôle de la Chambre a été telle que de nombreuses observations ne sont plus d'actualité. Les progrès réalisés en matière de

gestion ne sont pas mis en évidence dans une perspective d'incitation aux bonnes pratiques ;

- La méthodologie comparative apparaît approximative. Les supposés manquements de l'une des collectivités ne sont pas systématiquement comparés aux dispositions de l'autre. Les conclusions sont donc imprécises avec un amalgame des recommandations. La vision de la réalité par addition des critiques faites à l'une et à l'autre des collectivités est noircie. Le département des Bouches-du-Rhône n'est pas la Région Provence-Alpes Côte d'Azur à moins que l'on ne vise un Sud toujours caricaturé ce qui ne saurait être l'intention de la Cour. Plutôt que de cibler très curieusement un département, et pas n'importe lequel sur le plan médiatique, et sa région, il eut été peut-être judicieux de comparer les pratiques de collectivités de territoires éloignés au nord et au sud de la France. Cela aurait permis d'apprécier les précautions prises dans différentes situations. Heureusement certaines grandes collectivités de ce territoire (la ville de Marseille et celle d'Aix-en-Provence) ont été épargnées par cette comparaison « locale » et ce choix de la Cour extrêmement préoccupant qui ne devra pas rester sans explications.

Dans ces conditions singulières, le rapport de la Cour des comptes n'apparaît pas comme un levier d'incitation à une meilleure gestion pour la collectivité, grâce à des propositions concrètes, fondées et adaptées à l'état des procédures de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les recommandations restent à un niveau très général et pourraient sans doute être valables pour 1'ensemble des institutions publiques soutenant des associations.

La Région partage avec la Cour le souci de poursuivre ses efforts en matière de gestion publique. Ceci l'a conduite à engager en 2014 un nouveau projet de modernisation de l'action de l'administration régionale. Elle reconnaît bien entendu le bien-fondé du rôle des juridictions financières et la nécessité de leur indépendance. Toutefois, elle suggère qu'une réflexion soit engagée par la Cour des comptes et les Chambres régionales de façon à dégager un corps de doctrine permettant une cohérence des méthodes de contrôle des collectivités. Cela permettrait ensuite d'envisager des comparaisons. Comme vous l'avez vous-même dit en 2010, « l'indépendance des juridictions financières ne signifie pas absence de normes et de références de contrôle, (...) qu'ils soient au nord ou au sud de la Loire, (...), les justiciables doivent se voir appliquer les mêmes référentiels de contrôle ».

La Région souscrit évidemment à la conclusion d'une nécessaire évolution du cadre réglementaire des relations financières avec les associations, dans une perspective de stabilisation de ce secteur très fragilisé par la crise des finances publiques, la dématérialisation des procédures et la crise du bénévolat.

1) Un processus de traitement structuré et en progrès constant

La Région ne partage pas la conclusion de la Cour qui estime que « la gestion des volumes importants des demandes de subvention est insuffisamment maîtrisé et ne permet pas de garantir un mode de sélection correctement documenté et sécurisé ».

Le processus de traitement des subventions de la Région a été continuellement amélioré depuis des années, bien avant que ne soient connues les conclusions de la Chambre régionale des comptes. Elle n'avait d'ailleurs pas identifié de lacunes majeures dans ce domaine lors de son précédent contrôle.

Depuis 2007, des instructions internes ont été données pour améliorer le niveau de complétude des dossiers de subvention présentés au vote des élus, avec des cadres d'aide à l'instruction et un renforcement des contrôles a posteriori.

Dans le cadre du nouveau mandat de l'Exécutif, en 2010, une réforme du processus d'instruction a été conduite avec la mise en place de Conseils de délégation réunissant plusieurs élus de la majorité pour chaque secteur d'intervention. Chacun d'entre eux est animé par un vice-président du Conseil régional. Ces Conseils de délégation examinent l'ensemble des dossiers soumis au vote des élus avant le passage devant un Comité de lecture. Celui-ci est co-animé par le Directeur de cabinet et le Directeur général des services. Celui-ci prend acte du respect du circuit d'instruction et prépare le projet d'ordre du jour des séances de la Commission permanente, arrêté par le Président de la Région.

L'encadrement des règles d'attribution dans le domaine des subventions a ensuite été élargi en couvrant par des cadres d'intervention votés par l'Assemblée régionale la quasi-totalité des secteurs d'intervention dans le champ associatif.

Différents outils ont été élaborés par la Région depuis 2011 pour faciliter le travail des services instructeurs de subventions et améliorer les performances du processus de traitement : mémento de traitement des subventions aux associations, site intranet regroupant les notes et instructions de la direction générale, formations, mise en place d'un pilotage coordonné du processus au niveau de la Mission conseil en organisation et subventions (MCOS)...

Le règlement financier de la Région reprend l'ensemble des règles applicables aux tiers en matière d'attribution des subventions. Il a été modifié à plusieurs reprises pendant cette période. Il le sera encore en ce début d'année 2014, afin d'être plus lisible et explicite pour les bénéficiaires tout en répondant aux exigences d'attribution et de suivi des fonds publics.

Depuis avril 2013, une nouvelle procédure de traitement des subventions a été expérimentée au pôle Jeunesse et Citoyenneté. Elle va être

progressivement appliquée dans l'ensemble des secteurs. Elle élargit le formalisme de traitement à l'ensemble des demandes de subventions reçues par la Région par une procédure unique et traçable informatiquement à chacune de ses étapes. Elle s'appuiera là encore sur le rôle des Conseils de délégation pour valider les propositions de rejet ou d'appui sur la base d'un avis formalisé.

Le processus de traitement des subventions, consolidé depuis des années, paraît donc présenter les meilleures garanties possibles tant sur un plan juridique que sur celui de la poursuite des objectifs politiques arrêtés dans les cadres d'intervention dont s'est dotée la Région.

Cette volonté de progrès ne s'arrêtera pas là. La Région va, dès 2014, être pilote en matière de dématérialisation des procédures de demandes de subvention et de transfert des pièces justificatives du paiement à la paierie régionale.

a) Des cadres formalisés pour l'attribution des aides régionales

Des cadres d'intervention précis ont été votés par le Conseil régional en 2010, dans chaque secteur d'intervention régionale. Ils sont actualisés, enrichis et précisés tout au long de la mandature par la voie de délibérations. Ils fixent l'intérêt régional. Le règlement financier, qui indique les règles applicables aux subventions régionales, précise d'ailleurs dans son article 15 que « l'instruction des dossiers de demande de subvention se déroule conformément au cadre d'intervention qui, dans chacun des domaines considérés, définit les modalités d'attribution des aides régionales. Les dossiers de demande de subvention qui ne correspondent pas à ce cadre seront rejetés ».

Il semblerait logique que les juridictions financières tiennent compte dans leur contrôle de régularité des actes de ce qu'aucune obligation réglementaire n'imposait à la Région la mise en œuvre de cadres pour l'attribution de subventions ni la fixation de critères d'intervention. La subvention doit simplement constituer une participation financière à un projet présentant un intérêt régional.

La Région estime excessive l'affirmation selon laquelle les cadres d'intervention régionaux sont trop larges ou imprécis. Ces cadres sont constamment améliorés et précisés par l'Assemblée afin d'être facilement applicables tout en permettant de répondre à la grande variété de projets à financer et à l'évolution de l'intérêt régional, dont les contours ne sont pas toujours aisés à définir par des critères a priori.

Il est surprenant que la Cour, loin de noter cet effort de transparence auquel la Région s'est astreinte, s'en tienne à en souligner les limites. Pourtant la majorité des collectivités n'ont pas recours à de tels cadres.

b) Un processus de traitement organisé et transparent

L'enregistrement des dossiers de demande de subvention

Le risque de saisie multiple sur le logiciel de gestion des subventions, même s'il ne peut être totalement écarté au vue d'une moyenne d'environ 25 000 dossiers enregistrés par an, est limité par une procédure stricte d'enregistrement selon laquelle les agents doivent vérifier si une demande de subvention ayant un objet similaire a déjà été enregistrée au préalable.

Le circuit de décision

La Cour estime que la Région transmet trop peu d'informations aux élus lors de la Commission permanente. A travers cette remarque, la Cour méconnaît les processus de décision pourtant largement rappelés dans le cadre de la procédure contradictoire du contrôle de la Chambre régionale des comptes.

L'analyse des structures subventionnées, si elle n'est pas effectuée dans le détail pendant la réunion de la Commission permanente, est toutefois conduite dans les différentes instances consultatives préalables au vote, auxquelles participent les élus : Conseils de délégation et Commissions de travail et d'études. Parmi ces instances, les Conseils de délégations jouent un rôle clef, qui a été progressivement renforcé.

Contrairement à ce qu'affirme le rapport, il n'existe plus aucune spécificité de traitement pour des « dossiers de proximité ». Le volume des dossiers hors cadres d'intervention est constamment en réduction, que ce soit en nombre ou en montant.

Quant à la Commission permanente, instance de délibération, elle n'apparaît pas être le lieu opportun pour développer, dans des rapports regroupant parfois plusieurs dizaines d'attributions de subventions, l'intégralité des informations relatives à chaque association pour laquelle une subvention est proposée au vote. Toutefois, il semble nécessaire de rappeler que chaque membre de la Commission peut approuver ou rejeter la décision proposée, déposer un amendement pour en modifier le contenu et, si nécessaire, interroger le Président en séance sur un dossier particulier ou lors des Commissions de travail et d'études. De plus, il peut également obtenir des documents détaillés sur les organismes ou dossiers inscrits à l'ordre du jour de la Commission permanente.

L'instruction des dossiers par les services opérationnels

Contrairement à ce que souligne le rapport, les services opérationnels de la Région ne sont pas autonomes en matière de traitement des demandes et d'octroi des subventions.

Plusieurs services fonctionnels (Mission de conseil en organisation et subventions, Service de gestion des interventions financières, Direction des affaires juridiques et assemblées,...), chacun à leur niveau et en fonction de

leurs rôles, accompagnent, conseillent ou contrôlent les services instructeurs. Ces services portent des actions d'amélioration continue de la qualité de traitement des subventions et veillent au respect des étapes par les services opérationnels.

Des fiches-outils sont également mises à la disposition des services pour matérialiser toutes les étapes du processus à respecter, les contrôles à effectuer et assurer un suivi.

La Région rappelle que la procédure d'instruction des dossiers de subvention ne peut se limiter à une attribution automatique et centralisée. Elle repose aussi sur un dialogue entre les services opérationnels et les associations. Celui-ci est garant de la bonne appréciation des enjeux mais aussi des risques éventuels, par une connaissance précise des partenaires et des contextes d'intervention.

La Cour semble reprocher aux collectivités de ne pas réclamer des pièces ou informations utiles à l'instruction et de ne pas être exigeantes quant à la qualité des informations financières fournies. La liste des pièces demandées à l'appui du dépôt des dossiers de demande de subvention est annexée au règlement financier et peut être élargie à la demande du service. En sus du contrôle interne, il convient de relever que les services de la Paierie régionale contrôlent également au quotidien la complétude des pièces justificatives de paiement.

c) Une diffusion de la pratique du conventionnement

La Cour invite la Région à mieux respecter la règle du conventionnement avec les bénéficiaires, comme la loi du 12 avril 2000 le prévoit, lorsque le montant des subventions attribuées sur l'année à un même bénéficiaire, par une ou plusieurs directions, dépasse le montant de 23 000 €.

L'application de cette règle pose de nombreux problèmes pratiques auxquels sont confrontées la plupart des collectivités, comme le reconnaît la Cour. La Région souscrit toutefois à l'objectif de conventionnement. Il permet de préciser l'objet des subventions, les conditions de paiement ainsi que les modalités de compte-rendu d'activité. Actuellement, les subventions supérieures à 23 000 € font systématiquement l'objet d'une convention. Ce procédé est fréquemment utilisé pour des aides en-deçà de ce montant règlementaire.

Quant à l'intégration, dans les conventions, d'indicateurs permettant une évaluation des subventions, la Région a d'ores et déjà ajouté des objectifs et des indicateurs dans des conventions particulières conclues avec certaines structures importantes. Cela a été fait malgré les difficultés liées au choix d'indicateurs communs et partagés pour des associations souvent soutenues par différentes entités publiques, chacune ayant une approche et des objectifs spécifiques.

d) Des fragilités juridiques à relativiser au regard du cadre réglementaire

La Chambre s'interroge sur la stabilité juridique de certains dossiers de subvention, tout en reconnaissant que la réglementation relative aux relations entre les associations et les pouvoirs publics présente des lacunes et en préconisant in fine une évolution du cadre en la matière.

S'agissant de 1'exemple du Ballet national de Marseille, il convient de rappeler que dans son arrêt du 6 avril 2007, Ville d'Aix-en-Provence, le Conseil d'État n'a pas remis en cause le fait qu'une association puisse réaliser une mission de service public. De même, la jurisprudence communautaire reconnaît que des compensations des services publics peuvent être versées, à certaines conditions, à des personnes morales de droit privé. Il a ainsi semblé à la Région et à l'État, signataires de la convention, que le soutien au Ballet national pouvait s'inscrire dans ce cadre.

e) Un contrôle efficace mis en œuvre par la Région

Le rapport pourrait laisser penser que la Région ne sanctionne pas les manquements des associations à leurs obligations conventionnelles ou qu'elle ne contrôle pas les fonds qu'elle verse. Il souligne que 80 % des subventions sont forfaitaires et donc payables sans justificatif dès notification de l'acte attributif.

Une telle conclusion serait inexacte. Le contrôle a posteriori des subventions permet de vérifier l'utilisation des fonds par le bénéficiaire conformément aux modalités prévues lors de l'attribution. Le non-respect de ces modalités entraîne systématiquement le reversement de tout ou partie de la subvention concernée. Ainsi le nombre de titres de recette émis a doublé entre 2009 et 2012 (194 titres en 2009 et 379 en 2012).

De la même façon, une disposition du règlement financier permet aux élus de refuser automatiquement une nouvelle subvention à un bénéficiaire qui ne serait pas en règle vis-à-vis de ses obligations envers la Région.

La Région tient également à souligner que, depuis 2010 et afin de renforcer le contrôle, le règlement financier a été modifié. Ainsi, le seuil de versement des subventions forfaitaires a été abaissé à 8 000 € et les taux d'avances versées de façon forfaitaire ont été ramenés à 50 % ou 60 % maximum selon le type de subvention concerné.

De plus, l'Inspection générale de la Région contrôle l'utilisation des fonds publics par les structures subventionnées dans le cadre d'un programme annuel. Depuis sa création en 2006, l'Inspection a effectué plus de 400 contrôles, audits ou avis portant sur des structures subventionnées. Ceux-ci ont conduit à près de 60 transmissions au Procureur de la République au titre de l'article 40 du Code de Procédure Pénale. Une commission de suivi est chargée de veiller et d'aider les services à suivre les

préconisations formulées par l'Inspection générale à la suite de ces contrôles.

Le contrôle effectué par l'Inspection générale des services peut également entraîner la suspension ou 1'arrêt définitif de l'octroi des subventions à un bénéficiaire, lorsque des dysfonctionnements ou des manquements sont constatés dans l'utilisation des subventions allouées.

Par ailleurs, il convient de souligner que la Région a engagé depuis 2012 une démarche de suivi de la situation financière de ses principaux partenaires associatifs dans le cadre d'une pratique de contrôle de gestion élargi. Cela permet de détecter en amont les éventuelles difficultés et d'alerter les structures en cause.

2) Les limites du contrôle de la Chambre régionale des comptes

a) Une méthode de contrôle aux contours incertains

La méthode de contrôle retenue par la Chambre régionale des comptes n'apparaît pas explicitement. Elle ne se réfère à aucune doctrine nationale : champ du contrôle, critères, références utilisées, prise en compte des contextes locaux, échantillonnage, méthode statistique,...

Les échantillons n'ont pas été choisis sur la base de tirages aléatoires ni de méthodes statistiques usuelles. Ils ne peuvent être considérés comme représentatifs, ce que la Chambre régionale a d'ailleurs reconnu dans son rapport définitif : « le contrôle a été exécuté sur pièces et sur place à partir d'un échantillon de dossiers qui n'a pas été sélectionné selon une méthode statistique, et qui ne permet donc pas d'extrapoler les constats à l'ensemble du secteur ».

En outre, l'audit de la Chambre régionale des comptes n'a reposé que sur 1,88 % des dossiers votés annuellement aux associations par la Région alors que les conclusions et critiques, souvent très générales, sont étendues à l'ensemble des domaines et du processus de traitement des subventions.

b) Des conclusions décalées par rapport à la réalité

La durée du contrôle de la Chambre, de 2011 à 2013 sur des dossiers de 2006 à 2010, fait apparaître un fort décalage entre les faits observés ou constatés et la réalité du traitement des subventions au sein de la Région.

Comme précisé ci-dessus, de nombreuses procédures ont été mises en place ces dernières années qui visent à renforcer la sécurité des actes pris par le Conseil régional. Une évaluation et une valorisation des bonnes pratiques auraient certainement été utiles à la Région pour poursuivre sa politique de progrès continu dans le fonctionnement des services.

c) Une mise en cause de la procédure contradictoire

Après deux ans de contrôle, la Chambre régionale a fait le choix de notifier à la Région les observations définitives le 11 juillet 2013, à la veille

des vacances. Les magistrats savaient que le délai de réponse d'un mois à cette date mettrait en difficulté la Région pour faire part de ses observations dans de bonnes conditions. Ce comportement ne semble pas correspondre aux exigences d'équilibre de la procédure contradictoire. La pratique usuelle des juridictions consiste, semble-t-il, à éviter de faire conjuguer des étapes de procédure avec la période estivale.

3) La méthodologie comparative de la Cour des comptes

a) L'amalgame de deux collectivités

Le texte du rapport annuel amalgame les deux collectivités que sont la Région et le Département des Bouches-du-Rhône.

Le rapport ne compare pas les modes d'organisation de chaque collectivité et n'apporte pas systématiquement des exemples tirés de chacune d'elle. Dans un même paragraphe, où les critiques apparaissent généralisées, tantôt l'une tantôt l'autre des collectivités sont prises en exemple, conduisant à un cumul étonnant des critiques et des recommandations.

Cette confusion se retrouve dans les chiffres donnés en exemple par la Cour. Ils n'apparaissent pas clairement comme relevant de l'une ou de l'autre collectivité.

Ainsi, la Cour relève que « 8 000 associations ont perçu des subventions régionales ou départementales inférieures à 23 000 € », mais sans indiquer la répartition par collectivité, 1'année considérée ou encore sans le rapporter au nombre de subventions traitées annuellement par les deux collectivités concernées.

Cette présentation risque d'être très préjudiciable à la Région comme au Département. Elle nuit à la qualité et à la lisibilité du rapport.

b) Une curieuse désignation de deux collectivités dans le même sud de la France

Le choix de comparer deux collectivités du même territoire semble encore une fois discutable dans le cadre d'un rapport national. Une approche de comparaison élargie eut été plus riche en enseignements. Cela aurait permis également la comparaison de deux échelons de collectivités territoriales exerçant les mêmes compétences et ayant un rapport au territoire de même nature géographique et démocratique.

Cette focalisation sur deux collectivités responsables des Bouches-du-Rhône est d'autant moins compréhensible que les critiques générales formulées par la Cour ne sont en rien spécifiques à ces deux collectivités montrées du doigt alors qu'elles pourraient être reprises sur l'ensemble du territoire national.

Les Chambres régionales des comptes qui se sont intéressées à la question de la politique associative des collectivités territoriales ont ainsi

formulé des remarques similaires sinon identiques comme 1'a relevé récemment la doctrine (cf. notamment l'article du Professeur Fleury, « La politique associative des collectivités territoriales au crible des chambres régionales et territoriales des comptes » au JCP A du 25 novembre 2013).

Pourquoi distinguer seulement certaines collectivités localisées dans les Bouches du-Rhône alors même que la Cour reconnaît elle-même que ses critiques et ses recommandations s'appliqueraient à d'autres collectivités et peut être à l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES BOUCHES-DU-RHONE

Partie 1. La méthode et la formulation du rapport

I. Un amalgame entre département et région

Le choix de la Cour des comptes de faire l'amalgame entre le département des Bouches-du-Rhône et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne paraît pas respecter la méthodologie de contrôle de la juridiction financière, ni la confidentialité de la procédure.

Cette présentation ne permet pas de dissocier l'organisation et les procédures mises en place par le département, d'une part, et par la région, d'autre part, ce qui rend le texte inintelligible et même erroné.

Par ailleurs, le département s'étonne d'avoir eu connaissance des parties du rapport concernant la région alors qu'elles étaient confidentielles à ce stade de la procédure, cela illustre la confusion opérée entre les deux collectivités dans ce projet de rapport.

Bien que les titres laissent croire que le département et la région sont concernés de la même manière par les mêmes observations, certains chapitres n'abordent que l'une ou l'autre des collectivités.

Le département souhaite que le rapport définitif sépare les deux collectivités et prenne en compte les éléments de réponse ci-dessous détaillés par chapitre. Il demande, en particulier, que soit corrigée la présentation du processus d'instruction et de contrôle interne mis en place par le département.

II. Une ambigüité entre les notions de risques, de décisions et d'évaluation

A. Des cas d'associations qui n'illustrent pas les risques

Sous prétexte d'illustrer les risques que doivent gérer les collectivités territoriales, la formulation excessivement généraliste, et même caricaturale, des titres et des avis ne peut conduire qu'à stigmatiser le département et la région. Les exemples retenus dans ce rapport n'ont souvent aucun lien avec ce que semble vouloir démontrer la Cour.

En introduction, le rapport indique que l'exemple des deux collectivités permet « d'illustrer les principaux risques attachés aux concours aux associations ». Pourtant, le contenu du rapport ne démontre à aucun moment la survenance de ces risques et gomme complètement les procédures d'instruction et modalités de contrôle mises en œuvre par le département.

A aucun moment, le rapport n'explicite les risques, les facteurs de risque, le niveau de risque inhérent, la qualité du dispositif mis en place par

le département (niveau d'efficacité/d'efficience) ou le risque résiduel à l'issue des vérifications opérées par le département. En termes de méthodologie, ces étapes sont pourtant incontournables pour émettre un jugement sur un dispositif de contrôle interne d'une collectivité territoriale.

De plus, la Cour a fait le choix de citer nommément des cas d'associations alors qu'ils n'étayent en rien les assertions très générales de ce rapport quant aux présumés risques. Les exemples retenus abordent le plus souvent d'autres questions telles que l'opportunité de l'attribution, ses critères, ses modalités de calcul ou encore l'évaluation a posteriori des actions subventionnées.

Sur ce point, qui ne relève pas d'une approche des risques, le département considère qu'en tant que collectivité territoriale dotée de la clause générale de compétence, il a toute légitimité à juger de l'intérêt départemental des actions initiées par les associations. Le soutien financier qu'il apporte au mouvement associatif s'inscrit pleinement dans une logique de cohérence et de complément avec ses politiques publiques obligatoires et facultatives.

B. Les priorités et les résultats du département en matière de contrôle

B1. Des constats positifs sur l'autonomie des associations et le respect du code des marchés publics

Pour répondre à la problématique des risques stricto sensu, la gestion de fait est un des principaux risques pour une collectivité territoriale telle que le département. Or, précisément, ce risque est traité par le département puisque la Cour rappelle que la chambre régionale des comptes a fait le constat d'une absence de situations de gestion de fait. Le département aurait apprécié que ce constat soit repris dans l'introduction, et pas seulement de manière anecdotique dans le corps de rapport. Le deuxième risque important est celui d'une possible requalification d'une subvention en marché public si le projet subventionné apparaissait répondre à un besoin de la collectivité et non à une action autonome et initiée par l'association.

Dans cette logique, les recommandations de la Cour qui reviennent à demander au département de s'immiscer dans les orientations stratégiques ou les décisions des associations (imposer des mesures de redressement financier, reformuler des objectifs d'actions, inciter indirectement à une modification des projets via des cahiers des charges, des critères d'évaluation prédéfinis…) ne seront pas suivies par le département car elles induisent un risque plus important de gestion de fait ou de requalification en prestation devant faire l'objet d'un marché public.

B.2. Des audits diligentés par le département

En termes de contrôle, le département a priorisé le contrôle de la régularité comptable de toutes les associations recevant un montant élevé de subventions (plus de 100K€ annuels). Cet effort, réalisé via des audits de ces structures, s'est échelonné sur 2008-2013. Il a conduit à des suspensions de

subventions et à des mises en conformité des associations. Tous les avis de la Cour et les constats de la chambre quant aux informations financières insuffisantes ou peu exploitées concernent la situation passée. Le rapport de la Cour, comme celui de la chambre précédemment, n'a pas examiné les suites données aux audits et donc les résultats déjà obtenus par le département.

B.3. Une organisation solide, améliorée régulièrement

S'agissant du contrôle interne, le département s'étonne de l'affirmation du rapport concernant la faiblesse du contrôle interne et selon laquelle des réformes en la matière seraient intervenues « récemment » au sein de la collectivité.

En réalité, cela fait 20 ans que le département renforce et améliore continuellement son processus d'instruction pour l'attribution des subventions et que le contrôle existe, d'une façon ponctuelle jusqu'en 2008, année où ont été mis en œuvre les contrôles systématiques avec les audits d'association accompagnés de production d'indicateurs.

Pour limiter le risque de double financement, le département a centralisé toutes les demandes de subventions dans un même service dès 1994. A cette même date, il s'est doté d'un logiciel utilisé par l'ensemble des services qui permet de suivre toutes les étapes d'instruction et de décision des subventions et d'en conserver l'historique, logiciel qui est enrichi de nouvelles fonctionnalités au fur et à mesure.

Concernant, les audits d'associations, le département en a fait évoluer le contenu régulièrement. De même, depuis 2010, le département forme 150 agents instructeurs chaque année pour améliorer encore leur connaissance du droit associatif et leurs pratiques professionnelles.

Si le département reconnaît que son système d'instruction et de contrôle ne peut pas assurer un risque zéro et qu'il est, par essence, perfectible, il ne peut pas accepter que le rapport ne mentionne pas les actions déjà mises en œuvre.

III. Des constats issus des propres audits du département

Le rapport présente la méthode de contrôle utilisée par la chambre régionale des comptes en omettant de préciser que sur les 69 associations examinées, 32 avaient fait l'objet d'un audit préalable du département.

Le département a déjà signalé à la chambre que ses observations ne faisaient souvent que reprendre des constats figurant, déjà, dans les propres audits du département, sans que cela ne soit jamais indiqué. De même, le rapport ne prend pas en compte le fait que les situations ont été progressivement corrigées par les associations et les services, suites aux audits.

Sur la période concernée, le département a audité plus de 500 associations pour 4500 associations aidées en moyenne, c'est-à-dire la

totalité des associations percevant plus de 100 K€ par an et d'autres associations retenues sur la base des demandes des directions et d'une extraction aléatoire.

S'il est normal que la chambre régionale des comptes ait repris des constats effectués préalablement par le département, il serait tout aussi normal que le rapport de la Cour le précise et fasse état de cette action importante réalisée depuis plusieurs années par le département et qui a atteint son objectif de régularité comptable des associations recevant des montants importants de subvention.

Partie 2. Le contenu du rapport

I - La sélection des demandes

Hormis les nombreuses inexactitudes qui figurent dans cette partie concernant les critères de subventions et les modalités d'instruction, le département conteste les avis de la Cour quant à l'opportunité des décisions de la collectivité. Il affirme sa volonté de continuer à soutenir le mouvement associatif dans tous les domaines relevant de ses compétences obligatoires et facultatives.

A- Le secteur associatif

A.1. Le nombre et le montant des subventions

Le rapport mentionne que le département dépense 100 M€ par an pour 4600 « bénéficiaires ». Le terme « bénéficiaires » n'est pas adapté car au travers des 4600 associations, ce sont des centaines de milliers de personnes qui bénéficient des actions subventionnées. En 2010, ces 100 M€ comprennent : 20M€ pour les actions d'insertion sociale et professionnelle, 20M€ pour les actions culturelles dont le cofinancement de MP2013, 16M€ pour les actions dans le domaine du sport notamment les séjours éducatifs et sportifs organisés pour les collégiens, 6M€ pour la politique de la ville, etc. Ces subventions s'intègrent complètement dans la mise en œuvre des politiques départementales et des compétences obligatoires du département puisque le domaine de l'action sociale représente, à lui-seul, 30M€ de subventions aux associations.

La Cour relève que 69% des associations subventionnées par le département ont leur siège social sur Marseille, sans autre commentaire. Ce pourcentage est cohérent au vu du poids démographique de la ville et de son rôle de centralité qui en fait le siège des associations d'échelle départementale.

La Cour semble critiquer le fait que le département aide les petites associations, en mentionnant que la moitié reçoit moins de 5000 € par an. Le département a effectivement fait le choix de consacrer 4% de son budget associations à de petites structures bénévoles. Ces dernières ont un rôle primordial dans le développement de la solidarité et de la cohésion sociale à

l'échelle des communes ou des quartiers de grandes villes des Bouches-du-Rhône.

A.2. Une problématique d'associations affiliées bien identifiée, voire encouragée par les financeurs publics

S'il est exact que certaines associations adhèrent à des fédérations ou ont des relations contractuelles entre elles, la conclusion qu'en tire la Cour sur l'opacité ou la difficulté à identifier le destinataire final des subventions est totalement inexacte, en particulier, pour les deux exemples cités à titre d'illustration.

- *Des associations d'insertion agréées par l'Etat*

S'agissant de l'association Evolio, le département fait remarquer que les subventions attribuées concernent des Ateliers ou Chantiers d'Insertion (ACI). L'ACI est un dispositif d'insertion ayant l'agrément de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) et conventionné par l'Etat après avis du Conseil Départemental pour l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE) qui regroupe l'ensemble des financeurs. L'Etat (DIRECCTE), cofinance les ACI.

Le département intervient selon une modalité de financement très précise, valable pour l'ensemble des ACI. L'aide concerne l'encadrement. Son montant est forfaitaire par bénéficiaire du RSA et en fonction de la durée du chantier.

Toute aide fait l'objet d'une convention qui prévoit que le département est systématiquement informé par l'organisme, de l'embauche, du départ des salariés et des résultats obtenus au moyen d'une grille d'évaluation. Le paiement du solde de la subvention s'effectue, comme le stipule l'article 7 de la convention type, sur présentation du rapport d'exécution et du bilan d'action mettant en évidence les réalisations techniques du chantier, avec pour chaque bénéficiaire, le nombre de mois travaillés ainsi que les étapes de parcours engagées à la sortie du chantier.

Les risques évoqués par la Cour sont donc limités et totalement inhérents au mode de financement retenu par l'Etat qui en plafonnant ses aides par structure a incité certaines associations à s'affilier pour assurer leur pérennité.

- *Des liens entre associations souhaités par les autres financeurs publics*

S'agissant des associations Diphtong, Grim, Montévidéo et Actoral, leur mutualisation et leurs relations contractuelles ont été exigées par le Ministère de la Culture et la ville de Marseille. En 2000, c'est à la demande de la Ville de Marseille et du Ministère de la Culture, et après étude d'un

cabinet extérieur, que l'association Montévidéo est fondée afin de mutualiser les moyens entre les associations Diphtong et Grim.

La nécessité pour les structures fondatrices d'être représentées au sein du Conseil d'Administration de Montevidéo est traduite dans l'article 5 des statuts qui indique : « sont membres fondateurs l'association Diphtong et l'association Grim. A ce titre, les présidents en exercice des deux associations Diphtong et Grim sont membres de droit de l'association Montevidéo». La même logique a concouru à la création de l'association Actoral pour organiser le festival du même nom.

L'ensemble des financeurs de ces structures (Etat, ville, région, département) connaissent donc les liens qui unissent ces structures et instruisent les demandes de subventions de manière transverse entre leurs services respectifs.

Le département relève d'ailleurs que l'Etat est le principal financeur de ces quatre associations avec 424 800 € et 374 200 € alloués en 2011 et 2012, le montant des subventions départementales étant de 167 500 € et 172 000 € ces mêmes années. L'acharnement de la chambre à ne pas retenir les arguments fournis par le département concernant ces quatre associations est difficilement compréhensible.

B- L'instruction des demandes : une logique de politique publique

En parlant de logique de guichet pour l'instruction des demandes, le rapport dénote une totale méconnaissance de l'organisation et des contrôles mis en place par le département. Plus grave encore, il comporte plusieurs inexactitudes concernant le fonctionnement même des instances délibérantes d'une collectivité territoriale et le rôle respectif de l'exécutif et de l'administration, tel que le définit le code général des collectivités territoriales. Cette confusion amène le département à s'interroger sur le sérieux de ce rapport de la Cour des comptes.

Le département demande que le titre de ce paragraphe soit remplacé par celui-ci : « l'instruction des demandes au département : une logique de politique publique » et que le circuit d'instruction et de décision soit présenté comme suit :

Le soutien aux associations est inclus dans le budget de chacune des politiques publiques car le département privilégie une logique d'objectifs à celle de « guichet » ou de statut juridique. Les actions proposées par certaines associations sont retenues car elles concourent aux objectifs des politiques publiques départementales.

Pour instruire près de 12000 dossiers de subventions par an, le département a mis en place une organisation et des moyens spécifiques. Un bureau des associations, composé d'une dizaine d'agents centralise la réception de l'ensemble des dossiers. Il réalise un premier niveau de contrôle sur la complétude du dossier.

Les directions instruisent les dossiers sur le plan technique, chacune dans le domaine de compétence de la politique publique concernée. Cette organisation assure que des agents qualifiés puissent émettre un avis technique spécialisé sur les actions conduites par les associations (agents des filières médico-sociales pour l'action sociale, conservateur ou spécialistes des différentes disciplines artistiques pour la culture…). Cela leur permet également de diversifier les éléments d'instruction en ne jugeant pas uniquement sur pièces, mais aussi en rencontrant un grand nombre d'associations et leurs partenaires et en suivant leurs réalisations sur le terrain.

Ces avis sont soumis systématiquement au conseiller général délégué pour chaque politique publique, qui effectue des arbitrages en fonction de l'intérêt départemental de l'action, de sa cohérence avec les objectifs de la politique publique départementale et du budget. Le rapport et la délibération sont signés par le président pour enrôlement à la commission de travail et d'étude correspondante, commission dans laquelle tous les groupes politiques sont représentés. Ensuite c'est la Commission Permanente du Conseil général, qui est l'instance délibérative compétente pour l'attribution de toutes les subventions aux associations du département.

Au total, le département refuse en moyenne chaque année 30% des demandes de subventions.

B.1. Les conditions d'attribution

- *Des domaines en lien avec la clause générale de compétence du département*

Le département ne comprend pas ce que cherchent à démontrer les paragraphes consacrés au fait que les subventions aux associations peuvent être attribuées dans différents domaines. Le département est effectivement une collectivité territoriale de plein exercice ; dotée de la clause générale de compétence par l'article L3211-1 du code général des collectivités territoriales. Il a donc toute légitimité sur le plan politique, comme réglementaire, pour soutenir des actions associatives qui relèvent tant de ses compétences obligatoires que facultatives. Le fait que le département ait choisi de favoriser l'accès des publics fragiles à la pratique sportive et parallèlement de soutenir le sport de haut niveau correspond, dans les deux cas, à un intérêt départemental pour la population et le territoire, affirmé par le département.

- *Des projets associatifs qui ne peuvent se réduire à des critères figés*

La Cour semble souhaiter que le département se dote de critères figés d'attribution pour l'ensemble des subventions. Or cela reviendrait précisément à développer strictement une logique de guichet, dans tous les domaines, ce que reproche la Cour par ailleurs. Le rapport n'explicite pas,

en quoi ces critères seraient utiles en termes d'impact pour le territoire ou d'allocation des deniers publics. Il ne donne pas, non plus, d'exemple de ce que pourraient être ces critères.

Parmi les domaines cités par le rapport (droits des femmes, animation pour les seniors, associations pour les enfants, associations caritatives) : quels seraient les critères d'attribution pertinents a priori ? La décision et le niveau de la subvention résultent d'une analyse qui intègre plusieurs facteurs : l'avis technique sur le projet, son coût, son historique, son impact territorial, économique, social, la disponibilité budgétaire, etc. Le département a adopté des modalités de calcul de subvention, par contre, dans les domaines pour lesquels cela répond à une vraie logique : nombre de places pour les crèches, nombre de participants pour les congrès, pour les actions d'insertion sociale, séjours éducatifs et sportifs, etc.

- *Des exigences administratives identiques pour toutes les associations*

Le paragraphe intitulé « une gestion éclatée » est particulièrement erroné. Il affirme que « l'intervention est laissée à la seule appréciation des services » et que les directions exigent des justifications très différentes et disproportionnées entre les mircro-actions de Léo Lagrange et les montants financiers importants de Karwan ou du Ballet d'Europe.

En premier lieu, c'est la loi qui impose au département les pièces qui sont exigibles pour toute demande de subvention et dans la plupart des cas, la loi n'exonère malheureusement pas les associations de la présentation de ces justificatifs en fonction du montant (hormis les comptes certifiés par un commissaire aux comptes au-delà d'un certain seuil seulement).

Il est exact que l'association Léo Lagrange dépose un très grand nombre de dossiers car elle élabore chaque activité de ses centres sociaux comme un projet à part entière (c'est à dire des dossiers distincts par discipline et par classe d'âges). Il est exact également que les bilans d'activités de l'association sont formalisés différemment car ils répondent aussi aux exigences d'autres partenaires, et notamment la CAF et les communes qui sont les financeurs principaux de ces actions. Si le département peut conseiller à une association de regrouper certaines activités dans une même demande, il ne peut pas l'imposer, d'autant plus lorsque cela répond à des exigences d'autres partenaires financiers.

- *Un contrôle qui passe aussi par un travail de terrain*

S'agissant de Karwan, le département rappelle que cette association culturelle organise depuis plusieurs années des spectacles des arts de la rue qui ont un retentissement dans toutes les Bouches-du-Rhône. Au-delà, de l'instruction sur pièces, les services rencontrent l'association régulièrement et sont présents lors des spectacles. Le succès populaire de ces spectacles a d'ailleurs conduit l'Etat et les autres partenaires à la retenir dans le cadre de la programmation MP2013. A titre d'exemple, la manifestation « Entre

flammes et flots » réalisée à Marseille a réuni plus de 400 000 personnes, ce qui justifie le soutien apporté par le département.

Les services du département contrôlent donc davantage, sur le terrain, des structures comme Karwan et Ballet d'Europe que de petites structures. La chambre régionale des comptes n'a réalisé son analyse qu'au vu des archives des dossiers de subventions, sans rencontrer les agents instructeurs ou les associations. Elle n'a donc pas intégré cette dimension essentielle du travail quotidien des services du département. Au-delà, il faut rappeler que le montant de subvention n'est pas toujours un bon indicateur du niveau de risques spécifiques au département en tant que cofinanceur. Dans le domaine culturel, par exemple, les montants les plus élevés de subvention concernent des manifestations, notamment des festivals, qui ont une renommée nationale et qui sont subventionnés pour des montants encore plus importants par l'Etat et la commune.

- *Des agents instructeurs formés et spécialisés*

La conclusion de ce chapitre qui indique que « la collectivité se fie à l'expertise des agents ou des chargés de mission spécialistes du secteur concerné sans être en mesure de s'assurer de la régularité et de la cohérence de leur proposition » est totalement inappropriée. Le département confirme sa volonté de confier l'instruction des demandes de subventions à des spécialistes des différents domaines concernés afin d'assurer une instruction de qualité sur le fond des actions initiées par les associations. Néanmoins, la première étape d'instruction par les services reste la conformité réglementaire. Comme dans toute collectivité territoriale, les agents de l'administration départementale remplissent leur mission en faisant part de leur analyse technique et de leurs vérifications réglementaires, mais la décision d'attribution, in fine, est celle de la commission permanente, les conseillers généraux ayant seuls la légitimité pour décider des dossiers acceptés et des montants alloués.

B.2. L'exploitation des informations

- *Des cas très limités d'absence de convention*

Pour s'assurer que le département et les associations signent des conventions dès que le seuil de 23000 € de subvention annuelle est atteint, la Cour, comme la chambre régionale des comptes, recommande que le logiciel de suivi des subventions intègre une alerte automatique de ce seuil.

Toutefois la Cour relève que pour l'essentiel ces conventions sont signées, leur absence n'ayant été constatée que pour un nombre de cas « limités » selon le rapport.

Le département n'est pas opposé à cette recommandation, mais elle présente des difficultés techniques. Pour l'instant, le logiciel permet à un agent instructeur de visualiser toutes les subventions attribuées à une même association par l'ensemble des autres services du département. La procédure

prévoit l'obligation pour les agents instructeurs de consulter cette information et de prévoir la signature de la convention dès que le seuil de 23000 € est atteint. L'alerte automatique (sans besoin de consulter une fiche spécifique) a été sollicitée, mais le prestataire informatique ne s'est pas engagé sur la faisabilité technique de cette fonctionnalité.

Il est utile de préciser que la mise en place d'une alerte informatique ne garantira pas à elle seule, la signature effective des conventions. De ce fait, le département a aussi mis en place des contrôles a posteriori pour vérifier de manière aléatoire la signature de certaines conventions.

- *Des audits du département sur la régularité comptable des associations*

Le rapport affirme que les services n'utilisent pas certaines pièces des dossiers, notamment les informations financières. Les services du département analysent bien évidemment les documents financiers lors de l'instruction. Toutefois, ils peuvent difficilement remettre en cause ou émettre un avis plus pointu que celui d'un expert-comptable ou d'un commissaire aux comptes qui aurait certifié la comptabilité d'une association malgré l'absence de certaines pièces. Le département avait aussi constaté, lors de ses propres contrôles internes, que certains documents ne se retrouvaient pas dans leur intégralité dans les dossiers archivés ou que les services pouvaient rencontrer une difficulté à émettre un avis sur la situation financière pluriannuelle d'une association.

Pour tenir compte de l'organisation par domaine, de la diversité des profils d'instructeurs, le département a complété son processus d'instruction par des audits d'associations ciblés volontairement sur le respect de la réglementation comptable. Il a audité, entre 2008 et 2013, l'ensemble des associations bénéficiant plus de 100 K€ de subvention départementale par an, associations qui sont généralement concernées par l'obligation de certification des comptes.

Les audits ont été ciblés sur le respect de la règlementation en matière d'établissement des comptes par un expert-comptable et de certification, ainsi que sur une analyse de la situation financière sur trois ans (fonds de roulement, trésorerie…). Cet objectif a été atteint en 2012, les écarts pointés figurant dans les audits consultés par la chambre.

Ces audits ont permis aux services d'avoir une analyse spécialisée sur la situation financière des associations. Ils ont aussi mis en évidence que des associations n'avaient pas respecté certaines exigences, notamment en termes de certification des comptes. Le département a arrêté le subventionnement de ces associations tant qu'elles n'avaient pas nommé un commissaire aux comptes, ce qui a conduit la plupart d'entre elles à se mettre en conformité depuis, les autres n'ayant plus bénéficié de subventions départementales.

En conclusion, le département aurait apprécié que les rapports de la chambre et de la Cour reconnaissent que leurs observations sont fondées sur les audits précédents du département et que ceux-ci ont été efficaces

B.3. Le circuit de décision : un processus identique pour toutes les associations

Le département ne peut pas accepter qu'un rapport de la Cour des comptes entérine qu'il existerait « un circuit de décision parallèle et en partie officieux ».

Le fonds spécial d'intervention (FSI) n'est rien d'autre que l'intitulé d'un programme de crédits sur lequel peuvent émarger des projets qui ne répondent pas aux critères habituels de chaque politique publique ou qui n'avaient pas été budgétés pour l'année en cours. Toutes les subventions concernées sont instruites comme les autres et soumises au vote de la commission permanente du conseil général.

En 2012, le FSI a représenté 2,3 M€ dont 1,1 M€ en fonctionnement. Il ne concerne pas que des aides apportées au mouvement associatif, mais aussi aux collèges, par exemple, pour l'organisation de leurs voyages. Ainsi cette ligne ponctuellement utilisée pour les subventions aux associations représente moins de 1% du budget départemental consacré aux associations.

La stagnation, voire la diminution, des budgets des politiques départementales facultatives ces dernières années a conduit à pérenniser des financements sur la ligne FSI pour certains projets associatifs, comme le mentionne la Cour.

II. La maîtrise des risques

A. Les risques juridiques

A.1. Le conventionnement : une obligation intégrée dans le processus de versement

Comme rappelé supra, le département a mis en œuvre plusieurs actions de contrôle pour veiller à la signature d'une convention lorsque la réglementation l'exige. La Cour mentionne d'ailleurs que l'absence de convention ne concerne que quelques cas limités.

A.2. Le respect de la concurrence

Le département n'est visiblement pas concerné par le chapitre concernant le respect de la concurrence.

D'une part, le rapport définitif de la chambre régionale des comptes a pu constater que le département avait mis en œuvre des procédures de marchés publics pour certaines actions portées par des associations, notamment l'accompagnement à l'emploi.

D'autre part, le département rappelle que la législation nationale et européenne quant à l'application du code des marchés publics dans les domaines socio-éducatifs a connu plusieurs revirements. Il confirme donc

qu'il suit, depuis plusieurs années maintenant, l'évolution de la règlementation européenne en la matière, la place du secteur associatif correspondant à la possibilité ouverte dans le cadre des services d'intérêt économique général.

B. Les risques financiers

B.1. Les financements alloués

- *Des contrôles qui ne peuvent garantir le risque zéro*

Il est exact que sur les 69 associations examinées, soit 1200 dossiers de subvention, la chambre régionale des comptes a soulevé le cas de trois associations qui ont vraisemblablement obtenu un surfinancement sur un projet. Bien que le rapport ne le mentionne pas, pour une des trois associations, le département, suite à un audit qu'il avait effectué, a arrêté tout subventionnement avant que la chambre n'établisse ses propres constats. Pour les deux autres, effectivement, les audits n'ayant pas été effectués simultanément, les recoupements n'avaient pas été faits.

Le département s'efforce de développer de nouvelles actions de contrôle sur cet aspect. Cependant, il ne sera jamais totalement à l'abri de pratiques d'associations qui solliciteraient de petites subventions pour un même projet avec un intitulé et une présentation différents.

- *Un principe général quant au plafond des subventions d'investissement*

Le rapport mentionne que le département a octroyé quelques subventions d'investissement au-delà de 80% du montant de l'opération. La législation ne fixe aucun plafond pour le pourcentage de financement par une collectivité territoriale. Le département a cependant souhaité retenir un principe général d'application de ce plafond. Le département a toujours estimé nécessaire de se laisser la possibilité d'aller au-delà, de manière exceptionnelle, pour certaines opérations et a pris acte de la demande de la chambre de mieux formaliser les dérogations à sa règle interne.

- *Un objectif de stabilité pour permettre la réalisation des projets associatifs*

La Cour relève que chaque année 80% des subventions départementales correspondent à des renouvellements de subventions de l'année antérieure. Elle considère que ces reconductions sont effectuées sans être étayé par un suivi précis de l'activité. Cette assertion n'est cependant pas étayée par la Cour. L'association retenue pour illustrer cette situation correspond, au contraire, à un dispositif pour lequel l'activité de l'association est particulièrement suivie puisqu'il s'agit des actions d'insertion pour lesquelles le département verse 50% du montant après réalisation et justificatifs.

Le rapport stigmatise « les faibles performances de l'association Evolio » parce que le taux de retour à l'emploi, à l'issue des chantiers

d'insertion, a diminué entre 2007 et 2010 (en moyenne 60% en 2007 contre 40% en 2010, et 35,2% en 2010 pour ceux du nord de l'agglomération marseillaise). Sur la base de cet exemple, la Cour considère que le département devrait retenir le même indicateur que l'Etat pour mesurer l'efficacité des actions d'insertion, à savoir le taux de sortie positive dans l'emploi ou la formation et surtout que le département devrait réexaminer son soutien à Evolio.

Le département ne comprend pas cette recommandation puisqu'elle ne correspond pas à la pratique de l'Etat et ne répond pas, non plus, aux exigences d'accompagnement des personnes en très grande difficulté sociale.

Le département relève que même si l'Etat suit cet indicateur, il n'a pas arrêté son financement à l'association. L'Etat alloue pour chaque chantier d'insertion un montant forfaitaire de 15 000 € et il a continué à attribuer ce même montant à chaque chantier d'insertion porté par Evolio pendant toute la période 2011-2013. Le département a attribué, lui, pour ces mêmes chantiers, un montant en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA participant au chantier et de la durée du chantier. Cette modalité de calcul (3500 € par bénéficiaire du RSA pour 12 mois, avec calcul au prorata du nombre de mois pour les chantiers plus courts) répond à l'objectif prioritaire du département, à savoir la reprise d'une activité professionnelle par les bénéficiaires du RSA.

Le département n'a pas retenu comme indicateur le taux de retour à l'emploi car les personnes qui s'inscrivent dans ces chantiers d'insertion sont la plupart du temps très éloignées de l'emploi, cumulant des problématiques de santé, de logement, d'illettrisme, etc. Le chantier d'insertion est une première étape d'insertion sociale préalable et parfois indispensable, dans le parcours d'insertion professionnelle. Il peut être considéré comme une réussite dès lors que l'accompagnement social et technique mis en œuvre par l'association a permis de stabiliser la personne dans son activité lors du chantier en évitant les décrochages, de conforter ses démarches pour résoudre les obstacles à l'emploi (santé, logement…) et de l'engager dans un processus d'élaboration de projet professionnel, ou d'inscription à une formation qualifiante à l'issue du chantier.

Le département confirme qu'il a émis, auprès de l'association, des observations techniques sur l'accompagnement de certains chantiers en 2011 et vis-à-vis desquelles l'association a pris des engagements. Sur cette base, le département, comme l'Etat, a poursuivi son soutien. Les partenaires ont tenu compte dans cette décision du fait que le territoire de Marseille et d'Aubagne sur lequel intervenait l'association Evolio était particulièrement sous doté en actions d'insertion pour des publics très éloignés de l'emploi. Le nombre de postes en chantiers d'insertion y est deux fois inférieur à la moyenne nationale : 25 postes en insertion pour 1000 demandeurs d'emploi et 14 postes pour 1000 allocataires du RSA sur Marseille. Il ne faut pas écarter que le faible taux de retour à l'emploi de certains chantiers sur la période 2007/2010 est aussi inhérent aux difficultés sociales accrues de certains

territoires, encore aggravées depuis 2008, par la crise économique et financière qui touche le département, et plus particulièrement le nord de l'agglomération marseillaise.

Au regard de ce type de situations, le département confirme que la stabilité des financements fait partie de ses objectifs dès lors que l'association respecte ses obligations vis-à-vis du département et n'a pas suscité d'alerte lors d'un audit. Dans un contexte de désengagement de l'Etat et d'incertitude quant aux financements à venir, le département considère qu'il est primordial d'assurer un minimum de pérennité au mouvement associatif pour qu'il puisse porter des projets de moyen terme essentiel pour la population et le territoire, tels que l'accompagnement des personnes en grandes difficultés sociales. De plus, le département affirme qu'il estime préférable de limiter les clauses des conventions et de les appliquer, plutôt que de multiplier les contraintes sans être en capacité de les respecter.

B.2. Les soutiens financiers

- *Des arbitrages complexes vis-à-vis des associations en difficultés financières*

Le rapport rappelle les risques que peuvent présenter des subventions allouées à des associations dont la situation financière est fragile ou se dégrade et qui seraient par ailleurs très dépendantes des financements publics. Le département est conscient de ces risques. C'est d'ailleurs pour cette raison que tout audit d'association, diligenté par le département, comprend une analyse fine de la situation financière sur les trois dernières années et des recommandations générales aux associations.

La Cour semble considérer que dans de telles situations, le département devrait arrêter de subventionner ou imposer un plan de redressement. C'est oublier le risque de gestion de fait, risque principal pour une collectivité territoriale, qui interdit au département de s'immiscer dans le fonctionnement et les décisions de ces structures privées.

Il est exact que le département a retiré de sa convention, l'obligation de mettre en place un plan de redressement en cas de report à nouveau négatif. Mais cette décision ne témoigne pas d'un moindre contrôle. Elle prend simplement acte de l'impossibilité d'imposer de telles décisions à des associations qui restent juridiquement autonomes, qui dépendent d'autres financeurs publics que le département (notamment l'Etat) et qui sont confrontées à des situations dont elles n'ont pas la maîtrise complète, telle que la baisse subite des crédits de l'Etat. Dans ce contexte, il est compréhensible qu'elles puissent avoir parfois besoin de temps pour diversifier leurs sources de financement ou réorienter leurs activités, notamment lorsqu'elles emploient plusieurs salariés.

- *Le département appelé pour pallier la baisse des crédits d'Etat*

Au-delà des aspects réglementaires, cette concomitance d'une forte dépendance aux financements publics et d'une fragilité financière est de plus en plus fréquente dans un contexte de demande sociale en hausse et face à des soutiens financiers de plus en plus incertains, compliqués à obtenir et globalement en baisse (Etat notamment).

Il faut rappeler que si le département s'engage autant en faveur du mouvement associatif local c'est aussi parce qu'il a longtemps pallié le désengagement de l'Etat, le département étant sollicité par l'Etat lui-même pour soutenir des associations indispensables pour le tissu social et le développement, mais qu'il n'est plus en mesure d'aider au vu de la baisse des crédits d'Etat. Pour l'avenir, toutefois, le département n'aura plus cette capacité, le budget départemental étant de plus en plus contraint.

Signe de cette tension sur les financements publics, le gouvernement a sollicité du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) des propositions pour faciliter et augmenter le financement privé des associations. Dans son avis du 21 mars 2013, le HCVA constate, depuis 2005/2006, « la baisse des financements de l'Etat et l'augmentation de ceux des conseils généraux qui ont compensé à un niveau global la baisse des financements de l'Etat jusqu'en 2010». Dans ses projections, le HCVA estime que dans les années à venir, la part des crédits d'Etat dans le financement des associations, au niveau national, devrait se limiter « à 8,6% au lieu de 12,3% en 2005/2006 (soit 6Mds€ au lieu de 7,3 Mds€) ». Dans le même temps, les financements par les conseils généraux passent de « 5,9Mds€ à 7,5 Mds€ ». (Rapport intermédiaire du HCVA sur le financement privé des associations du 21/03/2013).

III – Le suivi

A- Les conventions

A.1. Une formulation qui doit reconnaître l'autonomie de décision des associations

Le rapport indique que les conventions avec les associations sont peu précises en termes d'objectifs et de grille d'évaluation, en englobant dans cet avis, apparemment, à la fois le département et la région, bien que les deux collectivités n'aient pas a priori les mêmes modèles de convention.

Le département relève cependant que les subventions qu'il attribue concernent des actions à l'initiative des associations. Il intervient pour soutenir des projets préexistants, définis en termes d'objectifs par les associations et non par le département.

Dans les chapitres précédents, la Cour a rappelé que les collectivités devaient être vigilantes à ne pas confondre subventions et prestations réalisées à la demande du département qui relèvent d'un marché public. C'est en ce sens que l'objet des conventions type de subvention, élaborées par le département, est formulé en se référant au détail du projet et des engagements tels que l'association les a décrits dans le dossier de demande de subvention. L'article 1 des conventions type indique « Par délibération

susvisée de la commission permanente, le Département a octroyé une subvention de fonctionnement à l'association pour la réalisation des actions suivantes (à préciser) dont le descriptif et les modalités ont été précisés par l'association dans le dossier de demande de subvention n° BA (à préciser). »

A.2. Une évaluation par politique publique

S'agissant de l'absence de grille d'évaluation, l'affirmation est trop généraliste. Le département rappelle que son soutien aux associations relève d'une logique de politique publique et il en est donc de même en termes d'évaluation.

La chambre régionale des comptes a omis de le mentionner dans son rapport, mais elle a eu connaissance de tous les documents concernant l'évaluation de la politique sportive que le département a réalisée en 2009/2010. Des questionnaires ont été adressés à la fois à des bénéficiaires et aux partenaires. S'agissant des actions associatives, par exemple, le département a adressé en 2010 un questionnaire aux 6000 collégiens qui participaient aux séjours éducatifs et sportifs organisés par des associations subventionnées par le département. Les 4191 réponses (69%) ont fait ressortir un taux de satisfaction de 95% pour la qualité de l'encadrement des activités physiques et sportives.

B- L'obligation de rendre compte : des audits diligentés par le département sur la régularité comptable qui ont conduit à des suspensions de subventions et à des mises en conformité par les associations

Le rapport affirme sans l'étayer et sans distinguer s'il s'agit du département ou de la région, que le non-respect des engagements conventionnels par les associations n'entrainent ni demande d'explication, ni suspension des subventions.

Dans les domaines qui s'y prêtent, les conventions prévoient un versement de la subvention en deux temps. C'est le cas notamment dans le secteur de l'insertion ou des séjours éducatifs et sportifs, le versement du solde de la subvention (50% du montant) n'étant effectué qu'après transmission des documents de bilan.

Le département rappelle qu'au-delà de la phase d'instruction proprement dite, il a audité sur 2006/2010, 500 associations sur place et sur pièces. Les conclusions de ces audits ont amené à suspendre les subventions temporairement ou définitivement pour 10% des associations auditées.

Le rapport indique que la chambre a relevé l'absence de certaines annexes des comptes (notamment rapport spécial sur les conventions réglementées) dans les dossiers de subventions archivés par les services. Le département reconnaît que certains documents n'étaient pas complets, mais il note que la chambre a établi de telles assertions en se fondant uniquement sur l'archivage des dossiers 2006-2010.

Le rapport indique que les associations ont pu fournir à la chambre ces documents financiers et en conclut que ce sont les services instructeurs qui ne les ont pas réclamés. Cette assertion est totalement erronée et infondée.

La réalité est que le département a constaté, lors de ses audits, que certaines associations n'établissaient pas des comptes conformes (pas établis par un expert-comptable, non certifiés par un commissaire aux comptes ou ne comprenant pas toutes les annexes). Ces constats ont amené systématiquement à l'arrêt des subventions et à une demande de mise en conformité valable pour les nouveaux exercices. C'est suite à ces demandes que les associations ont établi les documents nécessaires.

Sur la seule période 2009/2012, le département a effectué environ 400 audits d'associations, 49 audits se sont conclus par un indicateur rouge, principalement pour ce type de motifs. 25 d'entre elles se sont mises en conformité sur la période et 24 ont conservé ce niveau d'indicateur et ne sont donc plus financées par le conseil général depuis.

C – Le contrôle et l'audit internes

Le département relève que ce chapitre, et notamment celui sur la traçabilité des contrôles, ne cite que le dispositif de la région. Il demande donc de nouveau que les deux collectivités soient séparées et que leurs organisations et contrôles internes respectifs soient décrits en préambule.

Ainsi, dans ce paragraphe, le rapport préconise la mise en place de formation pour les agents. Or le département a déjà mis en place un tel programme de formation. A titre d'exemple, il a concerné 160 agents en 2010 (journée de sensibilisation) et 150 agents en 2011 (module obligatoire intitulé « se positionner dans sa fonction d'instructeur » et « maîtriser les techniques d'instruction »). Des formations d'approfondissement ont également été déployées sur la connaissance de la vie associative et la maîtrise du logiciel de suivi des associations, avec quatre modules différents (« la vie associative », « les bases de l'analyse financière », « approfondir GDS », « mettre en œuvre GDS »).

Concernant la fédération départementale des chasseurs, le département précise que la subvention départementale représentait 8% du budget de l'association. L'audit réalisé par le département, fin 2011, s'était conclu par un indicateur orange. Cet indicateur correspond à des situations pour lesquelles le département laisse un délai à l'association pour apporter des précisions et se mettre en conformité avant de suspendre la subvention.

L'audit avait, entre autres, relevé que la fédération apportait un soutien financier aux sociétés de chasse des Bouches-du-Rhône. Ce soutien pouvait correspondre pour partie à un reversement de subventions départementales (celles-ci ne représentant que 8% du budget), qui n'est pas illégal, mais qui doit alors être prévu dans la convention.

En l'absence d'éléments nouveaux de la part de la fédération, le département a établi un indicateur rouge et suspendu tout financement comme le rappelle la Cour.

En parallèle, fin 2011, la presse s'était fait écho des enquêtes judiciaires concernant les faits mentionnés par la Cour, à savoir les liens entre la fédération et la revue « Chasser en Provence ». Le Département n'a jamais eu de retour quant aux conclusions de ces procédures judiciaires et n'a donc pas pu s'appuyer sur ces éléments pour prendre sa décision. Le Département n'était pas habilité à auditer la structure support de Chasser en Provence puisqu'il ne peut le faire que pour les organismes qu'il subventionne directement.

Conclusion

Sollicité par un grand nombre d'associations, le département a construit au fil du temps, un processus d'instruction qui s'inscrit au sein de chacune de ses politiques publiques obligatoires et facultatives. Collectivité de proximité, le département n'attribue pas les subventions au regard de seuls critères figés et quantitatifs, mais tient compte du travail de terrain réalisé par les associations.

Les différents dispositifs de contrôle mis en œuvre par le département, même s'ils sont perfectibles, s'inscrivent bien dans une logique d'amélioration continue, comme en témoignent les évolutions conséquentes apportées en 2008 aux audits d'associations.

La Cour recommande aux collectivités territoriales de se doter de contrôles internes encore plus sophistiqués afin de couvrir la grande diversité des risques, d'évaluer chacune des subventions allouées, puis d'auditer à son tour, ce système de contrôle et d'évaluation.

Dans le contexte actuel de grave crise économique et sociale, le mouvement associatif, riche de ses nombreux bénévoles, est un élément indispensable de cohésion sociale. Il est lui-même fragilisé par la baisse des aides publiques, notamment de l'Etat et les grandes incertitudes sur l'avenir de ces financements, à l'image des craintes émises par les grandes associations caritatives quant à la poursuite des aides alimentaires européennes.

Face à cette situation, le département considère que les collectivités et l'Etat devraient veiller à simplifier et stabiliser le dispositif de soutien aux associations. Il serait ainsi favorable à diminuer les exigences administratives pour les plus petites d'entre elles. Le département confirme que les subventions qu'il attribue s'inscrivent dans la durée afin de pérenniser des actions importantes menées par le monde associatif que ce soit par de grandes associations employant des salariés ou par de petites structures bénévoles qui contribuent au lien social.

Un juste milieu doit être trouvé entre maîtrise des risques et efficacité. De ce point de vue, la complexité des recommandations de la Cour en termes de dispositifs de contrôles systématiques, qui seraient eux-mêmes audités,

apparaît disproportionnée, voire contreproductive en termes d'allocation des effectifs et des budgets.

Enfin, le département rappelle qu'il a déjà fait état de ses engagements en matière de subventions aux associations dans sa réponse au rapport de la chambre régionale des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION ACTORAL

L'association ACTORAL a été créée en 2007 à la demande des collectivités locales et de l'État, pour porter le festival de théâtre ACTORAL, dans la perspective de Marseille Provence 2013, capitale européenne de la culture. Cette nouvelle association a donc vu le jour par souci de transparence et de bonne gestion des fonds publics qui lui seraient alloués par la suite, étant appelée à un fort développement.

ACTORAL est ainsi passé en dix ans de week-ends de rencontres d'auteurs présentées et portées par l'association MONTÉVIDÉO, à une structure autonome qui porte un festival de trois semaines en septembre-octobre chaque année, fédèrant aujourd'hui une quinzaine de lieux culturels marseillais autour d'une programmation commune d'environ 60 spectacles.

***

- Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO :

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

L'association Diphtong, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Aujourd'hui dirigée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices.

ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'État. Le festival est dirigé artistiquement par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas.

MONTÉVIDÉO, association co-fondée par Diphtong et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…).

- MONTÉVIDÉO comme l'un des lieux de diffusion du festival ACTORAL

En 2000 Hubert Colas et le musicien Jean-Marc Montera fondent MONTÉVIDÉO – site de création contemporaine à Marseille pour exercer leurs activités. MONTÉVIDÉO, conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de Diphtong Cie et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM (Groupe de Recherche et D'Improvisation Musicales), s'est développé depuis 12 ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression.

Le festival ACTORAL est ainsi une émanation des activités de MONTÉVIDÉO. Depuis la création de l'association ACTORAL autonome, MONTÉVIDÉO demeure la base arrière du festival ACTORAL, qui y a ses bureaux, y installe sa billetterie et y présente des formes légères pendant le festival. ACTORAL bénéficie des espaces communs : bureaux partagés (open space), studio 3 (stockage de matériel), hall en tant que lieu de convivialité, centre de ressources et profite également des 9 logements pour les artistes invités lors du festival.

- Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures de MONTÉVIDÉO, ni de festival organisé en commun.

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres. Par conséquent, les moyens financiers des structures ne sont pas mutualisés pendant le festival, ni entre MONTÉVIDÉO et ACTORAL, ni avec DIPHTONG ou le GRIM, qui ne prennent pas du tout part à l'organisation du festival.

En revanche, le festival noue des partenariats avec une quinzaine de théâtres et lieux culturels de Marseille, pour présenter sa programmation, dans un esprit de partage et de coréalisation des projets artistiques choisis.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO pour le partage des frais fixes que sont le loyer, les fluides, les locations des photocopieurs et de la machine à affranchir, et les salaires liés à la mutualisation du régisseur technique du lieu. ACTORAL n'est pas concernée par ce partage des frais fixes.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, affranchissements) sont en revanche partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO, dont ACTORAL.

- Le personnel d'ACTORAL

. ACTORAL rémunère 4 salariés permanents, pour l'équivalent de 3 Equivalents Temps Pleins :

- une administratrice à mi-temps,

- un chargé de communication et de relations publiques à mi-temps,

- une directrice de production à temps plein,

- un secrétaire général à temps plein.

Les deux personnes permanentes à temps partiel (l'administratrice et le chargé de communication) sont par ailleurs embauchées par un autre contrat à mi-temps par l'association Diphtong.

Ceci afin d'optimiser le travail de ces permanents qui travaillent pour le projet du même artiste Hubert Colas, car les deux structures indépendamment ne pourraient embaucher ces personnes à plein temps, et car les interlocuteurs (tutelles, banques, théâtres partenaires…etc.) sont les mêmes.

. Par ailleurs, des renforts sont embauchés chaque année en CDD saisonniers (production/logistique, relations publiques, billetterie…)

. Enfin, ACTORAL rémunère des intermittents artistes et techniciens au gré des créations et de la programmation (ETP en 2012 : 1,40).

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, ACTORAL fait appel à un Commissaire aux et à un cabinet d'expertise comptable.

Le Conseil d'Administration de la structure ACTORAL a des membres différents des autres Conseil d'Administration des autres structures, seule la Vice-Présidente de ACTORAL est aussi la Présidente de Diphtong, et c'est à ce titre qu'elle est membre du Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO. A ce titre des conventions règlementées de répartition de frais sont passées, qui font l'objet d'un rapport spécial du commissaire aux comptes.

***

Ainsi, la mutualisation des frais de fonctionnement entre les associations est très encadrée, et vise précisément à une économie de moyens, afin de maximiser les ressources investies dans la création artistique. Cette démarche est exemplaire et ne saurait nous être reprochée, à l'heure où elle va devenir la règle pour tout le secteur associatif, dans un contexte de diminution des fonds publics pour la culture.

Je pense que ces précisions vous permettront de modifier l'extrait nous concernant et notamment de ne pas mentionner de festival organisé en

commun entre les associations, ni le manque de transparence des flux financiers entre les structures, qui sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION BALLET D'EUROPE

Les observations de la Cour concernant le Ballet d'Europe portent sur le fait que des subventions seraient « systématiquement reconduites sans débat sur la base de justificatifs très succincts ».

Cette remarque fait suite à l'analyse de la Chambre régionale des Comptes qui relève des différences de traitement quant au niveau des enjeux financiers des dossiers à instruire.

Le projet de rapport pointe aussi l'extrême diversité des activités du Ballet d'Europe et des financements qui concourent à la mise en œuvre de ses missions de création, de diffusion de spectacles, de formation, d'intégration sociale et de sensibilisation. C'est cette diversité qui a fondé le soutien initial du Fond Social Européen pendant les trois premières années d'activité du Ballet d'Europe. Le Ballet a en effet reçu trois années de suite le soutien du FSE au titre d'un projet intitulé « Stabilisation Emploi Danse », et aussi du FEDER au titre de la politique de la ville pour son action de sensibilisation dans les quartiers difficiles de Marseille en faveur des publics défavorisés. Ces actions sont gratuites.

Appuyant ces actions, les collectivités territoriales, Département et Région, ont apporté des cofinancements pour le soutien à ces projets spécifiques.

Le FEDER et le FSE ne pouvant pas financer des projets plus de trois ans, le Conseil Général a pris le relais, souhaitant que ce qui était mené à titre expérimental devienne opérationnel et pérenne. Ceci est dans la logique des cofinancements avec des fonds structurels européens qui sont là pour initier des expérimentations que l'État ou les Collectivités peuvent par la suite décider de poursuivre si les résultats ont été positifs. Ceci explique qu'il ne soit pas nécessaire chaque année de repréciser l'ensemble de l'action.

Contrairement à ce qui est reproché, il y a eu de très nombreux justificatifs, contrôles et rapports liés à la présence des fonds européens, FEDER et FSE, sur ce dossier. C'est d'ailleurs le seul dossier à avoir reçu à l'époque des « subventions croisées » selon l'expérimentation mise en place par l'Union européenne et l'État.

Ceci a été largement souligné par l'État et le représentant du FSE lors de la clôture de la programmation du FSE en France, clôture qui a eu lieu à Marseille.

Le Conseil Général était cofinanceur et a délibéré en ce sens afin d'affecter une part des crédits sur ce volet de l'action du Ballet d'Europe. L'Europe est très exigeante et vigilante sur la présentation des projets et leur suivi. Le Conseil général, siégeant de droit au Comité de Suivi des fonds structurels a eu le dossier complet de demandes de subventions au titre du

FEDER et du FSE, demandes extrêmement détaillées (contenus et budgets), comme il a eu accès à tous les justificatifs budgétaires tant d'étape que consolidés.

Tant qu'il y a eu du FSE et du FEDER, les rapports annuels d'activité concernant les deux projets (SED et politique de la ville) ont été remis ainsi que trois rapports d'étape chaque année, et ce tant que ces fonds ont été attribués au Ballet. Un document final a été remis avec toutes les annexes justificatives détaillées tant sur le plan des budgets que des opérations menées et des publics visés avec les indicateurs physiques et les indicateurs d'impact chiffrés, et respectés au-delà d'ailleurs des engagements initiaux. Ces documents sont toujours présents et accessibles.

Un « contrôle approfondi », « contrôle sur place » a été mené à la fin du financement du projet pluriannuel (2003-2004-2005) par les services de l'État et aucun redressement n'a été prononcé, ce qui est rare en matière de FSE et signifie bien que les justificatifs existaient. Les justificatifs ont été contrôlés par la Trésorerie Générale.

Ces documents sont entre les mains de l'État, comme il se doit dans le cadre des subventions publiques au titre du FEDER et du FSE. A l'époque, les collectivités locales pouvaient cofinancer mais n'étaient ni organismes intermédiaires ni chargées des contrôles ni détentrices des pièces justificatives. Ce rôle incombait à l'Etat, principalement à la Délégation Régionale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle placée auprès du Préfet de région (DRTEFP) et au Secrétaire Général aux Affaires Régionales (SGAR). Le SGAR a toujours eu parfaite connaissance de l'action du Ballet d'Europe dans ses deux domaines et non seulement a toujours salué le travail mais n'a jamais critiqué les justificatifs fournis, estimant le projet satisfaisant sur ce point.

Votre Cour sait combien l'Union européenne est exigeante en matière de rapports d'activités. Dans ces rapports figurent non pas uniquement le programme annuel lié aux activités de production (qui ne relevaient pas du projet SED) demandé par le Conseil Général, mais aussi la liste exhaustive de toutes les actions prévues en matière de formation insertion et reconversion sensibilisation. Ces actions sont non seulement citées, mais figurent dans chaque rapport la liste et les dates de chaque session de formation et de chaque action de sensibilisation avec les feuilles de présence signées des bénéficiaires, y compris des bénévoles.

Contrairement à ce qui est suggéré, il existe bien un rapport complet chaque année pendant les neuf années d'existence du Ballet, donc au-delà des cofinancements FEDER et FSE, rapport établi par un expert indépendant spécialisé dans les subventions publiques à caractère social.

Ce rapport disponible et communicable est composé de deux sous rapports : l'un reprend les actions, la méthodologie validée par l'Union européenne, la liste des danseurs et leur évolution, les bénéficiaires de

l'intervention publique à caractère social ; l'autre retrace l'activité artistique.

Ces deux rapports régulièrement actualisés ont été largement diffusés, y compris auprès de certains syndicats professionnels en matière de danse.

Le Ballet d'Europe a gardé l'intégralité de sa mission (insertion, reconversion, sensibilisation), après la cessation des subventions du FSE, et ce conformément aux engagements pris dans le cadre du FSE.

Le Ballet d'Europe a également gardé de cette expérience une discipline de gestion interne en ce qui concerne les justificatifs de présence et d'intervention.

Les actions dans les collèges (surtout en zones APV, ECLAIR), initiées par la suite, se renouvellent chaque année, de même la préparation au baccalauréat danse.

Ce sont des actions performantes, inscrites dans le temps, se refusant à des opérations événementielles.

Dans le domaine du corps de Ballet, nous avons souhaité former une compagnie professionnelle et proposer une évolution de la carrière des danseurs afin de démontrer que l'intermittence n'est pas la seule destinée sociale des danseurs. Nous avons toujours travaillé contre l'instabilité de l'emploi dans ce secteur, ce qui nous a valu une reconnaissance du « meilleur projet européen » par le Fond Social Européen et la présentation de ce projet comme « exemplaire » sur le site du FSE.

Une méthodologie de formation a ainsi pu être élaborée et remise à la DRTEFP.

Notre politique de création comporte une ouverture chaque année à des chorégraphes venant de divers horizons et techniques, afin de faire évoluer les danseurs. Les chorégraphies n'ont pas été bâties par le chorégraphe en fonction de son inspiration mais en fonction des aptitudes et de l'évolution professionnelle des danseurs, afin de les faire progresser. Ces créations s'inscrivent également dans les rencontres dans les collèges.

Le Ballet d'Europe est plus qu'un mécanisme d'échanges internationaux de professeurs de danse ou de danseurs élèves, apprentis ou interprètes. C'est une construction réfléchie de la formation tout au long de la filière danse, allant de l'insertion dans le premier emploi à la préparation de la reconversion, en passant par les contrats de professionnalisation. Cette méthodologie met la construction chorégraphique au service de la formation du danseur.

Enracinée à Marseille, cette méthodologie ne pouvait être construite qu'avec une approche territorialisée et spécifique des « Quartiers Urbains » fortement inscrite dans le département et au-delà.

Cette expérience a d'ailleurs été analysée puis poursuivie partiellement avec le soutien du Conseil Régional, sous ses aspects formation et insertion professionnelle, dans le cadre de la convention collective nationale des entreprises artistiques et culturelles justement sur les thèmes de l'insertion professionnalisante et de la reconversion (IDCC1285/2007).

Les aspects politiques de la Ville, insertion sociale par la culture, sensibilisation et aide à la diffusion d'une compagnie locale ont été repris, après le FSE et le FEDER en quasi-totalité par le Conseil Général.

La diffusion des spectacles s'opère dans le cadre de tournées départementales, régionales et à l'étranger.

Les actions internationales de diffusion ont été soutenues sporadiquement par l'État, souvent l'Alliance Française ou le Ministère des Affaires Etrangères.

L'ensemble de ces activités a fait du Conseil Général un partenaire essentiel pour nous. Son soutien stable et régulier se justifie par sa mission générale en faveur de l'insertion puisque nos créations comme les actions de sensibilisation contribuent à cette mission d'intérêt général qui nous était clairement confiée depuis la fin de l'expérimentation FSE, FEDER.

Le respect de nos engagements et les résultats probants de nos activités ont permis le maintien des aides du Conseil Général.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BALLET NATIONAL DE MARSEILLE

Au titre de la convention triennale 2009-2010-2011, le montant de la subvention annuelle de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur était prévu à hauteur de 579 642€.

Les subventions notifiées au Ballet National de Marseille s'élèvent respectivement à : 2009 : 579 642€ ; 2010 : 579 642€ ; 2011 : 440 000€.

Après reddition des comptes, et conclusions des rapports du commissaire aux comptes, les situations budgétaires des exercices 2010 et 2011 s'établissent comme suit :

Comptes	*Budgets votés*	*Résultats*
Exercice 2010	*- 285 889 €*	*- 158 051 €*
Exercice 2011	*- 142 879 €*	*+ 91 917 €*

S'agissant plus particulièrement de l'année 2011, le résultat courant d'exploitation s'établit à 91 917 €. Toutefois compte tenu d'une ressource exceptionnelle d'indemnisation d'assurance, consécutive à un sinistre intervenu dans l'entrepôt du Ballet National de Marseille le résultat comptable se traduit par un excédent de 963 565€ qui a été viré au fonds de réserve de notre association.

Ces précisions ne font que reprendre les principaux éléments de réponse adressés à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur par lettre du 6 novembre 2012, faisant suite aux observations provisoires qui m'ont été notifiées par lettre du 1er octobre 2012.

Comme cela est prévu dans votre lettre du 6 décembre 2013, je vous propose donc de bien vouloir amender votre rapport, sans toutefois remettre en cause la finalité de votre observation, en prenant en considération le texte suivant :

« Le Ballet National de Marseille au titre de la convention triennale 2009/2011 a été subventionné par la Région à hauteur de 580 000 € en 2010 et 440 000 € en 2011 et présente un résultat déficitaire de 158 000 € en 2010 et un résultat bénéficiaire de 92 000 € en 2011, soit globalement un déficit de 66 000 € pour les deux exercices. La cible annuelle de 65 représentations fixée par la convention pluriannuelle d'objectifs n'a pas été atteinte. La gestion complexe et la prise en compte des divers partenariats publics ont

conduit à reporter, à la demande de l'État, l'élaboration d'une nouvelle convention triennale. »

Je me permets enfin, en conscience, de vous faire part de mon étonnement, de voir apparaître le Ballet National de Marseille dans le rapport de la Cour des comptes sous la rubrique « des soutiens financiers risqués » pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors que notre association a toujours contribué au rayonnement culturel régional, national et international de notre pays dans le respect des équilibres financiers.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION CHASSER EN PROVENCE

Je souhaite utiliser mon droit de réponse aux différentes observations que vous avez formulées.

Subventionné à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue Chasser en Provence, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

Une EURL a été créée, sur les conseils d'un éminent cabinet d'avocats, pour gérer la revue car c'était une activité taxable à la TVA et la Fédération ne pouvait pas prendre le risque d'entrer dans le champ d'application de la TVA sur ses autres activités. La société avait aussi comme objectif de demander l'agrément CPPAP.

La Fédération Départementale des Chasseurs des Bouches du Rhône était l'associé « unique » de l'EURL Chasser en Provence, le président était donc « de fait » le représentant de la personne morale et n'a jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

C'est lorsque le nouvel Expert Comptable a interrogé la Fédération sur les raisons d'une EURL qu'il a indiqué qu'une Association aurait pu tout aussi bien faire l'affaire. C'est la raison pour laquelle une association a donc été créée, pour conserver et protéger le titre de la revue « Chasser en Provence » car même si le dépôt légal du titre auprès de l'INPI était possible, il se serait avéré très onéreux. Par ailleurs, devant le coût et la surcharge de responsabilité et de travail générés, il a été décidé d'externaliser totalement la confection du journal. Il est bon aussi de rappeler que les personnes morales de l'association n'ont jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

Le fait qu'une facture ait été émise et qu'elle soit «non conforme » à la réglementation n'enlève rien au fait que toutes les opérations ont été régulières. Il est regrettable que l'accent soit « lourdement » mis sur la forme ce qui occulte le fond et donne une image trouble de la situation.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la FDC : production incomplète des comptes.

Là encore, on appuie sur la forme et non le fond. Un audit a été réalisé et n'a révélé aucune irrégularité. Il manquait effectivement les annexes qui restent vierges et sont de fait souvent « zappées » par les associations. Mais cela n'a rien enlevé aux résultats des contrôles des différents intervenants anciens et actuels (Expert Comptable, Commissaire aux comptes, Contrôle supplémentaire à la demande du Conseil Général par le Cabinet, Enquête de gendarmerie).

Il a été reproché que le fléchage des subventions d'investissement n'a pas été porté à la connaissance sur le bilan comptable. Toutefois, il suffit de consulter les charges de fonctionnement et d'investissement pour s'apercevoir du contraire et vérifier que lesdites subventions ont été utilisées conformément à leur objet reversement irrégulier des subventions aux sociétés de chasse communales ». Le rapport a seulement conclu à un indicateur orange, non suspensif ».

Il n'y a jamais eu de reversement irrégulier de subventions aux sociétés de chasse communales. En effet, il a toujours été dans les attributions de la Fédération d'allouer à ces dernières une enveloppe d'aides de 250 000 euros, ce qui fait l'objet d'une délibération prise par le Conseil d'Administration de cette même Fédération en 1979. Là encore, c'est une absence de fléchage qui est en cause et si on prend la peine de vérifier sur le fond, on peut constater qu'aucune subvention concernée par le présent rapport n'a été reversée aux sociétés de chasse communales. C'est la raison pour laquelle le Cabinet a conclu à un indicateur orange, non suspensif.

De plus depuis les observations faites par le Cabinet, nous avons respecté scrupuleusement leurs préconisations, à savoir :

- établir un rapport spécial sur les conventions réglementées par le Commissaire aux comptes. Celui-ci concernait les défraiements des administrateurs au travers d'une délibération établie par le Conseil d'Administration en mai 2005,

- intégrer l'annexe aux comptes annuels dans le rapport du Commissaire aux comptes : ceci a été fait par ce dernier,

- approuver les comptes dans les six mois suivant la clôture : ceci est une obligation pour les associations qui perçoivent une subvention supérieure à 153 000,00 euros. Or, même si nous n'avons plus perçu de subvention depuis 2010, nous avons demandé au Tribunal de Grande Instance une dérogation qui nous a été accordée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION LES CHORÉGIES D'ORANGE

Vous m'indiquez que les informations qui sont adressées au Conseil Régional par les Chorégies d'Orange au titre du programme d'activités seraient « sommaires et se limiteraient à l'envoi de la plaquette-programme et du programme distribués au public ».

Je dois vous dire que je suis particulièrement surpris par les informations qui vous ont ainsi été fournies par les services du Conseil Régional.

Je m'inscris donc totalement en faux par rapport à ces allégations, dans la mesure où toutes les demandes de subvention que nous présentons auprès de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont accompagnées d'un rapport d'activités et financier particulièrement détaillé. Ce rapport est d'ailleurs examiné et approuvé en Conseil d'Administration puis en Assemblée Générale, en présence des représentants de ladite collectivité qui n'ont jamais manifesté, pas plus que les services du Conseil régional eux-mêmes, la moindre insatisfaction ou demandé que des documents complémentaires soient fournis.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION CENTRE DE CULTURE OUVRIÈRE

Nous confirmons que les formalités administratives et les demandes de justificatifs pour des micro-actions ne sont pas toujours proportionnées aux enjeux financiers et au montant de la subvention.

Nous n'avons pas de remarques particulières à apporter quant aux autres points décrits dans ce compte rendu.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DIPHTONG CIE

DIPHTONG est une compagnie de théâtre fondée en 1988, et dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas. Elle est installée à Marseille depuis 1992 et a aujourd'hui à son actif une vingtaine de création de spectacles de théâtre. Elle tourne régulièrement à Marseille, en France et à l'étranger.

Hubert Colas a fondé en 2000 le lieu MONTÉVIDÉO, avec le musicien Jean-Marc Montera. Ce lieu est à la fois le lieu de travail des compagnies des deux artistes, et un lieu ouvert à d'autres créateurs, qui sont accueillis en résidence et en diffusion tout au long de l'année.

***

- Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO :

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

- *L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.*

- *Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Aujourd'hui dirigée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices*

- *ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat*

- *MONTÉVIDÉO, association co-fondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…).*

- Présentation de MONTÉVIDÉO comme lieu de création

En 2000 Hubert Colas et le musicien Jean-Marc Montera fondent MONTÉVIDÉO – site de création contemporaine à Marseille pour exercer leurs activités. MONTÉVIDÉO, conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de DIPHTONG Cie et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM (Groupe de Recherche et D'Improvisation Musicales), s'est développé depuis 12 ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression.

DIPHTONG y travaille régulièrement et y a répété et créé la plupart de ses spectacles, sur le grand plateau du Studio Théâtre, d'une superficie de 400 m2, qui permet la création des spectacles et scénographies dans des conditions optimales, avant le départ en tournées.

- La mutualisation et l'ouverture de cet espace de travail et de création

Les structures DIPHTONG et GRIM ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de structure et elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil séparément.

Originellement MONTÉVIDÉO était dédié aux travaux des deux structures DIPHTONG et GRIM et à leurs deux directeurs. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux jeunes auteurs ainsi qu'aux artistes.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs : les bureaux sont partagés (open space), le studio 3 (stockage de matériel), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les 9 logements pour les artistes.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO pour le partage des frais fixes que sont le loyer, les fluides, les locations des photocopieurs et de la machine à affranchir, et les salaires liés à la mutualisation du régisseur technique du lieu.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, affranchissements) sont en revanche partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO.

- Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures de MONTÉVIDÉO

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres, comme cela était le cas avant le partage des locaux de MONTÉVIDÉO. Par conséquent, il n'y a pas de partage des moyens financiers.

Il n'y a pas de festival organisé en commun entre les structures de MONTÉVIDÉO, la seule manifestation coproduite entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO en 2013 (encadrée par une convention de partenariat) a été la soirée de la Fête de la Musique (un DJ set + un concert).

Par ailleurs, depuis 2013, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec les écritures contemporaines et la musique. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, … Ils sont un espace de rencontre entre artistes et spectateurs.

- Le personnel de DIPHTONG

. DIPHTONG rémunère 4 salariés permanents, pour l'équivalent de 2,5 Equivalents Temps Pleins:

- une administratrice à mi-temps,

- un chargé de communication et de relations publiques à mi-temps,

- une chargée de production et de diffusion à temps plein,

- une comptable à plein temps.

Les deux personnes permanentes à temps partiel (l'administratrice et le chargé de communication) sont par ailleurs embauchées par un autre contrat à mi-temps par l'association ACTORAL.

Par ailleurs 50 % des charges de salaire de la comptable sont refacturés à MONTÉVIDÉO, à l'euro, au moyen d'une convention de mise à disposition de personnel.

Ceci afin d'optimiser le travail de tous ces permanents, car chaque structure indépendamment ne pourrait embaucher ces personnes à plein temps, et car les interlocuteurs (tutelles, banques, théâtres partenaires…etc.) sont les mêmes.

. Par ailleurs, DIPHTONG rémunère des intermittents artistes et techniciens au gré des créations et des tournées des spectacles de la compagnie (ETP en 2012 : 3,11).

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, DIPHTONG fait appel à un Commissaire aux comptes et à un cabinet d'expertise comptable.

Le Conseil d'Administration de la structure DIPHTONG a des membres différents des autres Conseil d'Administration des autres structures, seuls deux membres sont communs au CA de MONTÉVIDÉO, puisqu'il s'agit de gérer un bien en commun, dans le souci de maximiser les ressources :

- *La Présidente de DIPHTONG est invitée en tant que membre au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO.*

- *La trésorière de DIPHTONG est secrétaire de MONTÉVIDÉO.*

Compte tenu de ces administrateurs communs, des conventions réglementées sont passées entre les associations.

***

Ainsi, la mutualisation des frais de fonctionnement entre les associations, très encadrée, vise précisément à une économie de moyens, afin de maximiser les ressources investies dans la création artistique. Cette démarche est exemplaire et va devenir la règle pour tout le secteur associatif, dans un contexte de diminution des fonds publics pour la culture.

Je pense que ces précisions vous permettront de modifier l'extrait nous concernant et notamment de ne pas mentionner de festival organisé en commun entre les associations, ni le manque de transparence des flux financiers entre les structures, qui sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION EVOLIO

Les observations formulées procèdent d'une méconnaissance du domaine de l'insertion et d'une étude incomplète du dossier.

Il sera précisé en préambule que :

- Les quatre associations filles ont été créées à la demande de l'État en 2005 (la DIRECCTE des BDR), suite à une modification réglementaire, qui a proposé et validé ce schéma en procédant chaque année, pour chacune des structures, à une évaluation du travail réalisé, un examen du projet proposé et un re-conventionnement.

I / S'agissant de la complexité et de l'opacité des relations entre les différentes associations

Les conventions de mutualisation des services ont été soumises à la fois au contrôle des services de l'État et des Collectivités Territoriales. Elles ont été déclarées au Commissaire aux comptes des personnes morales qui les vise dans son rapport spécial. Ces conventions ont également été soumises à l'approbation des différentes Assemblées Générales des associations.

L'association EVOLIO a fait l'objet d'un contrôle fiscal en 2008 au travers duquel les conventions ont été minutieusement examinées et visées par le contrôleur qui n'a émis aucune remarque sur ces dernières.

Le rapport commandé par le Conseil Départemental de l'Activité Économique (CDIAE) placé sous l'autorité du Préfet « Étude de l'offre d'insertion par l'activité économique département 13 – Diagnostic et Pistes de réflexion » met en évidence l'opportunité de la mutualisation des services généraux entre associations qui aboutit à une diminution générale des frais (direction, comptabilité, ressources humaines, assurances, etc...).

Il résulte donc de l'ensemble de ce process que chacune des sommes versées à EVOLIO a fait l'objet, par les services de l'État, d'un examen préalable, de la réalité de l'opportunité du service fait et d'un contrôle d'objectif, levant ainsi toute complexité et toute opacité et réduisant à néant les risques de la collectivité territoriale.

II / S'agissant du contrôle effectué par le Conseil Général des BDR préalablement à l'étude de chacune des demandes de subventions

Les services de l'État procèdent à l'examen du rapport d'activité de l'année écoulée ainsi que du projet futur proposé par l'association. Un projet de conventionnement est proposé à la commission du CDIAE (Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique) regroupant l'État, les Collectivités territoriales, les représentants des réseaux de l'insertion, les syndicats patronaux et salariaux qui participent au conventionnement de la structure. Ce n'est qu'après validation par le CDIAE du conventionnement du projet et de la structure porteuse que les services du contrôle du Conseil

Général examinent les éventuelles demandes de subventions faites à la collectivité, subventions qui seront ensuite soumises à l'approbation de la collectivité.

Le re-conventionnement des associations EVOLIO s'effectue donc annuellement lors du CDIAE après une analyse fine des performances obtenues par l'association, chantier par chantier et du projet proposé pour l'année à venir. Le re-conventionnement se fait par l'État après une analyse des comptes rendus des comités de suivi et comité de pilotage qu'organise chaque Evolio, en invitant l'ensemble des partenaires sociaux et financeurs du territoire concerné, le rapport d'activité de l'année écoulée, le retour des agents pôle emploi, des chargés de missions actions territoriales et d'un entretien appelé dialogue de gestion entre la structure Evolio, l'État et pôle emploi.

Lors du re-conventionnement une annexe « axe de progrès et objectifs » est adjointe précisant les axes de progrès attendus et les objectifs en termes de retour à l'emploi.

Objectifs emploi : atteindre 32 % de sortie dynamiques

La reconduction des conventions des associations EVOLIO est donc le fruit d'un processus d'évaluation extrêmement sérieux, pratiqué sous le contrôle des services de l'État et trouvant sa manifestation essentiellement dans la transparence.

III / S'agissant des performances de l'association EVOLIO

L'appréciation de la performance des missions effectuées par les associations EVOLIO est faite en premier lieu par l'État de façon annuelle, en concours avec l'ensemble des participants lors du CDIAE.

Le rapport du CDIAE contenant une étude de l'offre d'insertion par activité économique dans le Département 13 montre qu'en 2012 l'ensemble des structures d'insertion du département a un retour à l'emploi de 1/3.

EVOLIO CUM NORD en 2010, avec un taux de retour à l'emploi de 35 % sur un territoire de notoriété nationale particulièrement complexe fait mieux que la moyenne locale.

L'exemple de la cité des Micocouliers montre que la structure atteint et dépasse les objectifs fixés par le CDIAE. La CRC et la CC ne peut ignorer que dans ces quartiers le taux de chômage des jeunes est supérieur à 50 %.

Les conventions signées avec les associations Evolio par le Conseil Général des BDR sont le résultat d'une instruction interne à la collectivité mais interdépendante de celle que diligente et contrôle préalablement l'État. Les résultats en terme sociaux et de placement emploi sont partagés entre les différents acteurs du territoire et repositionné en fonction de la réalité de ces derniers.

Je constate que l'activité de l'association La Varappe Développement et de l'association Evolio semble toujours mal comprise dans la mesure où le conventionnement de ces structures est avant tout réalisé par l'État et que les collectivités dont le CG13 n'intervient qu'a postériori pour le financement partiel du projet concernant les bénéficiaires du RSA.

Les sommes allouées pour les différents chantiers d'insertion en 2005 (représentant approximativement 185 000 €) sont calculées en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA susceptible d'être salarié dans le cadre de ces chantiers.

La réalité du service fait déclenchant la finalisation du paiement est contrôlée par les services du CG13 au terme de la convention annuelle.

Ces subventions sont donc affectées aux salariés bénéficiaires du RSA. En l'absence de salariés, les associations ne reçoivent aucune subvention ni aide.

Il est inadmissible et fallacieux de soutenir que les performances de l'association Evolio et des associations filles se dégradent au travers de l'examen du taux de sortie positive.

Les conventions signées avec le CG13 ne mentionnent à aucun paragraphe un objectif en termes de sortie positive puisque leur objet est « l'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires du RSA ».

L'objectif en termes de sortie positive est défini, suivi et contrôlé annuellement par l'État en tenant compte des diagnostics territoriaux réalisés.

La définition de l'objectif en termes de sortie positive est négocié annuellement lors du « dialogue de gestion » entre les associations Evolio et l'État, Chantier d'Insertion par Chantier d'insertion.

Les associations Evolio ont toujours atteint les objectifs de sortie positive prévus lors du dialogue de gestion.

Enfin la dernière phrase, « en dépit des avis défavorables de ces services sur plusieurs demandes de subventions présentées par l'association, le département lui a tardivement demandé des plans d'action pour répondre à la dégradation continue de ses résultats » est totalement erronée.

Plusieurs échanges de courriers, plusieurs rencontres ont eu lieu entre l'association et le service de la direction de l'insertion du CG13 suite à des difficultés organisationnelle qu'a rencontrées l'association.

Un plan d'action a été mise en œuvre avec succès pour améliorer les interventions de l'association sur ses territoires d'intervention.

En revanche la commission permanente du CG13, n'a jamais voté et octroyé une subvention à l'association Evolio ou aux associations filles suite à un avis défavorable des pôles d'insertion ou de sa commission technique.

Soutenir ou sous-entendre de telles affirmations laisse à penser que les associations Evolio auraient bénéficié de subventions contre l'avis technique des services du CG13 ce qui est totalement erroné et inadmissible.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FOS OUEST PROVENCE BASKET

Par la présente je précise que le Fos Ouest Provence Basket a adressé, dans le strict respect des procédures qui lui ont été communiquées :

1- *Le 31 octobre 2012 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*
2- *Le 14 octobre 2011 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*
3- *Le 21 octobre 2010 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*

Que ces trois demandes ont été globalement satisfaites, à l'exception d'un reliquat de 20 000 € au titre de la subvention 2013 qui reste à recevoir.

Que le Fos Ouest Provence Basket n'a dès lors jamais eu à se préoccuper des conditions d'attribution de ces aides et n'a jamais supposé de quelconque mise en œuvre de « circuits - supposés - parallèles ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION GRIM

Le GRIM est une association créée par un collectif de musiciens qui a été fondée à Marseille en décembre 1978. Elle est aujourd'hui dirigée artistiquement par le guitariste Jean-Marc Montera et accueille les musiciens de la scène nationale et internationale œuvrant dans les champs de musiques nouvelles au travers de différentes activités : concerts, enregistrements, productions discographiques, résidences d'artistes où création et formation sont étroitement liées et sont destinées à être présentées au public le plus large possible.

Jean-Marc Montera a fondé en septembre 2000 le lieu MONTÉVIDÉO avec le metteur en scène Hubert Colas. Ce lieu est à la fois le lieu de travail des compagnies des deux artistes, et un lieu ouvert à d'autres artistes, qui sont accueillis en résidence et en diffusion tout au long de l'année.

- Présentation et historique de MONTÉVIDÉO : centre de création contemporaine

Conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de DIPHTONG et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM, MONTÉVIDÉO s'est développé depuis treize ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux auteurs ainsi qu'aux artistes musiciens.

Le GRIM anime et produit de façon indépendante la vie musicale de MONTÉVIDÉO sous la dénomination : GRIM, scène musicale de montévidéo. Il y mène une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et actuelles.

Les trois autres structures culturelles hébergées dans le lieu MONTÉVIDÉO poursuivent des buts différents de celui du GRIM ***:***

- *ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat. Le festival est dirigé artistiquement par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas.*

- *L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain.*

Créée en 1982, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

- *MONTÉVIDÉO, association cofondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…).*

- MONTÉVIDÉO : un outil de mutualisation d'un espace de travail et de création

Les structures GRIM et DIPHTONG ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de fonctionnement, effectivement, elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil de travail de manière isolée.

Les économies réalisées sur les coûts de fonctionnement sont directement affectées au budget artistique du GRIM ce qui lui permet de remplir au mieux ses missions de développement des projets artistiques et d'accompagnement des artistes invités à MONTÉVIDÉO et hors les murs, telles qu'elles sont décrites dans les conventions annuelles entre les collectivités publiques et le GRIM.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs aux quatre associations: les bureaux sont partagés (open space), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les neuf logements pour les artistes.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle entre les quatre structures hébergées dans le lieu MONTÉVIDÉO :

- qui fixe les quote-parts du loyer, des fluides (électricité, gaz, eau), de la location des photocopieurs et de la machine à affranchir et enfin le partage des charges salariales liées à la mutualisation du poste du régisseur technique du lieu ;

- *qui stipule que les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, etc…) sont partagés en fonction des consommations réelles de chacune des structures.*

- Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures hébergées par MONTÉVIDÉO

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement des collectivités publiques et de l'Etat au titre de leurs

activités et buts propres, comme elles le faisaient avant le partage des locaux de MONTÉVIDÉO. Par conséquent, il n'y a pas de partage des moyens financiers.

Ainsi, le GRIM n'organise pas de festival en commun avec les autres structures hébergées par MONTÉVIDÉO ; la seule manifestation coproduite (encadrée juridiquement par une convention de coproduction) a été celle de la soirée de la Fête de la Musique en juin 2013 (tenue d'un DJ set et d'un concert).

En outre, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec la musique et les écritures contemporaines. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, … Ils sont un espace de rencontre privilégié entre artistes et spectateurs.

- Le personnel du GRIM

Le GRIM rémunère trois salariés à temps plein :

- une administratrice ;

- une chargée de communication et des relations presse ;

- un chargé de développement, de recherche et de médiation culturelle.

Le GRIM ne mutualise pas son personnel, ce dernier est strictement affilié aux projets et activités du GRIM.

Par ailleurs, Jean-Marc Montera assure ses fonctions de Directeur Artistique du GRIM et de co-directeur de montévidéo à titre bénévole et à mi-temps dans la mesure où son activité principale est celle d'artiste musicien.

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Dans un souci d'indépendance en matière comptable et fiscale, le GRIM possède un Commissaire aux comptes et un cabinet d'expertise comptable différents des autres structures hébergées par MONTÉVIDÉO.

Enfin, le Conseil d'Administration du GRIM possède des membres différents des autres Conseil d'Administration de DIPHTONG, ACTORAL ET MONTÉVIDÉO.

Afin d'être représenté au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO, seul le Président du GRIM est présent au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO où il occupe la fonction de Trésorier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION MONTÉVIDÉO

L'association MONTEVIDEO a été créée en le 14 septembre 2000. Elle a été co-fondée par DIPHTONG et le GRIM et est dirigée depuis sa création par Hubert Colas, directeur artistique de la compagnie DIPHTONG (Théâtre) et Jean-Marc Montera, directeur artistique du GRIM (Musique).

A sa création, il a été précisé dans l'ARTICLE 2 - Objet, des statuts de l'association :

« Il est préalablement rappelé que les associations Diphtong et GRIM domiciliées : 3 impasse montévidéo, 13006 Marseille, ont conçu un projet de Centre de Création Contemporaine. elles ont effectué les démarches nécessaires afin de disposer du bâtiment : 3, impasse montévidéo, 13006 Marseille, en assurer l'aménagement, le financement et l'animation pour ce Centre.

L'association a pour but l'exploitation de ce bâtiment pour y organiser toutes manifestations artistiques et culturelles et toutes activités directement ou indirectement liées à cet objet social.

Un règlement intérieur définira les conditions de répartitions des lieux des activités et des coûts entre les deux associations (...).»

A ce jour Montévidéo est un lieu de monstration et de résidences d'artistes ouvert au public tout au long de l'année, ainsi que le lieu de travail des associations DIPHTONG, GRIM et ACTORAL. C'est un espace de travail mutualisé qui développe et finance par ailleurs un projet artistique propre dédié à la promotion et à la diffusion des écritures contemporaines.

*** * ***

1/ Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Fondée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices, à MONTEVIDEO et dans d'autres lieux culturels, en Région PACA et en France. Le GRIM se définit comme la «scène musicale de montévidéo» et y développe sur son propre budget de

fonctionnement une programmation dédiée aux musiques nouvelles (improvisées, expérimentales et actuelles).

ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était jusqu'en 2007 porté par MONTÉVIDÉO. Puis, une association indépendante portant le nom d'ACTORAL a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat.

MONTÉVIDÉO, association co-fondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…). Son budget artistique est entièrement dédié aux écritures contemporaines.

2/ Historique et enjeux de la création de MONTÉVIDÉO

Montévidéo est le lieu de travail de deux artistes installés à Marseille.

A la fin des années 1990, Hubert Colas, metteur en scène, auteur et directeur artistique de Diphtong Cie et Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM, associent leurs efforts en vue d'investir un espace de travail commun, quelques 10 ans après la création de Diphtong Cie (1988) et 20 ans après celle du GRIM (1978).

Après plusieurs mois de recherches d'un espace de travail à Marseille, ils tombent d'accord sur le site de l'actuel «MONTÉVIDÉO», qui présente les dispositions nécessaires pour réunir ces deux entités et leur permettrait de développer leurs projets dans des conditions de travail optimales et adaptés à leurs pratiques respectives.

En septembre 2000, avec l'aval de la Ville de Marseille et du Ministère de la Culture, une tierce association est créée : MONTÉVIDÉO.

La création de l'association doit permettre de clarifier les prérogatives de chacune des associations afin :

- *d'éviter la confusion dans l'utilisation faite des moyens financiers mis à disposition de chacune des structures ;*

- *d'éviter que le développement du lieu et les charges qui sont induites par son développement ne mettent en péril les associations fondatrices ;*

- *de pouvoir identifier un interlocuteur unique dans une perspective de réalisation de travaux d'aménagement et d'investissement sur le site.*

Puis, dès 2001, en parallèle de leurs activités artistiques de création développées à montévidéo, Hubert Colas et Jean-Marc Montera organisent le projet artistique propre de MONTÉVIDÉO. Ils conçoivent MONTÉVIDÉO comme un lieu favorisant la création, la recherche, le décloisonnement des disciplines artistiques, par le biais de partenariats rapprochant des domaines

d'activité aussi divers que complémentaires : il s'agit de construire un « laboratoire de la création artistique ».

Depuis lors, MONTÉVIDÉO devient un lieu de résidence d'artistes et d'auteurs et propose une programmation ouverte au public dédiée aux écritures contemporaines. Les activités autour des musiques improvisées, expérimentales, et musiques actuelles y sont programmées par le GRIM.

Un lieu collectif qui s'est doté d'outils de gestion et d'objectifs artistiques propres

Le souci de MUTUALISATION DES ESPACES ET DES OUTILS DE TRAVAIL pré-existe au projet de création de l'association MONTÉVIDÉO, avec un double objectif :

1 / Diminuer le coût de fonctionnement des associations présentes à MONTÉVIDÉO.

2 / Disposer d'outils de travail dont aucune des associations ne pourraient bénéficier de manière isolée.

Les structures DIPHTONG et GRIM ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de structure et elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil séparément.

Originellement MONTÉVIDÉO était dédié aux travaux des deux structures DIPHTONG et GRIM et à leurs deux directeurs. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux jeunes auteurs ainsi qu'aux artistes.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs : les bureaux sont partagés (open space), le studio 3 (stockage de matériel), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les 9 logements pour les artistes.

Utilisation des subventions publiques : chaque association établit et gère son budget en fonction de ses activités et prérogatives propres

Chaque association est autonome financièrement et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres. Par conséquent, il n'y a ni partage des demandes d'aides financières, ni partage de ces mêmes aides.

Il n'y a pas de festival organisé en commun entre les structures de MONTÉVIDÉO, la seule manifestation coproduite entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO en 2013 (encadrée par une convention de partenariat) a été la soirée de la Fête de la Musique (un DJ set + un concert).

Par ailleurs, depuis 2013, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec les écritures contemporaines et la musique. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, … Ils sont un espace de rencontre entre artistes et spectateurs.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle entre les structures, qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO selon trois catégories de charges à répartir, en particulier les charges fixes refacturées de manière conventionnelle : le loyer, les fluides (électricité, eau, gaz), les charges salariales liées à la mutualisation du poste de régisseur technique, la location des photocopieurs, la location de la machine à affranchir. Cette convention fixe le montant annuel de la participation financière de DIPHTONG et du GRIM au budget de MONTÉVIDÉO.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, etc…) sont partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO : GRIM, DIPHTONG, MONTEVIDEO et ACTORAL.

Conseil d'Administration et Directeurs de MONTÉVIDÉO

Le Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO est composé de membres du conseil d'administration de Diphtong et du GRIM afin de rendre compte administrativement de la nécessité pour les structures fondatrices d'être représentées au sein du Conseil d'Administration. En 2013, le conseil d'administration était composé de la manière suivante :

- *2 représentants du Conseil d'administration de Diphtong Cie,*
- *1 représentant du Conseil d'administration du GRIM,*
- *3 personnalités issues de la société civile.*

Les fonctions de co-directeur de MONTÉVIDÉO doivent être entendues de la manière suivante. C'est au titre de leur fonction de directeurs artistiques de DIPHTONG et du GRIM, structures fondatrices de MONTÉVIDÉO que MM. Colas et Montera sont co-directeurs de MONTEVIDEO. La fonction de co-directeur de MONTEVIDEO ne fait l'objet d'aucune rémunération.

Le personnel de MONTEVIDEO

En 2013, le personnel de montévidéo était composé :

- *d'un administrateur, qui a la charge de la gestion associative, administrative et financière du lieu d'une part, et de la coordination de l'ensemble des activités se déroulant à MONTEVIDEO d'autre part ;*

- *d'un régisseur technique, qui a la charge de l'accueil technique des résidences et formes artistiques programmées, de l'entretien du matériel technique et des problématiques techniques des espaces de travail et de résidence ;*

- *d'un agent d'entretien.*

Nous précisons que ces trois postes sont sous contrat et salariés directement par MONTÉVIDÉO.

Un poste de comptable est mis à disposition de MONTEVIDEO à temps partiel et à titre gratuit par l'association DIPHTONG sous réserve du remboursement strict des seuls frais engagés, c'est à dire le coût employeur (salaires, primes et avantages divers, charges sociales patronales, congés payés), et les éventuels remboursements de frais professionnels.

Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, MONTEVIDEO fait appel à un Commissaire aux comptes et à un cabinet d'expertise comptable.

***

J'ose espérer, Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, que ces précisions vous permettront de dissiper le malentendu qui semble sous-tendre les projets d'inserts relatifs à l'association MONTÉVIDÉO, et de modifier les extraits nous concernant en conséquence. Ainsi, nous vous saurons gré de ne pas mentionner l'existence d'un festival organisé en commun entre les associations MONTÉVIDÉO, DIPHTONG, GRIM et ACTORAL, ni le manque de transparence des flux financiers existant entre les structures, puisque l'ensemble de ces flux sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

Nous attirons enfin votre attention sur le fait qu'en matière de mutualisation, les associations MONTEVIDEO, DIPHTONG et GRIM ont anticipé les demandes formulées aujourd'hui par les collectivités locales et l'État, en conséquence de la réduction des aides publiques allouées aux structures culturelles. Les outils de fonctionnement et de gestion mis en place, qui à première vue vous semblent complexes, ne sont que la traduction en actes administratifs et financiers de ce souci de mutualisation. Il ne saurait nous être reproché d'avoir anticipé et mis en place ce qu'il est demandé aux structures artistiques et culturelles de faire aujourd'hui.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DÉPARTEMENTALE DES CHASSEURS DES BOUCHES-DU-RHÔNE

Je souhaite utiliser mon droit de réponse aux différentes observations que vous avez formulées.

Subventionné à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue Chasser en Provence, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

Une EURL a été créée, sur les conseils d'un éminent cabinet d'avocats du nom de (…), pour gérer la revue car c'était une activité taxable à la TVA et la Fédération ne pouvait pas prendre le risque d'entrer dans le champ d'application de la TVA sur ses autres activités. La société avait aussi comme objectif de demander l'agrément CPPAP.

La Fédération Départementale des Chasseurs des Bouches du Rhône était l'associé « unique » de l'EURL Chasser en Provence, le président était donc « de fait » le représentant de la personne morale et n'a jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

C'est lorsque le nouvel Expert Comptable a interrogé la Fédération sur les raisons d'une EURL qu'il a indiqué qu'une Association aurait pu tout aussi bien faire l'affaire. C'est la raison pour laquelle une association a donc été créée, pour conserver et protéger le titre de la revue « Chasser en Provence » car même si le dépôt légal du titre auprès de l'INPI était possible, il se serait avéré très onéreux. Par ailleurs, devant le coût et la surcharge de responsabilité et de travail générés, il a été décidé d'externaliser totalement la confection du journal. Il est bon aussi de rappeler que les personnes morales de l'association n'ont jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

Le fait qu'une facture ait été émise et qu'elle soit «non conforme » à la réglementation n'enlève rien au fait que toutes les opérations ont été régulières. Il est regrettable que l'accent soit « lourdement » mis sur la forme ce qui occulte le fond et donne une image trouble de la situation.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la FDC : production incomplète des comptes.

Là encore, on appuie sur la forme et non le fond. Un audit a été réalisé et n'a révélé aucune irrégularité. Il manquait effectivement les annexes qui restent vierges et sont de fait souvent « zappées » par les associations. Mais cela n'a rien enlevé aux résultats des contrôles des différents intervenants anciens et actuels (Expert Comptable, Commissaire aux comptes, Contrôle supplémentaire à la demande du Conseil Général par le Cabinet (…), Enquête de gendarmerie).

« comptabilisation erronée des subventions d'investissement ».

Il a été reproché que le fléchage des subventions d'investissement n'a pas été porté à la connaissance sur le bilan comptable. Toutefois, il suffit de consulter les charges de fonctionnement et d'investissement pour s'apercevoir du contraire et vérifier que lesdites subventions ont été utilisées conformément à leur objet

Il n'y a jamais eu de reversement irrégulier de subventions aux sociétés de chasse communales. En effet, il a toujours été dans les attributions de la Fédération d'allouer à ces dernières une enveloppe d'aides de 250 000 euros, ce qui fait l'objet d'une délibération prise par le Conseil d'Administration de cette même Fédération en 1979. Là encore, c'est une absence de fléchage qui est en cause et si on prend la peine de vérifier sur le fond, on peut constater qu'aucune subvention concernée par le présent rapport n'a été reversée aux sociétés de chasse communales. C'est la raison pour laquelle le Cabinet (…) a conclu à un indicateur orange, non suspensif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU THÉÂTRE DE LENCHE

Dans son Rapport concernant les subventions aux associations, la Cour des comptes écrit que les ressources du Théâtre de Lenche sont composées à 97 % de subventions publiques en 2010.

C'est en effet le cas si on prend en considération le budget général géré par l'association, dans lequel figure la Fête du Panier, organisée par le Théâtre de Lenche, missionné par le Conseil Général des Bouches-du-Rhône à cet effet et offerte gratuitement à la population marseillaise.

Le budget spécifique de la Fête du Panier – qui n'a aucune recette propre – est en effet constitué essentiellement d'une importante subvention départementale et d'un peu de Mécénat privé.

Mais si on isole dans ce fonctionnement général ce qui concerne seulement l'activité ordinaire du Théâtre de Lenche, c'est-à-dire si on en retire les charges et produits de la Fête du Panier, le montant total des subventions publiques ne représente plus que 79 % du budget global, ce qui est conforme à la plupart des structures culturelles comme la nôtre.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ORCHESTRE RÉGIONAL AVIGNON PROVENCE

L'Orchestre Régional Avignon Provence était en liquidation, puis sous sauvegarde de justice encore au 1er janvier 2009. C'est à partir de cette date qu'à la demande de l'ensemble de nos tutelles, État, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Département de Vaucluse et Ville d'Avignon, nous avons mis en place un projet artistique et pédagogique sur les trois années à venir.

Il est évident qu'à la période à laquelle l'inspection s'est présentée, les missions prévues n'étaient pas encore atteintes, nous avons dû mettre progressivement en place le projet artistique et pédagogique correspondant à celui d'un orchestre symphonique et régional avec une mission lyrique auprès d'un opéra.

Permettez-moi de revenir donc sur l'essentiel des points que vous mettez en exergue.

III – Le suivi : des contrôles à renforcer

A. Les conventions : un outil peu et mal utilisé

A l'époque du contrôle, l'orchestre était en pleine restructuration, les conventions étaient toutes en renégociation.

A ce jour, l'orchestre a signé ces conventions avec l'État – Ministère de la Culture et de la Communication, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Département de Vaucluse, la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon et la Ville d'Avignon, et entre autres la convention triennale d'objectifs.

Par ailleurs, les statuts de l'association ont été modifiés (objet, siège, statuts et titre de l'association).

B. Une obligation de rendre compte largement méconnue

1/ une information financière lacunaire

2/ des rapports d'activités inconsistants

L'orchestre est sorti de sa période de sauvegarde. Tous ces outils existent et nous avons fourni à l'ensemble de nos tutelles, des rapports d'activités précis avec le détail des prestations lyriques, symphoniques, concerts décentralisés en région et actions culturelles.

La saison 2009-2010 qui a fait l'objet de cette inspection, était la saison de restructuration de l'orchestre, votée par les tutelles en mai 2009. Rien que sur le premier semestre, il n'y avait pratiquement aucune activité.

Il est évident qu'il faut prendre en compte la réorganisation et la renaissance de l'orchestre à partir de la saison 2011-2012.

A ce jour, l'orchestre a une activité lyrique qui correspond à environ 40% de son temps de travail, une politique vers les jeunes publics qui touche aujourd'hui plus de 24 000 jeunes, une politique de concerts décentralisés très significative, des enregistrements phonographiques avec une nouvelle collection de comédies musicales et opéras aux éditions Actes Sud et que l'orchestre, malgré ces difficultés, s'est déplacé sur deux tournées internationales à la demande de l'Institut de France et du Ministère des Affaires Etrangères (Corée du Sud et Inde – cette dernière a fait l'objet d'une subventions exceptionnelle du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION LA VARAPPE DÉVELOPPEMENT

Concernant les griefs faits par la Cour des Comptes aux collectivités territoriales, et plus particulièrement au CG13, de ne pas avoir défini de critère de sélection précis, ni mis en place des modalités d'instruction garantissant un traitement objectif et transparent des dossiers, donnant lieu à des subventions dans un secteur associatif organisé en réseaux complexes, assorties de conventions multiples permettant la mutualisation, opacifiant les factures internes et dispersant l'identité des organes dirigeants ainsi que les activités.

L'association LA VARAPPE Développement intervient dans le domaine de l'Insertion par l'Activité Économique, en favorisant la mise en œuvre de structures d'insertion conformément à l'article L. 5132-1 du code du travail en mettant en œuvre de Chantiers et Ateliers d'Insertions (ACI) des Entreprises d'Insertion (EI) et une Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI).

Contrairement aux remarques formulées par la CC, dans le domaine de l'insertion des règlements très précis organisent l'intervention de l'État au niveau de la conception des projet, de la planification, des conditions d'intervention financière des collectivités territoriales et plus particulièrement du CG13, de la régularité de l'adéquation des sommes utilisées et du respect des objectifs dans le cadre d'un contrôle a posteriori, conduisant à un renouvellement de conventionnement.

Précisément, l'association LA VARAPPE Développement, conformément à son objet, permet grâce à la mutualisation des services administratifs et financiers de chacune des associations EVOLIO, de veiller aux critères de sélection des territoires pour développer ses chantiers sur des zones référencées comme prioritaires en raison des difficultés sociales rencontrées, de s'assurer du respect du cadre règlementaire dans lequel évolue les associations EVOLIO, de contrôler l'exécution conforme des objectifs, dont un compte rendu d'exécution justifie de la transparence totale des dossiers.

La division des actions d'insertion de chacune des 4 associations EVOLIO résulte, d'une part du respect des dispositions réglementaires et, d'autre part, de la nécessité d'individualisation des réponses apportés par les associations en fonction des particularités des quartiers de Marseille.

Enfin, la mutualisation des moyens génère la mise en place de conventions inter-associations, déclarées au commissaire aux comptes qui rédige un rapport spécial soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Cette mutualisation a permis tout à la fois de diminuer le coût des missions d'insertion tout en permettant aux services de l'État d'opérer un contrôle

strict des opérations depuis la conception jusqu'à la fin des missions proposées et subventionnées par le Conseil Général.

L'activité de l'association La Varappe Développement et de l'association Évolio semble toujours mal comprise dans la mesure où le conventionnement de ces structures est avant tout réalisé par l'État et que les collectivités dont le CG13 n'intervient qu'à postériori pour le financement partiel du projet concernant les bénéficiaires du RSA.

Il apparaît inconvenant de placer les commentaires de l'action que mène l'association La Varappe Développement et l'association Évolio à l'intérieur du chapitre traitant de l'opacité des comptes et des structures, faisant peser des risques liés aux insuffisances de contrôle à priori dans les collectivités territoriales et en particuliers de celles du CG13.

De même la présentation de l'association La Varappe Développement et l'association Évolio ne peut être inclut dans le chapitre très subjectif « la sélection des demandes, un processus mal encadré » car les actions portées par les associations sont préalablement étudiées et encadrées par le CDIAE (articles L. 5132-3-4 et suivant du code du travail dans sa version applicable au moment des faits).

En outre, les sommes allouées pour les différents chantiers d'insertion en 2005 (représentant approximativement 185 000 €) est calculée en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA susceptible d'être salarié dans le cadre de ces chantiers.

La réalité du service fait déclenchant la finalisation du paiement est contrôlée par les services du CG13 au terme de la convention annuelle.

Ces subventions sont donc affectées aux salariés bénéficiaires du RSA. En l'absence de salariés, les associations ne reçoivent aucune subvention ni aide.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2
Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports

PRÉSENTATION

La société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné, née en 2006 de la transformation d'une régie départementale, est l'un des principaux opérateurs de transports interurbains en Isère.

La régie départementale des Voies ferrées du Dauphiné (VFD), dont le nom tient à l'exploitation, lors de sa création dans les années 1920, d'une desserte ferroviaire, a assuré, jusqu'en 2006, l'essentiel des transports routiers réguliers du département. En l'absence d'obligation de mise en concurrence, la régie a longtemps bénéficié d'un accès protégé aux marchés départementaux en dépit d'une structure de coûts nettement plus élevée que celle de ses concurrents. Sa situation financière s'est progressivement dégradée, au point qu'en 2002, la subvention allouée par le conseil général représentait plus du tiers de ses produits d'exploitation, soit environ 15 M€.

Pour mettre fin à cette situation très pénalisante pour les finances départementales, la régie a été transformée, en 2006, en une société d'économie mixte (SEM) détenue à 80 % environ par le département et dans laquelle le groupe Kéolis a pris une participation minoritaire de 15 %.[27] *Le changement de statut devait permettre à la fois de rétablir la compétitivité de l'entreprise et d'exploiter des lignes pour le compte d'autres autorités organisatrices, en particulier des transports urbains.*

Après avoir contrôlé la régie en 2004, la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte en 2012.

De cette analyse, il ressort que la société, contrairement aux objectifs annoncés, n'a pas réussi à s'adapter à l'environnement concurrentiel dans lequel elle évolue, faute en particulier d'avoir diminué

[27] Le solde des parts, d'un peu moins de 5 %, est détenu par un établissement bancaire.

ses coûts et diversifié son portefeuille de clients. En imposant des contraintes de gestion incompatibles avec l'intensification de la concurrence, le département porte une responsabilité majeure dans la coûteuse restructuration dont la société doit désormais faire l'objet pour éviter la faillite.

L'organisation des transports locaux

En application de la loi, dite LOTI, n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, trois catégories distinctes de collectivités territoriales se partagent la compétence d'organisation des transports sur un même territoire : la région est responsable du transport ferroviaire régional, tandis que les départements organisent les transports interurbains de voyageurs, à l'exception des périmètres de transports urbains, dont la responsabilité incombe aux communes ou aux groupements de communes.

Si, historiquement, les départements ont d'abord assuré les transports des élèves scolarisés du premier et du second degré, ils ont progressivement élargi leur mission à une offre de transport tous publics couvrant l'ensemble du territoire départemental. Néanmoins, en dépit de l'extension de l'offre, la clientèle scolaire représentait encore, au niveau national, près de 80 % des voyages en 2010.[28]

Les départements étant libres de choisir le mode de gestion, le service peut être exécuté soit en régie, soit dans le cadre d'un contrat ou d'une délégation de service public, par une entreprise privée ou une société d'économie mixte. Dans ce dernier cas, les départements peuvent se trouver dans la position ambiguë d'actionnaire majoritaire d'un opérateur privé évoluant dans un monde concurrentiel, tout en étant chargés d'attribuer les marchés publics de transports en qualité d'autorité organisatrice.

[28] Source : centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), données 2006 - 2011.

I - Une adaptation manquée à l'ouverture du marché à la concurrence

A - L'émergence d'une concurrence nouvelle en Isère

L'exploitation des lignes régulières iséroises de transports interurbains était confiée, jusqu'en 2006, à la régie historique ainsi qu'à quelques PME de transport importantes, selon un partage des parts de marchés relativement stable. Si cette situation s'est maintenue au cours des premières années d'existence de la société d'économie mixte, l'intensité de la concurrence s'est fortement accrue à partir de 2010, avec l'arrivée sur le marché d'un nouvel acteur, Car Postal, filiale de La Poste suisse.

L'ensemble des opérateurs isérois a été déstabilisé par les nouvelles conditions du marché. En particulier, une société de transport de plus de 500 salariés a été placée, en juillet 2012, en procédure de sauvegarde par le tribunal de commerce de Grenoble.

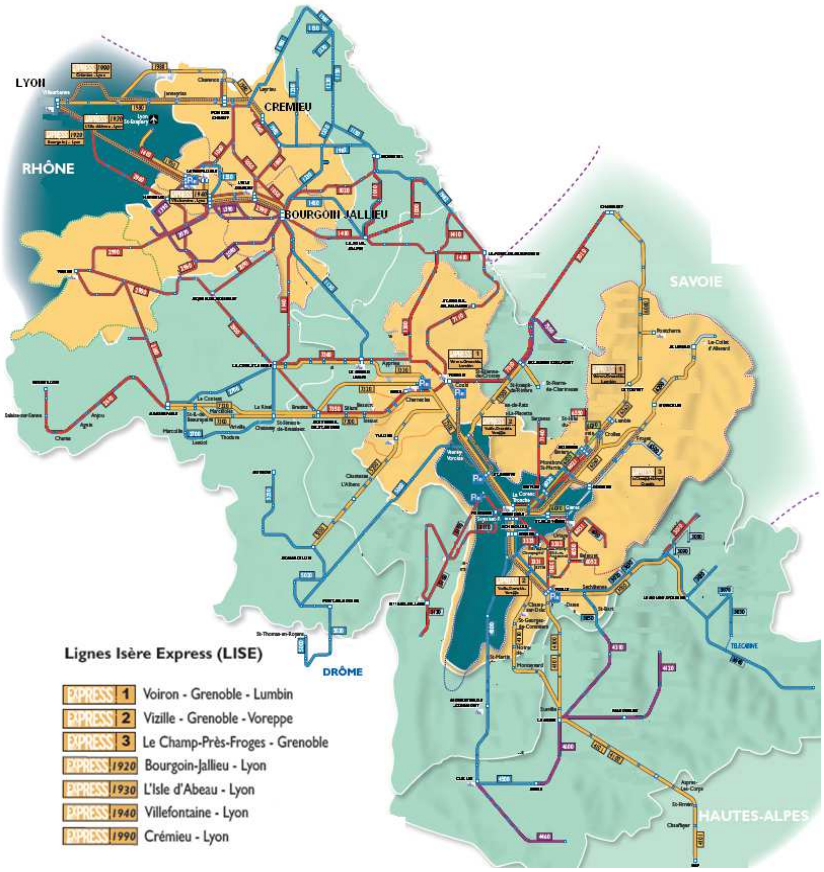
De même, la société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné a été profondément affectée par cette concurrence nouvelle, en dépit du temps qui lui avait été accordé pour s'adapter à ce nouvel environnement et pour redresser sa compétitivité. En effet, le regroupement en un seul lot de l'ensemble des lignes départementales exploitées par la régie avait permis à la société, qui était alors seule en mesure de présenter une offre complète, d'emporter le marché en 2006 dans des conditions tarifaires favorables. Cette démarche avait alors préservé, pour cinq ans, près des trois-quarts de l'activité de l'entreprise.

Dès la remise en concurrence du marché en 2011, décomposé cette fois en quatorze lots, l'offre de la société d'économie mixte n'a pas été retenue pour trois d'entre eux, dont celui comprenant quatre lignes express, considérées *a posteriori* par la direction comme étant « seules rentables ».

Le réseau Transisère

Compte tenu de sa topographie et de la congestion de l'agglomération grenobloise, l'Isère constitue l'un des principaux marchés publics de transports interurbains de France. Le département a regroupé le réseau, opéré par autocars, sous une même marque, Transisère, et l'a doté d'une tarification zonale unique. L'exploitation de ce réseau, assurée par 800 véhicules, représente un coût important pour le département : le budget annuel des transports, qui s'élevait à 71 M€ en 2001, atteignait près de 160 M€ en 2012.

Pour la desserte des points névralgiques, le département a mis en place des lignes express, dotées d'aménagements en site propre (dont une voie sur l'autoroute A48 entre Lyon et Grenoble). La structuration de l'offre autour de lignes pénétrantes sur le modèle du RER parisien assure une desserte cadencée du centre de l'agglomération grenobloise à partir des axes en forme de Y constitués par les vallées environnantes.



Source :Transisère

B - Une compétitivité obérée par l'héritage de l'ancienne régie

1 - Des coûts salariaux élevés

À la création de la société d'économie mixte, le département s'était opposé à toute procédure de licenciement collectif et à la dénonciation des accords collectifs des salariés issus de l'ancienne régie. Ces derniers bénéficient donc des dispositions de la convention collective des voies ferrées d'intérêt local (VFIL), qui sont nettement plus favorables que celles de la convention collective nationale des transports routiers (CCNTR) appliquées aux nouveaux salariés. Le surcoût salarial qui en résulte, évalué à près d'un tiers par la direction en 2006, constitue un handicap majeur pour une entreprise dont les frais de personnel représentent 60 % de ses charges.

Dans ce contexte, la direction a mis en œuvre, à partir de 2006, une politique rigoureuse de modération salariale, assortie de l'application, aux nouveaux embauchés, de la convention collective nationale des transports routiers. Pour indispensable qu'elle soit, cette politique de modération salariale s'est révélée insuffisante pour rétablir la compétitivité de l'entreprise. Le poids des frais de personnel est ainsi demeuré important, sous l'effet conjugué du maintien des accords collectifs antérieurs, de taux d'intérim, d'accident et d'absentéisme élevés, ainsi que de l'insuffisante adaptation des charges et des effectifs de structure.

Les charges résultant des avantages sociaux spécifiques dont bénéficient les salariés issus de l'ancienne régie se révèlent plus lourdes encore en cas de perte de marché en raison des règles spécifiques de droit qui s'appliquent au secteur des transports interurbains.

En effet, contrairement aux marchés des transports urbains, dans lesquels les salariés attachés à un marché sont automatiquement transférés à son nouveau titulaire en vertu de l'article L. 1224-1 du code du travail, les salariés affectés aux marchés des transports interurbains dévolus à un nouvel opérateur disposent, aux termes d'un accord interprofessionnel de juillet 2009, de la faculté de choisir, ou non, leur intégration dans la nouvelle structure. Mais, en cas de transfert, s'ils conservent le bénéfice des avantages acquis au titre de leur contrat de travail, ils prennent le risque de perdre ceux attachés à leur statut collectif.

Lors de la perte des lignes express en 2011, les nouveaux embauchés ont accepté de quitter la société d'économie mixte, tandis que les salariés issus de l'ancienne régie ont refusé de rejoindre le nouvel

opérateur des lignes perdues. Or la différence de coût entre un conducteur sous convention collective des voies ferrées d'intérêt local disposant de 30 années d'ancienneté et un conducteur sous convention transports routiers disposant de 5 années d'ancienneté est de près de 50 %.

Dès lors, l'érosion du chiffre d'affaires née de la perte de lignes express a conduit à un renchérissement du coût salarial moyen et à un alourdissement des frais fixes de structure, qui a eu pour effet de pénaliser encore davantage la compétitivité de la société. En l'absence d'adaptation rapide de la structure de coûts à la perte des lignes express et aux baisses de prix par ailleurs concédées, la société est entrée dans un cercle vicieux dont elle ne pouvait s'extraire sans mettre en place un plan social.

2 - Une politique commerciale inadaptée

La société d'économie mixte a bénéficié, à sa création, d'une position commerciale forte en Isère, héritée de la régie et évaluée à 40 % des marchés départementaux de transports interurbains. Cette position a d'emblée placé la société dans une situation défensive, compte tenu du rééquilibrage prévisible du partage des marchés départementaux au fur et à mesure de leurs renouvellements.

Alors que la diversification du portefeuille de clients et l'identification de relais de croissance constituaient des points de passage obligés pour éviter l'attrition de son activité et de ses effectifs, la société a continué à réaliser plus de 70 % de son chiffre d'affaires avec le département.

De même, la société est restée géographiquement centrée sur l'Isère, alors qu'avec le dépôt de Vénissieux elle dispose d'une implantation urbaine qui lui permettrait de démarcher d'autres autorités organisatrices dans le département du Rhône. Bien qu'aucun partage territorial n'ait été officiellement formalisé avec Kéolis, l'implantation locale de ce groupe, notamment en tant qu'attributaire de la délégation de service public des transports urbains sur le périmètre du Grand Lyon, a pu dissuader la société d'économie mixte d'exploiter toutes les opportunités commerciales existant dans ce département.

En outre, jusqu'en 2011, la direction de la société a minoré l'importance du critère prix dans les appels d'offres départementaux. Elle a ainsi développé, dans la perspective de l'appel d'offres de 2011, un projet d'entreprise qui présentait la société d'économie mixte comme « le modérateur, le régulateur du marché […] plaçant ses ressources au service des politiques iséroises du conseil général […] indépendamment

de toute relation commerciale ». Dans ce cadre, la société estimait devoir « protéger le conseil général de toute pratique anticoncurrentielle » et « l'assister techniquement sur tous les marchés ».[29]

Le plan quinquennal élaboré a mobilisé d'importants moyens humains et financiers sur des projets éloignés du cœur de métier de la société, dans le but de servir les politiques départementales « indépendamment de toute relation commerciale ». En particulier, l'entreprise a soutenu cinquante projets de mécénat culturel et sportif étroitement liés à des politiques départementales, mais étrangers à son objet social. En accordant une importance excessive à ces opérations, la direction a contribué à entretenir l'idée que la proximité avec le département serait de nature à affecter l'issue des appels d'offres à venir.

Cette attitude témoigne de l'insuffisante appropriation, par la direction de l'enjeu de mise en concurrence comme fonctionnement normal de la société. Au demeurant, dans sa réponse à l'appel d'offres de 2011, la direction a minoré l'importance du critère prix, pourtant pondéré à hauteur de 60 %. Elle a hiérarchisé de façon inverse les priorités, se présentant avant tout comme « un laboratoire social » pouvant se prévaloir de l'absence de licenciement, sans préciser si cette assertion constituait un constat historique ou un engagement pour l'avenir.

Par ailleurs, compte tenu du maintien du bénéfice des accords d'entreprise aux salariés issus de l'ancienne régie, le coût salarial moyen ne pouvait être contenu qu'en accélérant les embauches de nouveaux salariés « au prix du marché ». La dynamique de croissance et de recrutement constituait, dès lors, une variable clé du rétablissement de la compétitivité coût de l'entreprise.

Enfin la société d'économie mixte a rencontré des difficultés à défendre ses intérêts face au département, qui bénéficie d'une position de force en qualité à la fois de principal client, d'actionnaire majoritaire et de premier fournisseur. Par exemple, il a imposé des modifications de service en 2010, sans que la société ne fasse valoir ses droits à indemnisation, de sorte qu'en l'absence de renégociation du prix au kilomètre, la réduction de l'offre de transport par avenant a entraîné une perte annuelle nette évaluée à 0,9 M€.

[29] Source : conseils d'administration de mars et de novembre 2010.

C - La crise de 2011

1 - La dégradation rapide des résultats

Les indicateurs financiers témoignent de la rapidité de la dégradation de la situation financière de la société d'économie mixte dès 2011. En particulier, le flux annuel de trésorerie après financement du cycle d'exploitation et des investissements est devenu très négatif en 2011 (- 6,2 M€) alors que la perte des lignes express et de la baisse des prix sur les autres lots n'ont eu d'effet qu'à partir du mois de septembre.

Au 31 décembre 2011, le bilan était déjà si dégradé que, sans l'augmentation de capital intervenue fin 2011 et l'abandon de l'avance en compte courant du département, le fonds de roulement de l'entreprise aurait été négatif.

Tableau : indicateurs financiers de la société d'économie mixte des voies ferrées du Dauphiné

en M€	2008	2009	2010	2011
Chiffre d'affaires	59,2	44,5	44,6	42,8
Résultat d'exploitation	0,6	2,1	1,9	- 1,2
en % du produit total	*1,1 %*	*4,8 %*	*4,2 %*	*- 2,9 %*
Disponible après financement du cycle d'exploitation et des investissements	0,6	- 1,6	3,5	-6,2
Capital social et primes	5,0	5,0	5,0	9,6
Fonds de roulement	- 1,2	1,6	1,5	0,4

Source : liasses fiscales et balances générales des comptes ; exercices de 12 mois, sauf en 2008 (16 mois)

2 - La réaction tardive de la direction et des organes de contrôle

Bien que la survie de l'entreprise soit en jeu dès septembre 2011, la direction a tardé à diagnostiquer puis à signaler au conseil d'administration l'extrême précarité de la situation. L'évaluation fine des conséquences économiques et financières de la perte des lignes express a été retardée par l'absence de comptabilité analytique par ligne et par la vacance, durant six mois, du poste de directeur financier.

De plus, faute d'avoir mesuré la gravité de la situation, la société s'est engagée dans le déménagement de son principal dépôt, sans que des contraintes d'urbanisme l'y obligeaient dans l'immédiat, consommant ainsi une partie importante de sa trésorerie dans cette opération.

Un plan de redressement comprenant la suppression de trente postes a été envisagé en 2012 par la direction, mais sa présentation devant le conseil d'administration a été différée jusqu'en mars 2013, sans pour autant qu'une solution transitoire ne soit mise en œuvre. En l'absence de réactivité compte tenu des nouvelles pertes de marchés intervenues dans l'intervalle, le nombre total de suppressions de postes jugées nécessaires au rétablissement de l'équilibre d'exploitation est passé de 30 à 70 tandis que la société a consommé entre 3,5 et 4 M€ d'une trésorerie qui aurait dû être exclusivement mobilisée pour financer sa restructuration et organiser son redressement[30].

Par ailleurs, le conseil d'administration ne semble avoir pris pleinement conscience de la gravité de la situation qu'un an après la perte des lignes express, lorsque à la faveur de la présentation du budget 2013, il lui a été annoncé que la société se trouverait en défaut de paiement avant la fin du premier semestre en l'absence d'une nouvelle recapitalisation.

De même, le département de l'Isère n'est pas intervenu pour prévenir la défaillance de la société alors qu'il ne pouvait ignorer que les importantes baisses de prix obtenues au cours de son appel d'offres de l'été 2011 affecteraient l'équilibre économique, déjà fragile, de la société. En dépit d'un premier incident de paiement au premier trimestre 2012 – la société n'a pas honoré le remboursement d'une avance en compte courant accordée par le département –, la collectivité a tardé à exiger de la direction et du conseil d'administration qu'ils mettent en œuvre un plan de redressement dans les plus brefs délais.

La situation de la société est devenue encore plus critique lorsque, faute de pouvoir accéder au crédit bancaire, elle a sollicité la garantie du département qui a opposé un refus en vertu d'une décision de principe à portée générale visant à contenir les risques hors bilan de la collectivité.[31]

[30] Le plan de sauvegarde pour l'emploi, communiqué au comité d'entreprise le 20 juin 2013, fait état de 28 suppressions de postes, compte tenu des départs naturels ou négociés intervenus entre-temps.

[31] Selon les estimations du département, le volume total de garantie est trois fois supérieur à la moyenne des départements.

II - Une impasse particulièrement coûteuse pour le département

A - Un partenariat industriel déséquilibré

1 - Un actionnaire industriel titulaire d'un contrat d'assistance technique

Le département a motivé l'ouverture du capital de la société d'économie mixte à un actionnaire industriel privé par « l'objectif premier d'apporter à la société une expertise technique en vue d'améliorer sa compétitivité ».[32] Il a également précisé, par délibération, que l'apport en capital de l'actionnaire industriel ferait l'objet d'une rémunération sous la forme d'une assistance technique. En vertu de ces décisions, deux procédures ont été lancées successivement, la première par le département pour choisir un actionnaire privé et la seconde, par la société d'économie mixte pour l'établissement d'un contrat d'assistance technique.

Peu après la création de la société, le département a donc lancé en 2006 un appel à candidatures auprès d'investisseurs industriels pour une prise de participation au capital de la société. Il a retenu l'offre du groupe Kéolis qui prévoyait d'acquérir 15 à 19 % du capital de la société, écartant deux offres concurrentes *a priori* plus attractives au regard de l'apport en capital, l'une prévoyant de porter la participation industrielle privée de 20 % à 40 % d'ici 2012, et l'autre de 15 % à 49 % dans des délais similaires.[33]

En dépit de sa délibération statuant sur le choix du partenaire et appréciant les offres des candidats au regard, notamment, du pourcentage détenu par l'actionnaire privé et de sa représentation au conseil d'administration, le département a ultérieurement expliqué que le critère de l'apport en capital n'a pas été déterminant.

En 2007, la société a conclu un contrat d'assistance technique avec Kéolis, dont les caractéristiques, y compris tarifaires, avaient été

[32] Source : courrier du 13 juin 2013 du président du Conseil général de l'Isère.

[33] L'entreprise candidate, au titre de l'assistance technique, proposait une rémunération fixe de 0,2 M€ l'an (contre 0,35 M€ pour Kéolis), majorée d'une variable en contrepartie d'une prise de participation de 20 % du capital dès 2006, porté à 40 % en 2012. Source : séance du conseil général de juin 2006, rapport du président, dossier n° 2006 DM2 L 4d08.

préalablement arrêtées par le département au moment où Kéolis avait été retenu comme actionnaire industriel. Les dispositions essentielles de ce contrat, de même que son titulaire, se sont donc imposées en l'état aux dirigeants de la société.

2 - Une assistance technique très peu sollicitée

Bien que ce contrat ait été présenté comme l'un des principaux leviers d'amélioration de la compétitivité de l'entreprise, les prestations auxquelles s'était engagé Kéolis ne comportaient que des prestations de conseils, d'analyse et d'expertise, à l'exclusion de toute « exécution […] de tâches matérielles, de réalisation et de mise en œuvre ». En outre, aucune obligation de résultats, de moyens, ni même de délai de réponse aux sollicitations de la société d'économie mixte n'était opposable à Kéolis.

En pratique, la société n'a que très peu mobilisé cette assistance technique. En 2011, par exemple, la direction estime n'avoir utilisé qu'un tiers de « ses droits à assistance », sans toutefois être en mesure de produire un décompte étayé.[34] De fait, les prestations d'assistance, qui n'étaient pas planifiées, n'ont fait l'objet d'aucun suivi par l'une ou l'autre des parties. Elles ont manifestement souvent été confondues avec la contribution de Kéolis, en sa qualité d'actionnaire, à la gouvernance de l'entreprise.

Dans ces conditions, la valeur ajoutée apportée par Kéolis est difficile à quantifier pour les années 2007 et 2008, tandis que, pour les années 2009 à 2011, la matérialité de ses prestations ne ressort pas des pièces transmises à la chambre régionale des comptes.

Pourtant, en dépit de l'inadéquation manifeste des prestations proposées aux besoins de la société, celle-ci a renouvelé le contrat d'assistance dans des termes identiques en 2012, à l'issue d'une procédure d'appel à concurrence qui n'a donné lieu, comme en 2007, qu'à une seule candidature.

[34] Aux termes de l'unique réunion de négociation du contrat d'assistance pour 2012, le représentant de la société d'économie mixte chargé du projet a indiqué que « l'utilisation de l'assistance technique pour l'année 2011 semble être plus proche des 100 jours que des 300 évoqués dans la réponse de Kéolis ».

3 - Un coût trop élevé pour l'entreprise

En vertu du contrat d'assistance conclu en 2007, le groupe Kéolis a perçu une rémunération annuelle forfaitaire de 350 000 €, majorée d'une prime variable en fonction des résultats, plafonnée à 250 000 € l'an. De 2007 à 2011, Kéolis a ainsi perçu 2,3 M€ à ce titre. Même avant les pertes de marché enregistrées en 2011, le prix acquitté pour cette assistance technique a constitué une ponction financière insoutenable pour la société : les parts fixes et variables versées de 2008 et 2011 ont, en effet, représenté les trois quarts du résultat d'exploitation cumulé sur cette même période.

Le coût du contrat d'assistance technique inclut une marge destinée à rémunérer l'apport en capital de Kéolis, faute de retour sous la forme de dividendes. Cette rémunération implicite des capitaux investis, bien que contestée par les parties au contrat, a pourtant été explicitement actée par le conseil général par délibération en date du 22 juin 2006.

Ni les parties au contrat, ni le département n'ont été en mesure de produire une évaluation du taux de rentabilité intrinsèque (TRI) des capitaux apportés par Kéolis, mais sa rémunération perçue au titre de l'assistance technique (2,3 M€ au total) a été nettement supérieure à son apport en capital (1,45 M€)[35].

En outre, compte tenu de la matérialité non établie des prestations fournies à compter de 2010, il est vraisemblable que la marge réalisée sur ce contrat a permis à Kéolis, non seulement de rémunérer son apport, mais également de récupérer l'intégralité de sa mise de fonds. Suivant cette hypothèse, Kéolis aurait, d'un strict point de vue financier, complètement rentabilisé son investissement dès 2011, et pourrait envisager une éventuelle faillite de la société d'économie mixte sans avoir à en subir un préjudice financier.

B - Une gouvernance inopérante

1 - La transposition inadaptée du mode de gouvernance de Kéolis

La participation au pilotage de l'entreprise constituait un des principaux critères de choix fixés par le département pour retenir le

[35] Apport réalisé en deux temps, dont 750 000 € en février 2007 et 694 500 € en septembre 2011.

partenaire industriel de la société d'économie mixte. Conformément à sa proposition, et en application du pacte d'actionnaires conclu avec Kéolis, trois comités spécialisés ont été adjoints au conseil d'administration, sur le modèle de l'organisation en vigueur dans le groupe Kéolis.

Loin de fluidifier la gouvernance, la fragmentation des lieux de concertation et de décision a imposé à l'équipe dirigeante une démultiplication de ses efforts de pédagogie auprès d'une pluralité d'instances, pour maintenir une cohérence d'action.

Sans en constituer la cause principale, cette organisation a pu également contribuer à la faible implication des représentants du département au conseil d'administration de la société, particulièrement marquée à compter de 2010, en les privant d'une vision globale de la situation.

2 - La mise en place d'une charte de partenariat avec le département

Compte tenu des difficultés de la société, le département a pris l'initiative, en 2011, de resserrer son contrôle en formalisant une charte de partenariat dans l'objectif de prévenir la mobilisation des garanties explicites ou implicites qu'il apporte à ses organismes satellites, au nombre desquels figurent la société d'économie mixte. Sous couvert d'améliorer l'information de l'actionnaire, cette charte confère au président du conseil général un pouvoir d'évocation de presque toutes les décisions de gestion, avant même que les administrateurs n'en aient communication.

Si cette charte est aussi motivée par le souci du département de pallier les lacunes de ses administrateurs, il n'en demeure pas moins qu'en attribuant ces prérogatives, à titre exclusif, au président du conseil général, qui n'est pas membre de droit du conseil d'administration, le département porte atteinte à l'autonomie de gestion de la société. Il lui faut, soit réformer la gouvernance de la société d'économie mixte, soit mettre en cohérence le niveau de contrôle qu'il entend exercer avec le statut juridique de l'entreprise.

C - Une responsabilité financière potentiellement illimitée du département

En conservant 80 % du capital d'une entreprise chargée d'un service public dont la continuité d'exploitation se doit d'être assurée, le

département s'est, *de facto*, posé comme le garant implicite de la pérennité de la société d'économie mixte. Dans ces conditions, le département est tenu de participer à toute recapitalisation rendue nécessaire par les pertes accumulées par l'entreprise.

À l'inverse, la contribution des actionnaires minoritaires, dont en particulier celle de Kéolis, demeure à leur libre appréciation, sauf à ce qu'ils se soient contractuellement engagés *ex ante* à le faire dans le cadre d'un pacte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En effet, s'il existe bien un pacte d'actionnaires, celui-ci confère à Kéolis la garantie de demeurer l'actionnaire industriel exclusif de la société, sans pour autant l'engager à suivre une augmentation de capital *au prorata* de sa participation en cas de difficulté financière de l'entreprise.

Cette convention interdit donc au département de procéder à une augmentation réservée de capital au bénéfice d'un autre industriel, ou de céder tout ou partie de ses parts sociales à un autre investisseur industriel sans, au préalable, organiser le rachat de la participation de Kéolis. Cette disposition est d'autant plus protectrice des intérêts de Kéolis que, faute de définir clairement la méthode de valorisation des titres détenus par l'actionnaire industriel, elle tend à déconnecter leur prix de la valorisation réelle de l'entreprise, créant ainsi une barrière d'entrée d'autant plus dissuasive que les recapitalisations successives ont porté le capital social à un niveau sans rapport avec les résultats futurs attendus.

Le département peut se trouver seul indéfiniment responsable du passif de l'entreprise, en cas de refus de Kéolis de contribuer à son renflouement. Dès lors, compte tenu de la part détenue par le département dans le capital social, la décision de ce dernier de contenir les risques hors bilan en limitant ses garanties bancaires, pour légitime qu'elle puisse être, est mise en échec par le pacte d'actionnaires qu'il a conclu.

Jusqu'en 2012, le département a participé aux augmentations de capital en privilégiant les apports en nature de biens mobiliers et immobiliers, plutôt que des apports en numéraire, qui ont une incidence directe sur son budget. Suivant ce mécanisme, le capital social de la société a été porté de 1,5 M€ en 2005 à 5 M€ en février 2007 puis à 9,6 M€ en septembre 2011, dont un quart environ sous forme de liquidités, presqu'exclusivement apportées par les actionnaires privés.

À ce stade, le seul apport en numéraire réalisé par le département a consisté dans l'abandon d'une avance remboursable d'un montant équivalent aux provisions constituées par l'ancienne régie, en prévision des départs à la retraite du personnel transféré.

Les modalités d'intervention jusqu'alors utilisées par le département pour éviter que les pertes de la société ne pèsent sur son

budget ne sont plus reproductibles pour l'avenir. En effet, la partie du matériel roulant dont le département est toujours propriétaire a perdu l'essentiel de sa valeur, compte tenu, notamment, des normes d'accessibilité en faveur des personnes à mobilité réduite qui interdiront l'usage des cars non équipés en 2015. Le département va donc devoir recapitaliser la société d'économie mixte principalement par des contributions financières et non plus par des transferts d'actifs non financiers.

Pour sortir la société de la situation catastrophique dans laquelle elle se trouve, le département a été contraint de valider le plan de redressement acté le 30 mai 2013 par le conseil d'administration de la société d'économie mixte, à la suite duquel il a apporté, en juillet 2013, une nouvelle avance en compte courant de 5 M€, et s'est engagé à participer, à hauteur de 4,5 M€, à une recapitalisation cumulée de 5,4 M€ en 2014 et 2015. Au total, le département devrait donc avoir investi, d'ici 2015, près de 15 M€ dans la société d'économie mixte depuis sa création, soit l'équivalent de 25 000 € par salarié[36].

Les fonds publics engagés pourraient toutefois se révéler plus élevés encore en cas d'échec du plan de redressement, dès lors que, pour répondre aux besoins complémentaires en trésorerie, le département a, en outre, consenti à rééchelonner le loyer de 2,6 M€ dû pour 2012 au titre de la mise à disposition, auprès de la société, des autocars dont il est resté propriétaire, qu'une opération similaire est envisagée au titre des loyers dus pour 2013, et qu'en outre, l'État et les organismes sociaux ont accordé des délais de paiement sur leurs créances pour 12 mois à compter de juillet 2013.

[36] Dont (i) apport en capital de 1,5 M€ en 2005, 2,8 M€ en 2007, 3,5 M€ en décembre 2011, 0,8 M€ en 2012 ; (ii) apport en compte courant de 1,2 M€ en 2007, puis de 5 M€ en 2013 ; (iii) apport prévisionnel en capital de 4,4 M€ en 2014 et 2015.

III - Une nécessaire inflexion stratégique pour sortir durablement de la crise

A - Une restructuration financière sur fonds privés non sérieusement envisagée

La restauration de l'attractivité des Voies ferrées du Dauphiné auprès des investisseurs – présents et potentiels, sans exclusivité – passe non seulement par l'allègement de sa structure de coûts, mais également par une restructuration financière contraignant les actionnaires actuels à constater la perte de valeur de leur participation.

Or si le département s'est engagé à recapitaliser et à restructurer la société, il n'a pas pour autant modifié sa structure actionnariale. Ce faisant, il risque d'assumer l'essentiel du coût de la restructuration, sans avoir résolu pour autant les problèmes de gouvernance qui sont en partie responsables de la situation actuelle. En outre, faute d'avoir fait constater la dépréciation des titres des actionnaires minoritaires, il risque de financer l'essentiel de la restructuration à leur seul bénéfice, en cas de privatisation ultérieure de la société.

Une alternative était pourtant possible. En l'absence de pacte d'actionnaires conférant une exclusivité à Kéolis, rien ne s'opposait à ce que le département cède, au prix du marché, l'intégralité de ses titres à un industriel, qui aurait alors pris le contrôle de la société anonyme ainsi constituée. Ce faisant, le département n'aurait pas endossé le coût de la restructuration et aurait créé les bases d'une gouvernance saine, dans laquelle l'actionnaire industriel de référence aurait été intéressé aux résultats.

En présence d'un pacte d'actionnaires conférant une exclusivité à Kéolis, la même démarche était possible, sous réserve toutefois d'organiser la restructuration financière dans le cadre d'une procédure collective, sous la forme d'une mise sous sauvegarde par exemple, de façon à forcer les actionnaires minoritaires à constater la perte de valeur de leur participation.

Bien que cette alternative eût sans conteste été plus économe en fonds publics, et pas plus douloureuse socialement, le département ne l'a manifestement pas sérieusement envisagée, en dépit de la démarche engagée par la directrice générale pour qu'une entreprise de transports à capitaux publics entre au capital de la société mixte en substitution ou en complément de l'actionnaire industriel en place.

B - La difficile conciliation de l'intérêt actionnarial du département avec son rôle d'autorité organisatrice

Le département, à qui il incombe d'organiser les transports de passagers sur son territoire, a décidé, dès 2004, de maintenir un opérateur propre. Ce choix était justifié par le fait que « dans un contexte de concentration des entreprises au niveau national, il est important de maintenir une entreprise publique départementale de transport au service de l'ensemble du territoire isérois, toutes autorités organisatrices confondues[37] ».

La décision de créer une société d'économie mixte était fondée sur le constat que la demande de transports collectifs tendait à se concentrer dans les zones urbaines dans lesquelles vivent plus des trois quarts de la population iséroise et dont la compétence appartient aux communes et groupements de communes. La recherche d'un partenaire privé devait, en outre, contribuer à assurer « un fonctionnement normal de la concurrence »[38].

Le département peut avoir intérêt à conserver un opérateur propre, s'il estime que les prix du marché sont conjoncturellement déstabilisés par l'irruption d'un nouvel acteur et que, passée une période de consolidation, les prix sont susceptibles de remonter sous l'effet d'une inversion du rapport de force entre l'offre et la demande. Mais il doit, dans ce cas, donner à son opérateur les moyens d'affronter la concurrence, en lui laissant notamment la plus grande latitude en matière de politique sociale, sous peine de voir sa garantie implicite mobilisée pour combler les pertes accumulées.

Si, à l'inverse, le département considère que l'intensité concurrentielle actuelle est pérenne, il a tout intérêt à céder la société d'économie mixte à un opérateur privé, de préférence avant d'avoir financé l'intégralité de la restructuration, de façon à optimiser les conditions de mise en concurrence sans avoir à assumer les risques d'exploitation induits par la baisse durable des prix.

Or le département de l'Isère ne semble pas avoir procédé à cette analyse, laissant inchangées les contraintes de gestion pesant sur l'entreprise sans prendre en considération le bouleversement des conditions économiques induites par l'arrivée de la société Car Postal. Si, en qualité d'autorité organisatrice des transports, il a réussi à contenir l'évolution de son budget transport en suscitant une plus grande

[37] Source : délibération du 14 juin 2004 du conseil général.
[38] Source : annexe à la délibération du 22 juin 2006.

concurrence, il a, en revanche, en tant qu'actionnaire majoritaire de la société d'économie mixte, largement contribué à l'échec de son adaptation aux nouvelles conditions de marché.

Le retour de certains départements à la gestion directe de leurs transports interurbains

Le retour modeste, mais réel, à la gestion directe des transports interurbains, par certains départements, semble répondre au souci de pallier une concurrence jugée localement encore insuffisante en dépit d'une offre moins concentrée que dans les transports urbains où deux opérateurs détiennent plus des deux-tiers des marchés.[39] Mais, à la différence des transports urbains, le recours à la gestion directe peut être partiel, en raison du fractionnement possible par lots des différentes lignes interurbaines.

Cette souplesse est intéressante, sous réserve qu'elle ne conduise pas à déléguer au secteur privé l'exploitation des lignes bénéficiaires, quand la collectivité conserve à sa charge les lignes les moins attractives.

Certains départements limitent le recours à la régie directe aux marchés déclarés infructueux, faute d'offre ou en présence d'offres financières très supérieures à l'évaluation produite par l'administration. Par exemple, en Ille-et-Vilaine, le marché des transports interurbains a été scindé, lors de son dernier renouvellement, en quatre lots, dont un a été attribué à la régie départementale après que le marché a été déclaré sans suite au motif que les offres étaient toutes supérieures de 15 % à l'estimation de référence.

Dans d'autres cas, des sociétés publiques locales (SPL), dont le capital doit être intégralement détenu par au moins deux collectivités territoriales,[40] ont été mises en place dans le secteur des transports interurbains. Le département de Saône-et-Loire et la région Bourgogne ont ainsi créé, en 2011, la société publique locale Sud Bourgogne Transports Mobilité à laquelle a été confiée l'exploitation d'une ligne représentant près de 40 % de l'activité.

De même, l'exploitation du réseau interurbain du département du Tarn, répartie entre une quinzaine d'entreprises privées jusqu'en 2012, a été confiée à une société publique locale qui sous-traite 20 % de l'offre kilométrique, le plus souvent pour les lignes secondaires, à des transporteurs privés.

[39] Source : rapport « *L'année 2011 des transports urbains* » établi par le Groupement des autorités responsables de transport **(**GART), hors Paris.

[40] Les sociétés publiques locales créées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 sont exemptées de mise en concurrence, sous réserve de respecter certaines conditions.

C - Du bon usage des sociétés d'économie mixte

En présence d'un marché concurrentiel, le statut de société d'économie mixte peut présenter l'inconvénient de procurer aux parties prenantes le sentiment trompeur de pouvoir bénéficier du soutien indéfini de l'actionnaire public majoritaire. Le personnel peut ainsi croire son emploi préservé, tandis que l'actionnaire privé et la direction peuvent être tentés d'attendre de l'actionnaire public qu'il sécurise l'activité. Ce risque est plus particulièrement prononcé lorsque l'actionnaire public majoritaire est également autorité adjudicatrice des marchés que la société opère.

Le statut de la société d'économie mixte rend également plus complexe le pilotage de l'entreprise. Pour être viable, une société de ce type intervenant sur un marché concurrentiel doit impérativement être affranchie des contraintes de gestion autres que celles imposées par les collectivités par la voie de leurs appels d'offres. Elle doit également dégager les moyens nécessaires pour diversifier son portefeuille de clients et élargir son assise territoriale.

Le modèle économique des sociétés d'économie mixte rend enfin plus difficile le partage équilibré des risques d'exploitation entre les actionnaires publics et privés. Pour y parvenir, les actionnaires privés doivent être intéressés aux résultats et disposer d'une part significative du capital – tout en restant dans la limite des 49 % autorisés par la loi applicable aux sociétés d'économie mixte. La rémunération de leur apport doit notamment se faire par des dividendes, au besoin précipitaires, et non au moyen de contrats d'assistance non sollicités par la société.

La conclusion d'un pacte d'actionnaires contraignant l'actionnaire industriel principal à contribuer à toute recapitalisation rendue nécessaire à raison des pertes accumulées par la société, peut, en outre, apporter la garantie que la responsabilité de l'actionnaire public ne soit pas seule engagée en cas de défaillance.

Si l'ensemble de ces conditions ne peuvent être réunies, il apparaît préférable d'envisager un autre statut, soit en optant pour une société publique locale si la collectivité souhaite conserver un contrôle étroit, soit en procédant à une privatisation complète de l'entreprise.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné n'a évité le défaut de paiement en 2012 et 2013 que grâce aux avances en compte courant apportées par le département et aux augmentations de capital réalisées et à venir de l'ensemble des actionnaires.

La direction, de même que les actionnaires, n'ont pas été assez réactifs face à la gestion de crise. Leur inertie a aggravé les difficultés de l'entreprise, et a conduit à consommer, en pure perte, d'importants fonds principalement publics. Or, compte tenu du schéma capitalistique et juridique retenu, la responsabilité du département sur le passif de la société d'économie mixte présente un caractère de facto illimité.

Si la plupart des erreurs de gestion commises par la direction traduisent une insuffisante appropriation des enjeux de la mise en concurrence, le département a contribué, par ses immixtions, aux difficultés de l'entreprise, en choisissant notamment dès l'origine, un partenaire technique en lieu et place de la société.

Dans ces conditions, la Cour et la chambre régionale des comptes formulent les recommandations suivantes à destination de la société d'économie mixte des Voies ferrés du Dauphiné et du département de l'Isère :

1. *mettre en place à court terme un plan de redressement de la société d'économie mixte, incluant bien une restructuration du passif et un infléchissement des contraintes de gestion imposées par les principaux actionnaires ;*
2. *revoir le contrat d'assistance technique conclu avec Kéolis, tant dans son contenu que dans ses modalités de rémunération et de suivi, pour que soient introduites des obligations de moyens et de résultats opposables, assorties de pénalités en cas de non-réalisation des objectifs ;*
3. *écarter de la charte de partenariat les dispositions qui retirent aux organes de contrôle les prérogatives qui leur reviennent ;*
4. *plus généralement, mettre en cohérence le statut du ou des opérateurs avec le degré de contrôle que le département souhaite exercer, avec trois options : le maintien d'une société d'économie mixte avec une participation significativement plus importante du coactionnaire industriel de référence, la création d'une société publique locale, ou la privatisation de l'actuelle société d'économie mixte.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	239
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	240
Préfet de l'Isère	241
Préfet de la région Rhône-Alpes	242
Président du conseil général de l'Isère	243
Président du conseil général de l'Ille-et-Vilaine	244
Président du conseil général de Saône-et-Loire	245
Président du conseil général du Tarn	246
Directeur général de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné	247
Président de Keolis	250

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et décentralisation et de la fonction publique
Président du conseil régional de Bourgogne
Président de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné

Ancien président de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné
Ancienne directrice générale de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné
Ancien directeur général de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné
Directeur régional de Kéolis Sud-Est

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part. Nous ne souhaitons donc pas apporter de réponse formelle à ce rapport.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Ce rapport, qui porte sur l'un des principaux opérateurs de transports routiers interurbains en Isère, n'appelle pas d'observation particulière pour ma part.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'ISÈRE

L'annonce a été faite auprès du comité d'entreprise d'un Plan de Sauvegarde de l'Emploi le 20 juin 2013, la notification administrative du PSE a été réalisée le 12 juillet dernier et prévoit à présent après négociation la suppression de 28 postes. La baisse de la masse salariale suite au PSE, et la diminution des dépenses devrait permettre le retour à l'équilibre du bilan 2014 de la SEM VFD.

Le comité des chefs des services financiers (CCSF) présidé par le directeur départemental des finances publiques, a accordé des délais de paiement des créances publiques pour douze mois à compter du 5 juillet 2013. Cet échéancier est respecté actuellement y compris pour les charges sociales.

La société d'économie mixte VFD loue auprès du conseil général de l'Isère, le parc roulant indispensable à son activité. Cela représente une dépense annuelle de l'ordre de 2,6 M€. Le titre de recette émis par le département pour la mise à disposition des autocars pour 2012, a fait l'objet d'un plan d'échelonnement respecté par VFD. Une demande semblable est en cours de traitement au titre de l'année 2013.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Je ne souhaite pas apporter de réponse ou d'observation à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ISÈRE

Je tiens à rappeler la position du Département face aux difficultés que rencontre actuellement la SEM et apporter des éléments de réponse aux principales observations de la Cour.

Tout d'abord, le Département prend acte de la remarque de la Cour relative à l'impact financier lié au maintien du statut des salariés de l'ex-régie et précise qu'il a demandé à la SEM, dans le cadre de ses difficultés actuelles, de prendre toutes mesures indispensables à son redressement et à la réduction de ses coûts de revient.

Par ailleurs, le Département souhaite rappeler que, face aux difficultés de la SEM, il est intervenu dans des délais rapides, en invitant, dès le début de l'année 2012, la direction de l'entreprise à présenter un état des comptes de la société accompagné d'un plan de redressement, dès qu'il a eu connaissance des difficultés de la SEM. Pour le Département, la production de ces éléments était un préalable indispensable à l'accompagnement qu'il pouvait apporter, en tant qu'actionnaire.

Un plan de redressement a été produit par la société et présenté à son conseil d'administration en mai 2013, qui est de nature à permettre son redressement.

Les mesures d'accompagnement décidées en contrepartie de ce plan sont de deux ordres :

- une avance en compte courant de 5 M€ versée en juillet 2013,

- une augmentation de capital par les trois actionnaires, dont la première partie, d'un montant de 948 k€ a d'ores et déjà été versée à la SEM et dont la seconde partie s'élèvera à 5,4 M€ et sera appelée en deux temps : 4,5 M€ en 2014 et 0,9 M€ en 2015.

Enfin, le Département prend acte de l'ensemble des recommandations de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL D'ILLE-ET-VILAINE

Vous évoquez en effet dans ce document, la décision du Département d'Ille-et-Vilaine d'allotir l'exploitation de son réseau de transport interurbain et de confier l'exploitation de certaines de ces lignes à la régie départementale des transports d'Ille-et-Vilaine.

Vous soulignez que dans le cadre d'un réseau de transport interurbain, la décision d'une collectivité de recourir partiellement à une gestion directe peut être intéressante « sous réserve qu'elle ne conduise pas à déléguer au secteur privé l'exploitation des lignes bénéficiaires, quand la collectivité conserve à sa charge les lignes les moins attractives ».

Je tenais donc à préciser que lors de la mise en place de son nouveau schéma départemental des transports 2011/2019, le Département d'Ille-et-Vilaine a décidé de scinder l'exploitation des lignes du réseau de transport interurbain en quatre lots afin de stimuler la concurrence entre les opérateurs, car lors de l'appel à candidatures de 2005, une seule candidature avait été présentée pour l'exploitation de l'ensemble du réseau départemental.

Ce découpage a été établi non pas en fonction de la rentabilité économique des lignes, mais par zone géographique et en fonction des moyens matériels et humains mobilisés. En effet, l'objectif de notre collectivité était de disposer de lots nécessitant des parcs de matériels équivalent d'un lot à un autre (entre 40 et 45 véhicules par lot) et d'une dimension telle que le réseau de P.M.E. présentes sur notre territoire, puisse candidater lors de la mise en concurrence des contrats de délégation de service public. Cette stratégie a montré sa pertinence dans la mesure où face aux deux entreprises leader dans les transports, à savoir les groupes Keolis et Veolia, un groupement de P.M.E. locales a en effet répondu à la consultation.

Les candidats ont eu la possibilité de soumettre une offre pour l'exploitation des quatre lots. A l'issue de l'analyse des offres, sur un des lots, les candidats ont tous proposé des offres financières supérieures de plus de 15% à l'estimation administrative de référence. Le Département a donc décidé de déclarer la consultation de ce lot sans suite, et de l'attribuer en direct à sa régie départementale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE SAÔNE-ET-LOIRE

Je vous remercie de citer en exemple la société publique locale « Sud Bourgogne Transports Mobilité » créée entre le Département de Saône-et-Loire et la Région Bourgogne. La description faite n'appelle pas de remarque particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU TARN

Ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE VOIES FERRÉES DU DAUPHINÉ

Nouveau directeur général depuis environ huit mois, mon mandat a pratiquement débuté avec la remise du rapport d'observations provisoire de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes.

A aucun moment, je n'avais imaginé que la société VFD pourrait faire partie du rapport annuel de la Cour des comptes.

J'espère seulement que cette publication ne viendra pas compromettre le redressement interne engagé de la société VFD. En effet, nous travaillons notre communication interne au regard de l'avenir sans renier le passé de l'entreprise, mais sans le ressasser.

Vous trouverez, ci-dessous, les commentaires qu'appellent, de la part de la société VFD, certains développements de votre projet d'insertion.

Extrait du rapport	*Observation de la SEM VFD*
Ainsi pour sortir la société de la situation catastrophique dans laquelle elle se trouve, le département a été contraint, au printemps 2013, de valider un plan de redressement aux termes duquel il devra, d'une part, réaliser une nouvelle avance en compte courant de 5 M€ dans l'année, et, d'autre part, participer, à hauteur de 4,5 M€, à la recapitalisation cumulée de 5,4 M€ en 2014 et 2015.	*En complément d'information, l'avance en compte courant est effective depuis le 11 juillet 2013.* *L'augmentation de capital 2014 de 4,5 M€ est en cours de préparation, le Conseil Général devrait apporter en nature des autocars pour une valeur de 3,15 M€, le complément étant apporté en numéraire par les différents actionnaires.*

Extrait du rapport	*Observation de la SEM VFD*
Mettre en place à court terme un plan de redressement de la société d'économie mixte, incluant une restructuration de son passif et un infléchissement des contraintes de gestion imposées par les principaux actionnaires	*Un plan de redressement a d'ores et déjà été validé par le Conseil d'Administration du 30 mai 2013.* *Outre, les augmentations de capital (cf. tableau ci-joint des prévisions d'augmentation de capital 2014 et 2015) comportent en 2013 un apport en comptes courants d'associés de 5 M€, effectives depuis le 11 juillet 2013.* *Cet apport en trésorerie est complété par une facilité de trésorerie d'un montant de 800 K€ de la société SERUS à sa société mère VFD.* *Sur le conseil du Président du Tribunal de Commerce, une demande d'échéancier des paiements des cotisations patronales de charges sociales a été mise en œuvre.* *Sur l'infléchissement des contraintes de gestion : la négociation d'accord de substitution devrait permettre une organisation plus aisée du temps de travail et globalement moins coûteuse.*

Extrait du rapport	*Observation de la SEM VFD*
Recommandation n° 2 *Revoir le contrat d'assistance technique conclu avec KEOLIS, tant dans son contenu que dans ses modalités de rémunération et de suivi, pour que soient introduites des obligations de moins et de résultats opposables, assorties de pénalités en cas de non-réalisation des objectifs*	*A ce jour, il existe un suivi mensuel des interventions demandées par la SEM VFD à KEOLIS.* *En janvier 2013, l'assistance technique KEOLIS a été réalisée suivant deux conventions, l'une à destination de la SEM VFD, l'autre à destination de sa filiale SERUS.*
Recommandation n° 3 *Ecarter de la charte de partenariat les dispositions qui retirent aux organes de contrôle les prérogatives qui leur reviennent.*	*A ce jour, la charte de partenariat n'est pas formellement respectée.* *Pour autant, les relations devenues très régulières avec les directions des services du Conseil Général permettent de répondre à la plus grande partie des engagements.* *La SEM s'interroge à ce stade sur la validité de la charte, au regard des pouvoirs du Président de la SEM.*

Source : SEM VFD

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE KEOLIS

Vous nous aviez adressé en son temps le rapport de la Chambre régionale des comptes.

Nous avions fait des observations en réponse. Aucune de ces observations n'ayant était retenue dans le rapport de la Cour des comptes, nous n'avons pas jugé utile de les réitérer.

Chapitre III

Les organismes de protection sociale

La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable

PRÉSENTATION

Les professionnels libéraux relèvent pour leur retraite d'un régime de base d'assurance vieillesse géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) à laquelle sont rattachées dix caisses[41] distinctes, administrant chacune un ou plusieurs régimes de retraite complémentaire et d'invalidité décès[42].

La CIPAV est de loin la plus importante de ces dix caisses. À la différence des neuf autres (caisse des médecins, des pharmaciens, des vétérinaires, des notaires, etc.), elle n'est pas marquée par une forte identité professionnelle. Au-delà des professions règlementées d'architecte et de géomètre-expert ou des membres des professions de conseil, elle a vocation à accueillir tout professionnel libéral assurant des activités non explicitement énumérées par le code de la sécurité sociale : une disposition « balai » de ce code conduit à y affilier plus de trois cents professions libérales, d'une extrême diversité.

Depuis plus d'une dizaine d'années, le nombre d'affiliés à la CIPAV a ainsi beaucoup augmenté à la faveur du rattachement continu de nouvelles professions et, plus récemment, du dynamisme du statut d'auto-entrepreneur[43].

---

[41] Ces caisses sont désignées sous les termes de « sections professionnelles » par le code de la sécurité sociale.

[42] Cf. Cour des comptes *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVI : les retraites des professions libérales. La Documentation française, septembre 2013, p. 451-478, disponible sur www.ccomptes.fr

[43] À titre d'exemple, ont été récemment affiliés à la CIPAV les moniteurs de ski et les ostéopathes. Une partie importante des auto-entrepreneurs lui ont été rattachés à compter de la création de ce statut en 2009, dès lors que ces derniers exercent une activité indépendante qui, n'étant ni commerciale ni artisanale, ne leur permet pas de se rattacher au régime social des indépendants (RSI).

En 2012, elle comptait 545 000 affiliés, soit 480 000 cotisants (230 000 professionnels libéraux de droit commun et 250 000 auto-entrepreneurs) et 65 000 pensionnés, représentant ainsi 50 % de l'ensemble des professionnels libéraux.

La CIPAV, comme les neuf autres caisses dépendant de la CNAVPL, assure par délégation de cette dernière, depuis 2004, la gestion du régime de base (380 M€ de cotisations et 170 M€ de prestations) et administre pour ses seuls ressortissants un régime obligatoire de retraite complémentaire et un régime d'invalidité-décès (au total, 570 M€ de cotisations et 250 M€ de prestations).

Caractéristique spécifique, la CIPAV a constitué depuis 1959 avec deux autres caisses et une institution de retraite complémentaire, le « groupe Berri », du nom de la rue où a été longtemps installé son siège. Cette mutualisation, bien loin de permettre une meilleure efficience, a facilité une gestion particulièrement désordonnée (I) et s'accompagne d'une série de graves dysfonctionnements qui portent lourdement préjudice aux assurés (II).

I - Une gestion particulièrement désordonnée

A - Une organisation institutionnelle longtemps informelle et à la gouvernance toujours paralysée

En 1959, certaines caisses de la CNAVPL, dont celle qui est devenue la CIPAV en 1977, se sont regroupées au sein du « groupe Berri » en vue de mutualiser un certain nombre de fonctions (direction générale, agence comptable, services informatiques, ressources humaines, gestion immobilière). Ce groupe, rassemblant la CAVEC, la CAVOM, l'IRCEC et la CIPAV[44], a fonctionné jusqu'en 2011 de manière informelle, en dehors de tout cadre juridique formalisé.

Aucune instance statutaire ne le dirigeait : dans la pratique, chaque décision d'intérêt commun devait faire l'objet d'un vote préalable de chaque conseil d'administration. La réunion mensuelle de leurs présidents constituait la seule instance commune, qui ne disposait cependant

[44] Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables (CAVEC), caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels (CAVOM) et institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC).

d'aucun pouvoir propre. Chacune des caisses assurait la gestion d'un domaine particulier pour l'ensemble des autres, selon un système de délégations croisées ne reposant sur aucune convention écrite : le personnel pour la CAVOM, l'informatique pour la CAVEC, l'immobilier pour la CIPAV, dont la place au sein du groupe est prépondérante : elle représente les trois quarts des assurés que ce dernier rassemble.

La forte croissance des effectifs de la CIPAV, devenue le plus important des organismes rattachés à la CNAVPL, a mis au jour la précarité des liens noués entre les caisses « du groupe Berri » en dépit de leur ancienneté. En 2008, la CAVEC a envisagé de le quitter. La signature par les membres du groupe d'une convention de gestion commune, le 11 février 2010, puis la constitution d'une association, à effet du 1er janvier 2012, ont permis de surmonter cette crise sans néanmoins la résoudre au fond, les statuts de l'association préservant l'entière autonomie des membres, même pour la gestion des affaires communes.

Ces difficultés institutionnelles ont rejailli sur le positionnement de la direction générale, affaiblie au demeurant par ses modalités de recrutement. N'étant pas tenu, comme d'ailleurs la CNAVPL elle-même et l'ensemble des caisses qui lui sont rattachées, de recruter des agents de direction de la sécurité sociale contrairement aux caisses des autres régimes[45], le « groupe Berri » engage, aux termes d'un accord entre ses membres, des cadres d'origines diverses pour assurer les fonctions de responsabilité. L'existence du groupe permet notamment aux organismes concernés de recruter un directeur et un agent comptable communs, conformément à l'article R. 641-3 du code de la sécurité sociale, mais leur nomination et leur révocation demeurent conditionnées au pouvoir propre de chacun des conseils.

En septembre 2008, deux audits ayant mis en évidence que le directeur du « groupe Berri » n'avait pas atteint les objectifs que la CIPAV lui avait assignés en 2005, celle-ci, sans demander l'accord des conseils d'administration des autres entités du groupe, a procédé unilatéralement au licenciement de l'intéressé, sans d'ailleurs respecter les formalités requises. L'autorité de tutelle ayant annulé la décision du conseil d'administration de la CIPAV, un accord est intervenu, en juin 2009, pour répartir, à compter du 1er novembre 2009, les attributions

[45] Les organismes de base des régimes général, agricole, des indépendants et des mines doivent recruter leurs responsables administratifs parmi les agents de direction relevant de la convention collective de travail du 8 février 1957 du personnel des organismes de sécurité sociale. Pour les régimes spéciaux, ces responsables sont des fonctionnaires ou des agents de direction.

du directeur général entre l'ancien titulaire du poste, devenu délégué général chargé des questions institutionnelles, et le nouveau, compétent pour la conduite opérationnelle de la CIPAV et de la CAVOM. La CAVEC et l'IRCEC ne se sont ralliées à cette solution que plus tard. Irrégulière et de nature à gêner le fonctionnement normal du groupe, elle a débouché sur le départ du délégué général, en janvier 2011.

Plus généralement, cette gouvernance floue n'a pu que contribuer à une grande instabilité de l'encadrement à tous les niveaux. À la suite du départ du directeur du « groupe Berri » en octobre 2012 pour devenir directeur de la CNAVPL, quatre personnes se sont succédé dans cette fonction sur une période de six mois. Le poste de directeur des opérations chargé du recouvrement des cotisations, des actions contentieuses et de la liquidation des prestations de la CIPAV a connu trois responsables en trois ans. De même, le responsable du pôle immobilier a changé quatre fois en deux ans.

Le traitement privilégié de certains administrateurs

Un ancien trésorier de la CIPAV a racheté en 2003, aux tarifs en vigueur pendant les périodes concernées et non, conformément aux statuts applicables à l'époque, à celui de la date de la demande, des points de retraite complémentaire acquis rétroactivement au titre des années 1971 à 1986 et de 1988 à 1990.

Les majorations de retard dont le président de la caisse était redevable en raison d'un défaut de paiement de ses cotisations à l'échéance ne lui ont pas été appliquées. Par ailleurs, aucune action en recouvrement des sommes dues n'a été engagée.

Des administrateurs ont été, par ailleurs, bénéficiaires de secours importants au regard des pratiques habituelles de la caisse.

La création d'une association entre les membres du « groupe Berri » en décembre 2011, si elle a donné à ce dernier la personnalité morale dont il était jusque-là dépourvu, n'a aucunement réglé les difficultés d'articulation entre les compétences des conseils d'administration des caisses et celles du comité de gestion de cette structure commune, aux pouvoirs en réalité inexistants : ses décisions doivent être ratifiées pour être exécutoires par les différents conseils d'administration des membres du groupe.

B - Des fonctions mutualisées gravement défaillantes

La mutualisation des fonctions support des organismes rassemblés au sein du « groupe Berri » aurait dû conduire à une amélioration de la gestion et une réduction des coûts. Tel n'a pas été le cas.

1 - Une gestion médiocre et peu transparente des placements

La rapide augmentation du nombre des cotisants s'est traduite par une amélioration très importante du rapport démographique de la caisse (8,7 cotisants aujourd'hui pour un pensionné de droits directs). Par ailleurs, la CIPAV a pratiqué une politique continue de baisse du taux de rendement de son régime complémentaire. Ce taux, qui est le rapport entre la valeur du point prise en compte au moment du paiement de la pension et la valeur d'acquisition du point de retraite complémentaire, a fortement décliné, passant de 14,5 % à 8,81 % entre 2002 et 2012, puis à 7,90 % au 1er janvier 2013, de manière à garantir la soutenabilité du régime à horizon 2050.

Ces évolutions ont entraîné un quasi-doublement du montant de ses réserves de 2004 à 2012, passé, sur cette période, de moins de 1,1 à plus de 2,1 Md€. Les modalités de placement de ces fonds destinés à garantir le paiement des retraites des assurés selon une logique de répartition provisionnée[46] témoignent d'un défaut très préjudiciable de rigueur au détriment de la rentabilité des investissements, qu'il s'agisse de valeurs mobilières ou de patrimoine immobilier.

a) Des placements en valeurs mobilières au rendement peu satisfaisant et à la gestion risquée

De 1989 à 2012, d'après un mode d'appréciation de la CIPAV elle-même, le taux de rendement annuel moyen des placements[47] a atteint

[46] Est ainsi désigné un système de retraite fondé sur le principe de la répartition, pour lequel la constitution de réserves importantes permet de faire face aux engagements futurs du paiement des pensions par des techniques de capitalisation.

[47] Au 31 décembre 2012, la répartition des valeurs mobilières entre actions et obligations était de 40 % pour les premières et de 60 % pour les secondes.

6,1 %, soit nettement moins que la progression des indices de référence des obligations et des actions au-cours de la même période[48].

Tableau n° 1 : rendement annuel moyen des placements de la CIPAV (1989-2012)

Taux de rendement annuel du placement des réserves de la CIPAV[49]	Évolution annuelle en % de l'indice de référence des actions[50] (DJ Euro Stoxx Large)	Évolution annuelle en % de l'indice de référence des obligations (Euro MTS global)
6,1	11,0	8,6

Sources : rapport financier 2009 pour la période 1989 à 2009 et données complémentaires de la Cour pour les années 2010 à 2012

Les carences du pilotage des activités financières de la CIPAV dans le cadre du « groupe Berri » qui n'a pas mis en place de direction financière avant la fin de l'année 2010, sont à l'origine de ces performances médiocres. Comme ses prédécesseurs, le directeur général devenu délégué général assurait directement le suivi du placement des réserves et traitait seul avec les gestionnaires du portefeuille.

La commission des placements, chargée de proposer des orientations pour ceux-ci, a agi, jusqu'en 2009, en l'absence de véritable code de déontologie, pourtant obligatoire depuis le 1er janvier 2004. Elle a aussi travaillé, jusqu'en 2010, en dehors de toute délégation de la part du conseil d'administration, cependant prévue par les statuts. L'instance délibérante n'a statué formellement sur les propositions de cette commission que depuis lors.

Ce manque de transparence a facilité le non-respect de règles élémentaires de sécurité et de répartition des risques. Les caisses du « groupe Berri » ont privilégié pendant des décennies un même gestionnaire de portefeuille, qui a longtemps assuré concomitamment la fonction de dépositaire des titres. La CIPAV lui a confié le placement de plus des trois quarts de ses réserves. En avril 2008, dans le contexte de la crise financière, la commission des placements a tardivement décidé de réduire progressivement l'encours géré par cet intermédiaire. Néanmoins, cette décision n'a véritablement pris effet qu'en 2011, une fois parti le

[48]Le taux de performance calculé par la CIPAV repose sur la moyenne arithmétique annuelle des taux de rendement.

[49] Ce taux de rendement tient compte des plus-values et moins-values latentes par rapport à la valeur historique.

[50] Dividendes réinvestis.

délégué général du groupe. La désignation d'un directeur financier et la diversification des opérateurs ont permis alors de réduire les risques. Fin 2012, au lieu du maximum de 25 % annoncé par la CIPAV, plus de 37 % de ses valeurs mobilières demeuraient cependant encore en compte chez ce gestionnaire.

b) Une mauvaise gestion immobilière

En dépit des atouts qu'il présente en termes de localisation, de diversité et de qualité architecturale, l'important patrimoine immobilier de la CIPAV, essentiellement composé d'immeubles de bureaux et estimé - hors siège - à 221 M€ au 31 décembre 2011 en valeur de marché, souffre d'un manque de vision à moyen et long termes de sa gestion. Le défaut jusqu'à récemment de schéma directeur en est la traduction. Les travaux de conservation et de modernisation (moins de 8 M€ en 11 ans) au surplus, quand ils finissent par être engagés, ne sont achevés qu'avec d'importants retards et des dérives de coûts, après avoir rencontré de nombreuses difficultés.

Les difficultés de relocalisation du siège du « groupe Berri »

Les difficultés de relocalisation du siège du « groupe Berri » illustrent cette gestion médiocre. À défaut d'avoir su rénover son ancien siège, le « groupe Berni » avait envisagé, en 2005, de le reloger dans un immeuble de bureaux de la CIPAV, représentant 20 % des surfaces du patrimoine immobilier de celle-ci. L'opération ayant beaucoup tardé en raison des divergences entre les conseils d'administration et de l'incapacité des services à mener à bien les travaux de rénovation, ces locaux sont demeurés vacants en pure perte avant d'être vendus en 2011. Pendant cette période, à l'exclusion de la CAVEC, les caisses du « groupe Berri » ont acquis, en 2008, en état futur d'achèvement, pour 95 M€, un immeuble de 9 000 m² qui n'a été livré qu'en 2010. Il n'a finalement pu accueillir le siège, en raison de l'urgence à reloger les services du groupe. Pour l'essentiel, il est resté vacant pendant plus d'un an avant d'être donné à bail, en 2012, pour un loyer inférieur de 13 % au prix médian du marché. Les caisses du « groupe Berri » ont acheté un autre immeuble pour 150 M€, travaux d'aménagement et honoraires compris (19 M€), afin d'y héberger leur siège.

La vétusté et le défaut de mise aux normes règlementaires expliquent, du fait du pourcentage élevé des surfaces vacantes et du niveau modeste des loyers, une faible rentabilité, encore érodée par le recours à des mandataires à la gestion peu rigoureuse et non contrôlée et un suivi très insatisfaisant des impayés.

En février 2012, la commission immobilière a cherché à mieux préciser la stratégie de la caisse en ce domaine dans la perspective d'accoître progressivement ces investissements jusqu'à la limite règlementaire de 20 % de ses allocations d'actifs. Elle a, en particulier, retenu comme orientation le développement de prises de participation dans des sociétés civiles de placements immobiliers (SCPI) mais aussi dans des organismes de placement collectif immobilier (OPCI). Toutefois, le recours à ce dernier type d'actifs ne lui est pas autorisé règlementairement, en l'état actuel des textes qui régissent les placements des organismes de sécurité sociale.

2 - Un refus délibéré d'appliquer les règles de la commande publique

L'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale impose aux organismes chargés de gérer un régime légalement obligatoire d'assurance vieillesse de respecter pour leurs achats les dispositions relatives aux marchés publics de l'État. En 2010, 72 % des dépenses soumises au code régissant ces derniers ont été cependant engagées par les caisses du « groupe Berri » en dehors de ce cadre. Ce pourcentage a atteint 82 % en 2012[51].

Le « groupe Berri » ne s'est, en effet, pas doté des moyens humains, juridiques et informatiques pour respecter les règles de la commande publique. Lorsqu'il a cherché, en 2010, à s'inscrire dans les procédures qui s'imposaient légalement pour la passation d'un accord-cadre d'achat de prestations informatiques, les nombreuses irrégularités que comportait le projet soumis à la commission consultative des marchés de la sécurité sociale l'ont conduite à le rejeter.

Les caisses du « groupe Berri » ont alors décidé de s'affranchir de leurs obligations de respect du code des marchés publics, tout particulièrement en matière de prestations informatiques, à de rares exceptions près qui illustrent pourtant les marges d'économie qu'un appel à concurrence peut procurer dans certains domaines. Ainsi, l'un des quelques marchés conclus en 2012 a permis de réduire de 60 % environ le coût de la téléphonie, de l'accès à internet et des imprimantes, soit une économie de plus de 0,4 M€.

[51] Rapport d'audit de suivi des marchés de mars 2013, page 10.

3 - Une modernisation inachevée du système d'information malgré des dépenses déjà dix fois supérieures aux prévisions

Le « groupe Berri » disposait d'un service informatique aux compétences techniques et aux effectifs très limités. Suffisant pour assurer le maintien opérationnel des applications existantes, il était inadapté pour concevoir un projet global de modernisation d'un système d'information à bout de souffle. Alors que sa refonte, envisagée dès 2002, a été lancée en 2004, la création d'une direction des systèmes d'information et la structuration progressive d'une fonction de maîtrise d'ouvrage identifiée ne sont intervenues qu'en 2008, à la suite des innombrables difficultés rencontrées dans la conduite des projets majeurs.

Pour autant, la succession rapide des responsables, la faiblesse des équipes recrutées en propre par rapport à celles mises à disposition en permanence par de multiples prestataires de service, le défaut de coordination et de pilotage stratégique n'ont toujours pas permis de mener à bien la modernisation du système d'information dont les délais et les coûts n'ont cessé de dériver.

Ainsi, la refonte de l'application métiers a souffert à la fois de l'absence de prévision de nombreux développements indispensables (contentieux, traitement de masse pour les affiliations, les radiations et le courrier), de la méconnaissance de problèmes à résoudre (mauvaise qualité des bases de l'ancienne application appelées à migrer vers la nouvelle) et de la surestimation de la possibilité d'appliquer des traitements informatiques communs à des régimes de retraite complémentaire à la fois complexes et différents.

Dans ces conditions, les dépenses engagées pour la refonte ont atteint, en 2013, 24 M€, soit un décuplement par rapport à l'estimation initiale en 2005 d'un coût de 2,5 M€, sans préjudice de celui des développements encore nécessaires. Si le module de gestion des prestations du nouveau système d'information a été livré en 2007, celui relatif aux cotisations ne l'a été qu'en 2011 à la CIPAV. En dépit d'informations rassurantes données au conseil d'administration, sept ans après leur début, les travaux restent inachevés ou sont à reprendre en raison des graves défaillances constatées, notamment en matière de recouvrement et de suivi des contentieux, domaines en cours de refonte depuis début 2012.

Lancé en 2004, le projet de gestion électronique des documents a abouti dès 2006 mais l'applicatif a fait rapidement preuve de ses insuffisances et de ses lacunes, obligeant, fin 2009, à engager sa refonte.

La mise en place du nouveau dispositif s'est achevée fin 2011. Il ne donne pas encore totalement satisfaction.

Pour pallier les retards et les défaillances de ces deux applications, des solutions ont certes été mises en œuvre, mais elles ont été partielles et complexes, obligeant notamment les agents à passer d'un applicatif à l'autre au gré de leurs besoins et non sans conséquence lourde sur la productivité.

Une productivité dégradée

Les effectifs de la CIPAV (226 agents), qui représentent les trois quarts de ceux du « groupe Berri » (302), ont augmenté de près de 77 % de 2004 à 2011. Cet accroissement est nettement supérieur à celui de la population assurée, soit 57 % hors auto-entrepreneurs. En effet, ces derniers, rattachés en 2009 à la CIPAV, ne constituent pas encore une charge réelle pour celle-ci : ils sont affiliés par le RSI, versent leurs cotisations aux URSSAF et sont encore très peu nombreux à demander la liquidation de leur retraite à la caisse. Le nombre d'affiliés (cotisants et retraités non auto-entrepreneurs) par agent est passé de 1 366 à 1 217, soit une diminution de 11 % alors que, durant la même période, nombre d'organismes de sécurité sociale ont amélioré, grâce à la dématérialisation des données, leur productivité**.** À productivité constante, les effectifs de la caisse seraient inférieurs, de l'ordre de vingt-cinq personnes[52]. Un léger redressement semble s'amorcer en 2012.

Malgré ces renforcements en effectifs, la qualité du service rendu aux assurés se révèle particulièrement mauvaise.

II - Un service aux assurés déplorable

A - Des difficultés majeures dans la gestion des droits

Des dysfonctionnements majeurs affectent la gestion par la CIPAV de ses assurés et de leurs droits, à tous les stades successifs : l'affiliation, le calcul et le recouvrement des cotisations et la liquidation des pensions.

[52] Le surcoût qui en résulte pour la CIPAV peut être estimé à 3 M€ par an.

1 - Un processus d'affiliation peu fiable

Les caisses de professions libérales en général et la CIPAV en particulier sont très attachées au principe d'autonomie qui a présidé à la fondation, en 1948, de leurs régimes d'assurance vieillesse. Jusqu'en 2011, la caisse était seule compétente pour procéder directement à l'affiliation de ses assurés, mais rencontrait de nombreuses difficultés dans cette fonction. À partir du 1er janvier 2011, a été mise en place une procédure unique d'affiliation des travailleurs indépendants (artisans, commerçants, professions libérales et auto-entrepreneurs) à leurs différents régimes de sécurité sociale, dont le RSI est le maître d'œuvre. Parce qu'elle y voit une atteinte à son autonomie, la caisse s'inscrit avec réticence dans cette nouvelle organisation, au préjudice des assurés, et conteste les décisions du RSI qui sont pourtant réputer s'imposer à elle.

Dans ces conditions, la qualité du fichier des cotisants de la CIPAV est très médiocre. Il diverge fortement de celui du RSI[53] qui connaît les ressortissants de la caisse au titre de l'assurance maladie. Moins de 80 % des actifs affiliés de la caisse sont recensés par le RSI.

Ainsi près de 35 000 assurés de la CIPAV figurent parmi ses cotisants alors même qu'ils ont cessé toute activité selon le RSI. Près de 5 000 actifs y sont inscrits deux fois. Plus de 22 000, réputés artisans ou commerçants par le RSI, sont également affiliés à la CIPAV. De l'ordre de 27 000 professionnels libéraux relevant de la CIPAV ne paraissent pas pris en charge au titre de l'assurance maladie par le RSI et, inversement, au minimum 12 000 professionnels libéraux assurés au titre de ce risque auprès du RSI ne sont pas affiliés à la CIPAV[54]. Enfin, 7 500 personnes sont considérées comme des professionnels libéraux alors qu'elles ont le statut d'auto-entrepreneur ou l'inverse.

Une première cause tient au refus de la CIPAV d'utiliser le répertoire des professions libérales établi par le RSI, à l'aide de la nomenclature des activités françaises, qui lui sert à affilier les assurés. La caisse continue de se référer à sa propre liste de professions, élaborée empiriquement, qui ne concorde pas avec le répertoire du RSI. À cet effet, elle a institué des contrôles préalables qui conduisent à de

[53] Le RSI gère l'assurance maladie de tous les travailleurs indépendants, donc y compris ceux relevant de la CIPAV, et l'assurance vieillesse des artisans et des commerçants.

[54] Depuis 2009, ce point est relevé dans les rapports de la Cour relatifs à *La certification des comptes du régime général de sécurité sociale*. Disponibles sur www.ccomptes.fr

nombreux rejets, dont les modalités de traitement ne sont pas définies. De surcroît, elle ne traite pas ses propres anomalies.

Un deuxième motif réside dans les insuffisances du système d'information de la CIPAV. À défaut d'avoir comblé des lacunes de son application mise en service en mars 2011, elle n'a pas été en mesure d'enregistrer les nouvelles affiliations des professionnels libéraux pendant sept mois ainsi que les modifications de leur situation administrative pendant quinze mois. Dans l'intervalle, elle n'a pas pris de dispositions transitoires, par exemple un traitement manuel des dossiers. Ainsi, plus de 25 000 modifications de situation administrative sont demeurées en souffrance pendant plus d'un an, et, selon diverses estimations, de 11 000 à 30 000 radiations n'auraient pas été vérifiées ou effectuées. De même, l'enregistrement de l'affiliation des auto-entrepreneurs intervient avec un retard qui a pu atteindre près d'un an en 2011 et n'a été, depuis lors, que partiellement résorbé.

2 - Une mauvaise gestion des cotisations

En raison des défaillances de la gestion de la CIPAV, les modalités de recouvrement des cotisations se traduisent pour les assurés par des incertitudes dans la détermination de leurs droits à pension. En effet, les régimes de retraite de base et complémentaire des professions libérales reposent sur l'accumulation de points acquis en fonction des cotisations payées.

a) Une connaissance insuffisante de l'assiette des cotisations

De nombreux cotisants font l'objet de taxations d'office, c'est-à-dire d'un appel de cotisations au taux le plus élevé. Dans la majorité des cas, ces taxations ne sont pas fondées. Cette situation coûteuse en termes de gestion, préjudiciable pour les assurés, résulte de l'incapacité de la caisse à mettre à jour sa base de données relative aux revenus, en liaison avec le RSI.

En effet, le nombre de déclarations communes de revenus reçues des professionnels libéraux par le RSI et communiquées par ce dernier à la CIPAV en vue d'établir les appels de cotisation présente une distorsion notable avec celui des cotisants recensés par la caisse. Ainsi, en 2011, 51 000 déclarants répertoriés par le RSI n'étaient pas connus de la CIPAV. À l'inverse, celle-ci avait enregistré 35 000 cotisants pour lesquels le RSI ne lui avait fourni aucune déclaration. Au surplus, selon

les résultats d'un test partiel, 17 % des revenus connus de la CIPAV ne coïncidaient pas avec ceux retenus par l'URSSAF de Paris.

En dépit du nombre élevé de taxations d'office, la CIPAV ne prend pas la peine de les analyser. Or cet exercice lui permettrait de constater que 25 % des personnes taxées d'office sont recensées à une adresse erronée et 24 % d'entre elles ne relèvent pas de la CIPAV mais du RSI, et de prendre les mesures correctrices nécessaires.

Elle n'a pas davantage pris les dispositions lui permettant d'enregistrer régulièrement les informations sur les revenus des professionnels libéraux que le RSI est mesure de lui adresser chaque semaine. Elle ne traite ces informations qu'une seule fois dans l'année.

b) Des risques sur les circuits de paiement des cotisations

Au cours de ces dernières années, deux détournements de plusieurs centaines de chèques, chez un prestataire et à La Poste, ont entraîné un préjudice de plus de 0,8 M€ pour la CIPAV[55]. Pour l'un d'eux, des assurés ayant acquitté leur dû ont été sollicités pour payer une seconde fois leurs cotisations, sous peine de majorations de retards.

Cette situation est largement imputable à l'agent comptable qui n'exerce pas toutes les diligences qui lui incombent. Ainsi, il n'a désigné aucun délégué habilité à se faire remettre dès leur réception les quelque 100 000 chèques qui sont adressés chaque année à la caisse pour les mettre en sécurité dans son service avant leur remise à l'encaissement. Des chèques demeurent, de ce fait, en attente dans des locaux facilement accessibles au personnel dans son ensemble, voire à des personnes étrangères à la CIPAV. De même, il a accepté que, de 2008 à 2012, soit entièrement sous-traitée à une entreprise la gestion de quelque 220 000 titres interbancaires de paiement, dont près de la moitié est accompagnée de chèques, y compris les opérations d'encaissement qui relevaient règlementairement de sa seule responsabilité.

[55] Un arrêté de débet a été pris par le ministère chargé des affaires sociales à l'encontre de l'agent comptable.

c) Un traitement déficient des contentieux

Fin 2012, faute d'assurer correctement ses obligations, la CIPAV détenait plus de 97 M€ de créances douteuses, pour lesquelles l'action en recouvrement était prescrite.

Pour conduire son action en recouvrement des cotisations impayées, la caisse recourt depuis des décennies au service du même huissier centralisateur qui officie en Île-de-France et se borne, pour le surplus, à transmettre les actes de poursuite à ses confrères de province sur le fondement d'une convention ancienne et sommaire. Cette action, au coût non négligeable (1,7 M€ en 2011), présente de sérieuses carences, en partie imputables au système d'information défaillant de la caisse.

De 2007 à 2009, la CIPAV a délivré un nombre négligeable de mises en demeure et n'a signifié aucune contrainte aux débiteurs, alors que le délai de prescription de l'action en recouvrement est de trois ans. Si elle a notifié près de 39 000 contraintes en 2010 et 32 000 mises en demeure en 2011, en revanche, elle n'a adressé aucune contrainte aux redevables en 2011 et 2012. Par ailleurs, la caisse exclut trois catégories d'assurés du champ des poursuites : ceux pour lesquels elle constate ou présume une erreur (montant, délai, échéancier), ceux partis sans laisser d'adresse et ceux pour lesquels l'action serait tardive. En 2011, plus de 38 000 débiteurs ont ainsi échappé à toute action en recouvrement de la CIPAV, souvent pour une absence de mise à jour des adresses.

3 - Des retards importants dans la liquidation des pensions

La proportion des pensions liquidées à bonne date atteignait moins de 50 % en 2012, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 2 : liquidation des droits propres (parts liquidées en %)

Régimes		2008	2009	2010	2011	2012
Régime de base	À la date d'effet (de quelques jours à 3 mois)	48 %	58 %	69 %	63 %	48 %
	Dans le trimestre suivant (de 3 à 6 mois)	30 %	20 %	15 %	16 %	25 %
	Au-delà de 6 mois	22 %	22 %	16 %	21 %	27 %
Régime complémentaire	À la date d'effet (de quelques jours à 3 mois)	46 %	58 %	69 %	60 %	47 %
	Dans le trimestre suivant (de 3 à 6 mois)	31 %	21 %	16 %	18 %	27 %
	Au-delà de 6 mois	23 %	21 %	15 %	22 %	26 %

Source : rapport d'activité 2012 de la CIPAV

En dépit d'une amorce d'amélioration en 2013, cette situation, très dommageable pour les assurés, est en complet décalage avec les performances de la branche vieillesse du régime général où 96,6 % des pensions de droit direct sont payées le premier jour du mois qui suit la demande.

Elle est également très éloignée de l'objectif fixé par le projet d'entreprise de 2008 : il prévoyait de liquider 90 % de l'ensemble des pensions au premier jour du trimestre civil suivant la demande, alignant ainsi, sur celui de la pension de base, le calendrier du versement de la retraite complémentaire, alors même que les statuts de la CIPAV prévoient une date d'effet, pour cette dernière, au premier jour du mois qui suit la demande. La proportion de liquidation à bonne date est encore plus faible pour les pensions de réversion (45 % en 2012) et les polypensionnés (15 % en 2012).

Ces retards sont d'autant plus anormaux que la CIPAV gère des assurés dont les revenus et les pensions sont très hétérogènes.

Les revenus et les pensions des professionnels libéraux affiliés à la CIPAV

Selon une étude réalisée en juin 2010 par la CIPAV sur les revenus de ses assurés, l'assiette des cotisations s'établissait en moyenne en juin 2009 à 52 000 € par an pour les « professions du bâti » (architectes principalement), 48 000 € pour celles du conseil et 18 000 € pour les autres activités, les plus nombreuses.

En comparaison, une enquête effectuée en 2010 par l'INSEE portant sur les revenus de l'ensemble des professions libérales autres que les médecins et les auxiliaires médicaux indiquait des revenus moyens de 74 800 € et des revenus médians de 43 800 €. Elle met ainsi en lumière le fait que les revenus des affiliés à la CIPAV se situaient à un niveau bien inférieur.

Ces niveaux de revenus induisent les pensions moyennes les plus faibles de toutes les professions libérales : abstraction faite de leur dispersion, elles sont de l'ordre, en moyenne, de 6 000 € par an alors que la moyenne pondérée de l'ensemble des professions libérales est de 23 700 €. La faiblesse de ces pensions doit cependant être nuancée par le fait que les assurés sont, pour leur très grande majorité, des polypensionnés qui reçoivent également des pensions des autres régimes auxquels ils ont appartenu au cours de leur carrière.

Pour autant et malgré ces retards, la CIPAV n'effectue pas tous les contrôles *a priori* et *a posteriori* nécessaires, en dépit de l'ampleur des erreurs constatées lors des liquidations à la suite de vérifications sommaires auxquelles elle procède. En particulier, l'agent comptable n'exerce pas les compétences que lui confient les textes. Ainsi, ses services n'effectuent pas de contrôle systématique avant paiement des premiers arrérages de pension.

Récemment créé, et placé sous l'autorité du directeur et accessoirement sous celle - restée théorique - de l'agent comptable, le service de contrôle et d'audit internes ne procède qu'à des vérifications mensuelles partielles, réalisées par des techniciens des services de liquidation de l'ordonnateur et non par les préposés de l'agent comptable.

Bien qu'une liquidation de pension de droit direct sur quatre se révèle erronée, la caisse n'en vérifie qu'une sur deux avant paiement. En 2012, dans l'échantillon de contrôle après paiement, le taux d'anomalies s'élevait encore à 6 % pour les pensions de droit direct. S'agissant des pensions de réversion, pour lesquelles aucun contrôle avant paiement n'est organisé, un sondage de vérification après paiement réalisé en 2012 faisait apparaître un taux d'erreurs de 26 %, très anormalement élevé.

Un très vif mécontentement des assurés

Les difficultés que rencontrent les assurés à joindre la CIPAV, à obtenir des informations auprès de cet organisme ou à trouver une réponse à leur inquiétude de ne pas percevoir à bonne date leurs pensions ne font que refléter la profonde détérioration des conditions d'exécution des missions de service public qui incombent à la caisse.

En particulier, les téléconseillers des deux plateformes téléphoniques, l'une réservée aux cotisants (seize agents), l'autre aux pensionnés (quatre personnes), ne parviennent à traiter qu'un appel sur quatre en dépit du nombre moyen limité de sollicitations par agent : 45 environ par jour, d'une durée à peine supérieure à cinq minutes. Le taux de réponse moyen hebdomadaire s'établit à 46 % pour le service des cotisations et à 12 % pour celui des prestations. Parfois, il atteint seulement 2 %.

De façon récurrente, de nombreux assurés s'en plaignent auprès des administrateurs de la CIPAV chargés d'une mission de médiation. Ils font publiquement état de leurs récriminations envers la caisse ou s'adressent à l'autorité de tutelle, peu réactive, ou à des parlementaires. En 2013, devant les nombreux dysfonctionnements constatés, certains assurés ont constitué une association de défense.

B - Le refus de l'intégration des auto-entrepreneurs

La CIPAV n'a toujours pas inscrit les cotisations des auto-entrepreneurs sur leurs comptes et n'a donc pas encore enregistré leurs droits à la retraite. Elle limite, par ailleurs, conformément à une décision de ses administrateurs mais en l'absence de toute base légale, leurs droits à pension complémentaire.

1 - Une participation limitée à la vie institutionnelle

En dépit de leur nombre, les auto-entrepreneurs sont absents du conseil d'administration de la CIPAV[56], dont la composition, au demeurant, n'assure pas une représentation proportionnelle des différentes professions rassemblées au sein de la caisse. Cette instance et

[56] Pour être candidat, il faut notamment, pour un cotisant, être affilié pendant au moins dix années civiles, consécutives ou non. Pour un retraité, cette durée est de vingt années, consécutives ou non. Deux administrateurs suppléants élus en qualité de professionnels libéraux de droit commun sont désormais auto entrepreneurs en raison seulement de l'évolution de leur statut en cours de mandat.

les commissions qui en dépendent sont, en effet, dominées par les professionnels libéraux du bâtiment, dont les architectes (près de 25 000 cotisants, soit 10 % environ du total) constituent le pivot.

Au surplus, la capacité des auto-entrepreneurs à participer aux élections a été limitée. En décembre 2010, le conseil d'administration de la CIPAV a décidé à l'unanimité d'exclure du corps électoral de la caisse les auto-entrepreneurs « qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 200 heures de SMIC », c'est-à-dire ceux pour lesquels l'État ne compense pas la perte de ressources imputable au caractère forfaitaire de leur cotisation. Le conseil s'est fondé, à défaut d'une base statutaire, sur des dispositions relatives à la compensation démographique, qui ne concernaient aucunement cette question. Au total, seulement 25 % des auto-entrepreneurs ayant un compte actif à la CIPAV ont pu participer aux élections de juillet 2011.

2 - Des droits non enregistrés

Les auto-entrepreneurs acquittent auprès des URSSAF, chargées de la répartir entre tous les régimes de non-salariés non agricoles auxquels ils sont affiliés, une cotisation forfaitaire appliquée à leur chiffre d'affaires. L'État verse à ces régimes une compensation couvrant la perte de recette induite par ce statut spécifique, de manière que les intéressés bénéficient des mêmes droits que les autres travailleurs indépendants.

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) verse à la CIPAV des acomptes à valoir sur la part des cotisations des auto-entrepreneurs qui revient à la caisse. Pour autant, la CIPAV n'a pas affecté les sommes correspondantes aux comptes des intéressés et, par suite, ne s'est pas mise en mesure d'enregistrer leurs droits. En effet, elle n'a pas développé l'application informatique nécessaire à l'intégration chaque trimestre des données individuelles transmises par l'ACOSS. Elle a préféré faire porter son effort sur l'enregistrement des données relatives au calcul annuel de la compensation de l'État, dont la détermination a d'ailleurs été tardive[57].

Dans ces conditions, pour les relevés de carrière et la liquidation de quelques retraites, la CIPAV était contrainte de s'adresser directement à l'ACOSS. Depuis début 2013, une solution palliative a été mise en place pour que les agents de la CIPAV disposent d'un accès au portail de l'ACOSS, ce qui leur permet de prendre en compte les éléments

[57] Seule l'année 2009 a été fournie, celle pour l'année 2010 était prévue pour fin 2013.

nécessaires à la liquidation des retraites. Néanmoins, cette mesure implique la ressaisie des données pour alimenter l'application de la caisse avec le risque inhérent d'erreurs et la nécessité de mettre en place des contrôles spécifiques.

3 - Une réduction sans base légale des droits à la retraite complémentaire

De 2009 à l'entrée en vigueur d'un arrêté du 6 juillet 2012 approuvant une modification de ses statuts conforme au souhait de son conseil d'administration de limiter les droits des intéressés, la CIPAV a refusé, sans base juridique jusqu'à l'intervention de ce texte, de maintenir en faveur des auto-entrepreneurs, dont l'activité était inférieure à 200 heures de SMIC, les garanties en cas d'invalidité totale.

De même, bien que les statuts de la CIPAV reconnaissent à tout affilié le droit d'opter, dans le régime complémentaire de retraite, pour la classe de cotisations immédiatement supérieure à la sienne, une délibération du conseil d'administration du 18 mars 2009[58] en a expressément privé les auto-entrepreneurs « afin de maintenir la simplicité, la lisibilité et la cohérence [de leur] statut […] ».

Surtout, la CIPAV minore les droits à retraite complémentaire des auto-entrepreneurs. Pour ceux ayant une activité supérieure à 200 heures de SMIC[59], elle attribue seulement un point de retraite par an lorsque le chiffre d'affaires déclaré est compris entre 2 728 € et 30 942 € et deux points lorsque le chiffre d'affaires excède 30 943 €. Or, conformément à la loi qui instaure une compensation de l'État pour combler les pertes de cotisations des régimes, et selon les statuts, les intéressés, comme les autres professionnels libéraux, sont fondés à bénéficier d'une attribution de quatre points.

Pour ce faire, la CIPAV s'appuie sur une interprétation propre n'ayant fait l'objet ni d'une délibération du conseil d'administration, ni d'une modification statutaire. Cette interprétation consiste à appliquer à l'ensemble des auto-entrepreneurs, sans leur consentement, une

[58] De même par deux délibérations des 18 mars et 17 juin 2009, la CIPAV a refusé aux professionnels libéraux affiliés auprès d'elle avant le 1er janvier 2009 le droit d'exercer l'option qui leur était offerte, en principe à tout moment, d'accéder au statut d'auto-entrepreneur. Elle a ainsi introduit une différence de traitement de ses ressortissants par rapport aux artisans et commerçants relevant du RSI.

[59] Les auto-entrepreneurs ayant un chiffre d'affaires inférieur à 200 heures de SMIC acquièrent des droits strictement proportionnels à leur effort contributif.

disposition des statuts permettant aux professionnels libéraux de droit commun de demander expressément, s'ils le souhaitent, en cas de faibles revenus, un abattement sur leurs cotisations se traduisant par une réduction de leurs droits. Cette minoration de droits a également pour conséquence de réduire de plusieurs dizaines de millions d'euros la charge de compensation incombant normalement à l'État.

Ces diverses atteintes aux droits des auto-entrepreneurs n'ont suscité aucune réaction de l'administration de tutelle, traditionnellement discrète dans l'exercice des pouvoirs de contrôle, déjà faibles, qu'elle détient.

Il importe que la CIPAV et les pouvoirs publics reviennent, sans délai, sur ces pratiques irrégulières de manière à garantir aux auto-entrepreneurs les mêmes droits qu'aux professionnels libéraux, sauf à procéder aux modifications de textes qui leur donneraient un fondement juridique.

La nécessité de renforcer le contrôle de l'État et de la CNAVPL

Au nom de l'autonomie, dont se prévalent les caisses, le contrôle par l'État sur ces dernières, voire sur la caisse nationale, est très sommaire. Cette situation perdure depuis la création du régime en 1948. Ainsi, en dehors d'une mission de vérification sur place, les capacités de contrôle de l'État sont limitées, à l'égard de la CNAVPL[60] et de ses caisses, à la possibilité d'annuler les décisions de leurs conseils d'administration lorsque celles-ci sont contraires à la loi ou compromettent l'équilibre financier de l'organisme.

À l'égard des caisses, la CNAVPL dispose d'un droit de regard pour les seuls aspects relatifs à la gestion du régime de base délégué à celles-ci.

Le renforcement du contrôle de l'État, jusqu'à présent très en retrait et de celui de la CNAVPL sur les caisses, qui lui sont rattachées, se justifie d'autant plus actuellement que le nombre d'assurés a beaucoup augmenté au cours des dix dernières années, que des dysfonctionnements nombreux affectent certains de ces organismes, notamment ceux du « groupe Berri », et que s'aggravent dès maintenant les problématiques de soutenabilité financière du régime de base et de nombreux régimes complémentaires.

[60] Un commissaire du gouvernement est présent au conseil d'administration de la seule CNAVPL.

C'est pourquoi la Cour a recommandé, dans son rapport de 2013 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, que soit renforcé le rôle de la CNAVPL et de la tutelle par la mise en place d'une convention d'objectifs et de gestion, fixant, comme pour tous les autres régimes de sécurité sociale, des engagements réciproques (l'État avec les caisses nationales, ces dernières avec leurs caisses locales) pour la gestion administrative, la gestion technique et l'action sociale.

À défaut d'engager une action de redressement rapide et crédible, pilotée par des professionnels expérimentés, tant pour la CIPAV pour l'association de moyens dénommée « groupe Berri », il conviendrait que le ministre chargé de la sécurité sociale procède sans délai à la désignation d'un administrateur provisoire, en lieu et place du conseil d'administration de cette caisse dont les pouvoirs seraient suspendus pour irrégularités, mauvaise gestion et carence, conformément aux dispositions combinées des articles L. 281-3 et L. 623-1 du code de la sécurité sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La CIPAV offre à ses assurés un service gravement défaillant dans les fonctions essentielles de l'affiliation, du recouvrement et du règlement des prestations.

Pour les assurés sociaux qui en sont victimes, il n'en résulte pas seulement d'innombrables difficultés administratives, mais un risque de pertes de droits, en particulier pour les auto-entrepreneurs, compte tenu des pratiques discriminatoires de la caisse à leur encontre, mais, bien au-delà, pour l'ensemble, très hétérogène, des professionnels libéraux qui sont tenus de s'y rattacher. Ces défaillances sont d'autant plus anormales que les revenus des intéressés sont en moyenne significativement plus faibles que ceux de l'ensemble de ces professions. Le niveau de leurs retraites à venir, en tout état de cause modeste, exige, plus encore que pour d'autres, une prise en compte rigoureuse et attentive des droits qu'ils peuvent se constituer.

La situation ainsi créée vient de loin. L'augmentation rapide du nombre des affiliés n'a été que le révélateur de difficultés anciennes, longtemps masquées, mais dont la cause essentielle réside dans le flou persistant d'une gouvernance partagée entre les caisses du « groupe Berri », qui se paralysent réciproquement. L'insuffisant professionnalisme des responsables à tous niveaux, en particulier des titulaires des fonctions essentielles de directeur général et d'agent comptable, aggrave cette situation. La CIPAV est très mal administrée,

qu'il s'agisse de sa politique de placement financier, de sa gestion immobilière, de ses achats pour lesquels elle a choisi de se soustraire aux obligations du code des marchés publics, de sa fonction informatique lourdement défaillante et dont les coûts ne cessent de s'alourdir, sans résultat en termes de qualité de service et de productivité.

Le règlement des dysfonctionnements multiples et particulièrement lourds de conséquences qui affectent les assurés doit être placé au premier rang des priorités et faire l'objet d'un plan de redressement immédiat, conduit avec une détermination sans faille car ils ne sauraient perdurer davantage.

Ce constat engage la responsabilité des administrateurs de la CIPAV et, plus largement, de ceux des autres caisses qui constituent avec elle le « groupe Berri ». Il appelle aussi l'administration de tutelle à abandonner une position de constant retrait qui n'a pu que contribuer aux dérives observées. Il lui appartient de veiller à ce que la gouvernance du « groupe Berri » soit clarifiée et stabilisée, notamment en étendant aux organismes de retraite des professions libérales la possibilité, à défaut de la finalisation d'un processus de fusion complète, de créer des unions de caisse, comme dans le régime général. Elle doit s'attacher à ce que des professionnels aguerris et de haut niveau soient recrutés dans les fonctions administratives essentielles, de telle manière que les remises en ordre indispensables soient, activité par activité, rapidement mises en œuvre, notamment en matière informatique, et que les droits des assurés soient rigoureusement garantis et préservés, conformément aux principes fondateurs de la sécurité sociale.

Comme la Cour l'a recommandé dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2013, les dispositions de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 18 janvier 2014 sont de nature à lui offrir désormais des leviers d'action accrus, en prévoyant d'instituer un dispositif de contractualisation entre l'État et la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et entre celle-ci et les caisses et en donnant à l'État des pouvoirs plus étendus en matière de désignation du directeur de la CNAVPL. Eu égard à la situation constatée à la CIPAV, il conviendrait de soumettre les différentes caisses à l'obligation de recruter leur directeur et leur agent comptable parmi les agents de direction de la sécurité sociale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *nommer un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre, sans délai, par la CIPAV, d'un plan de*

redressement de sa gestion, assorti d'un calendrier précis et d'objectifs de résultats ;

2. *respecter strictement la procédure d'affiliation unique applicable aux travailleurs indépendants ;*
3. *prendre en compte, de manière exhaustive et rapide, les droits acquis par les assurés au titre des cotisations versées, en veillant notamment à rétablir les droits des auto-entrepreneurs ;*
4. *imposer à l'ensemble des caisses de retraite des professions libérales de recruter leurs directeurs et agents comptables parmi les agents de direction de la sécurité sociale ;*
5. *engager la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, instituer une union de caisses*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	278
Ministre des affaires sociales et de la santé	280
Président de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV)	283
Directeur de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV)	298
Directeur du groupe Berri	313
Président de la Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC)	321
Président de la caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM)	329
Président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)	330

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons l'ensemble de vos observations et souscrivons aux recommandations formulées par la Cour, notamment celles visant à renforcer la gouvernance de l'organisme, rétablir la qualité du service rendu aux assurés et développer la mutualisation des moyens alloués à la gestion des différentes sections professionnelles des professions libérales.

Les régimes de retraite des professions libérales présentent de bonnes perspectives d'équilibre à moyen terme et ne mobilisent pas, à ce stade, la solidarité nationale. Ce sont même des régimes actuellement contributeurs aux mécanismes de compensation démographique entre régimes de retraite obligatoire de base.

Toutefois, la structure de type fédératif de la CNAVPL, caractérisée par la forte autonomie des sections professionnelles, par ailleurs gestionnaires autonomes de régimes complémentaires et de prévoyance, a rendu complexe la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion (COG). L'absence de gouvernance harmonisée dans un contexte où les sections professionnelles assurent une gestion intégrée des prestations de base et des prestations complémentaires (voire supplémentaires) n'est pas, de ce point de vue, facilitatrice. Ce même souci d'indépendance avait ainsi conduit la section professionnelle des avocats (caisse nationale des barreaux français) à faire scission de la CNAVPL pour fonder une caisse autonome.

La conclusion de la COG du Régime social des indépendants (RSI) auquel les professions libérales sont affiliées pour la couverture du risque maladie a permis d'apprécier la réticence des professionnels à l'égard des mécanismes de type COG dès lors qu'ils estiment que leurs régimes, excédentaires et autofinancés, sont gérés de manière responsable. Il peut être observé que, contrairement aux autres régimes, ni l'ordonnance n° 344 du 3 avril 1996 qui a créé les COG ni aucun texte postérieur n'ont modifié les dispositions applicables à la CNAVPL ou à la CNBF pour rendre obligatoire la conclusion d'une COG.

Pour autant, cet objectif de rationalisation et d'harmonisation s'impose aujourd'hui, alors même que des efforts d'économies substantiels sont demandés à l'ensemble des caisses de sécurité sociale, tout en améliorant le service rendu.

La mission d'audit menée par la Cour a identifié d'importants dysfonctionnements dans la gestion de la Caisse, confirmant des difficultés déjà identifiées dans le cadre de missions précédentes, et suggéré de

réformer la gouvernance de la CIPAV. C'est le sens du projet porté par le Gouvernement dans le cadre de la réforme des retraites débattue actuellement au Parlement.

Ainsi, l'article 32 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, vise à renforcer la collaboration entre la CNAVPL (et ses sections professionnelles, dont la CIPAV) et l'État. La CNAVPL sera notamment tenue de signer un contrat pluriannuel de gestion avec l'État, lequel sera ensuite décliné entre la CNAVPL et les sections professionnelles en conventions pluriannuelles. Les modalités de nomination du directeur de la CNAVPL ainsi que de l'agent comptable de la Caisse nationale et la répartition des pouvoirs entre le directeur et le Conseil d'administration de la CNAVPL seront précisées par décret.

Cette réforme de la gouvernance devra également s'étendre aux sections professionnelles. En particulier, la loi définit un cadre juridique propice aux regroupements permettant de développer la mutualisation des moyens au service d'une efficience collective renforcée. Des modifications d'ordre réglementaire accompagneront cette réforme de la gouvernance des sections professionnelles afin de garantir que le conseil d'administration des caisses puisse jouer son rôle et que·les outils indispensables au contrôle de la bonne gestion des caisses soient produits et déployés (comptabilité analytique, contrôle interne, contrôle de gestion...). Enfin, la loi doit permettre un encadrement strict et une coordination, par la CNAVPL, de l'action sociale de l'ensemble des sections professionnelles.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

C'est avec intérêt et attention que j'ai pris connaissance du projet de rapport relatif à la CIPAV dont je partage très largement les constats ainsi qu'une partie des solutions préconisées.

Comme vous l'avez observé, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, dans son article 32, s'emploie à améliorer sensiblement la gouvernance de l'Organisation Autonome d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (OAAVPL) et contribue ainsi à la mise en œuvre de certaines recommandations de la Cour.

Ainsi, cette disposition prévoit principalement le développement des pouvoirs de la CNAVPL sur les sections professionnelles et la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAVPL laquelle sera déclinée entre la CNAVPL et chaque section professionnelle.

Au nombre des missions du conseil d'administration de la CNAVPL désormais clairement définies par la loi, figurera notamment un contrôle de la gestion par les sections professionnelles du régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales. Dès lors, la CNAVPL aura notamment pour mission de s'assurer que les sections professionnelles du Groupe Berri gèrent le régime de base conformément aux textes juridiques en vigueur et ce dans les mêmes conditions que les autres sections professionnelles.

Il reviendra dès lors à la CNAVPL de justifier, auprès de la tutelle notamment, de tout dysfonctionnement au sein du Groupe Berri et d'exposer les moyens qu'elle compte mettre en œuvre afin d'y remédier.

De plus, l'amélioration de la gestion du régime d'assurance vieillesse de base devrait conduire à des effets favorables sur le régime d'assurance vieillesse complémentaire.

Par ailleurs, la convention d'objectifs et de gestion déterminera les objectifs de qualité de gestion communs aux régimes de base et aux régimes complémentaires et, pour le seul régime de base, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont disposent les organismes de l'OAAVPL.

Ainsi, la tenue de ses objectifs par la CNAVPL dépendra pour beaucoup du respect des engagements par les sections professionnelles et la CNAVPL aura de ce fait un intérêt majeur à s'assurer que le Groupe Berri notamment mette en œuvre un plan de redressement fixant des objectifs serrés d'amélioration de la qualité de service.

Enfin, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite prévoit que participeront désormais au conseil d'administration des membres

de syndicats représentatifs de professionnels libéraux ce qui permettra d'associer à ces décisions, et de façon plus directe qu'aujourd'hui[61]*, les affiliés des sections professionnelles, ce qui devrait avoir pour effet que soient évoquées les questions de qualité de service au sein de cette instance, où elle ne sont pas ou peu évoquées aujourd'hui.*

S'agissant des recommandations de la Cour appelant une réponse du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé :

Recommandation n° 1 - Nommer un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre, sans délai, par la CIPAV, d'un redressement de sa gestion, assorti d'un calendrier précis et d'objectifs de résultats.

Les caisses de retraite des professionnels libéraux se caractérisent, comme elles l'ont maintes fois rappelé lors de ces derniers mois, par un grand attachement à leur indépendance de gestion.

À travers les dispositions de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, les pouvoirs publics ont considéré qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur cette autonomie mais de responsabiliser plus directement l'OAAVPL.

La loi confie à ce titre à la CNAVPL les missions et pouvoirs propres à lui permettre de redresser les dérives aujourd'hui constatées au sein du Groupe Berri, dérives dont elle sera personnellement responsable auprès de l'Etat du fait du non-respect des obligations qui résulteront de la convention d'objectif et de gestion.

Si toutefois un constat d'échec devait être réalisé, le Gouvernement prendra les mesures propres à pallier les carences du Groupe Berri dans les conditions prévues par le code de la sécurité sociale et le cas échéant par la nomination d'un administrateur provisoire.

Recommandation n° 3 - Prendre en compte, de manière exhaustive et rapide, les droits acquis par les assurés au titre des cotisations versées, en veillant notamment à rétablir les droits des auto-entrepreneurs.

S'agissant de la proratisation des droits à retraite complémentaire et à prestations invalidité-décès en fonction des cotisations, prévue pour les auto-entrepreneurs réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 200 heures du SMIC, celle-ci résulte d'arrêtés portant approbation des modifications statutaires de la CIPAV en date des 3 décembre 2010 (pour le régime d'assurance vieillesse complémentaire) et 6 juillet 2012 (pour le régime d'invalidité-décès). Pour cette catégorie d'assurés, l'État ne verse plus de compensation.

[61] Le conseil d'administration est aujourd'hui composé des seuls présidents des sections professionnelles lesquels ne sont pas toujours élus par leurs adhérents (ex : à la CARMF, le président est coopté).

Ces arrêtés ont permis de rétablir un équilibre entre les cotisations acquittées et les droits qu'elles génèrent pour ne pas entraîner de disparités de traitement entre les cotisants.

Recommandation n° 4 - Imposer à l'ensemble des caisses de retraite des professions libérales de recruter leurs directeurs et agents comptables parmi les agents de direction de la sécurité sociale

Pour mémoire, les organismes de l'OAAVPL sont expressément exclus de la convention UCANSS et, à ce titre recrutent leurs salariés et agents de direction librement.

Pour autant, rien n'empêcherait les membres de l'OAAVPL de recruter ses directeurs et agents comptables au sein de ce vivier tout comme la CNBF qui a procédé il y a un an à l'embauche d'un agent comptable UCANSS.

Toutefois, cette pratique pourrait avoir pour effet de ne pas atteindre l'un des objectifs poursuivis par cette recommandation qui est de permettre un renouvellement régulier de ces personnels.

En effet, les rémunérations servies par la CNAVPL et les sections professionnelles à leurs directeurs ne sont, contrairement aux autres caisses de sécurité sociale, pas encadrées, ni même communiquées à la tutelle. Or ces rémunérations excèdent, parfois sensiblement, les rémunérations maximales servies aux directeurs de caisse de sécurité sociale, ce qui n'incite pas les directeurs à la mobilité.

Recommandation n° 5 - Engager la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, instituer une union de caisses

L'article 32 de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ouvre la possibilité, pour les sections professionnelles de se regrouper sous forme d'association ou de groupement d'intérêt économique dont la convention constitutive doit être approuvée par l'État.

Cette structure est dirigée par un directeur choisi parmi les directeurs des sections concernés et dotée d'un agent comptable choisi parmi les agents comptables de ces sections.

Le Groupe Berri sera invité à opter pour l'un ou l'autre de ces dispositifs juridiques au sein duquel sera institué un organe de décision (conseil d'administration) qui, contrairement au comité de gestion existant, disposera de pouvoirs propres.

Ce regroupement permettra de mettre fin à certains blocages qui paralysent parfois la gestion des sections professionnelles au sein du Groupe Berri.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET D'ASSURANCE VIEILLESSE (CIPAV)

- *Remarques d'ordre général*

  - *Le périmètre Groupe Berri / CIPAV de l'analyse de la Cour*

L'analyse de la Cour porte alternativement, sans que le périmètre des points mis en exergue soit toujours aussi explicite que souhaitable, sur la CIPAV et le Groupe Berri, ce dernier étant une association de moyens mis en commun, dénommée Berri du fait de sa localisation rue de Berri, et constituée par la CIPAV, la CAVOM, la CAVEC et l'IRCEC.

Cette lisibilité est pourtant utile s'agissant de l'organisation historique du Groupe Berri dont les entités fondatrices ont procédé par synergie de compétences professionnelles : la gestion du personnel à la CAVOM jusqu'au 31 décembre 2011, la gestion informatique à la CAVEC jusqu'au 28 février 2008, et la gestion immobilière à la CIPAV jusqu'au 31 janvier 2010.

  - *Une appréciation de la Cour méritant d'être nuancée à plusieurs titres*

    - *La procédure d'affiliation unique applicable aux travailleurs indépendants*

En premier lieu, l'invitation ferme formulée par la Cour à un strict respect par la CIPAV de la procédure d'affiliation unique applicable aux travailleurs indépendants mésestime, à l'évidence, le jugement extrêmement sévère que la Cour avait porté dans son rapport public annuel 2012 concernant le RSI, qui en est justement le maître d'œuvre :

  - *Tout en relevant que " la création de l'interlocuteur social unique a provoqué dès 2008 de très lourds dysfonctionnements pour les assurés dont le caractère récurrent a provoqué la fragilisation durable d'un régime ", la Cour a formulé " des recommandations pour que les différents acteurs – État, branche recouvrement du régime général et RSI - ne se défaussent pas de leurs responsabilités les uns sur les autres, comme cela a été trop longtemps le cas, mais s'attellent ensemble à rétablir le fonctionnement efficient et efficace que les assurés attendent à juste titre », le premier Président ajoutant même que " le nouveau régime est aujourd'hui encore*

moins efficace et plus coûteux que les trois auxquels il a succédé, ce qui est un comble ».

- *S'agissant des systèmes d'information, la Cour a fort justement souligné que « le bon fonctionnement du système d'information partagé, qui représente un enjeu essentiel, peut en effet conduire à étudier la possibilité d'engager un chantier plus ambitieux de simplification de la réglementation de nature à réduire les contraintes pesant sur lui, voire à examiner les règles de rattachement des comptes ou les conditions de vérification des droits acquis pour faciliter les « flux retour » ».*

  - *Les améliorations substantielles apportées dans la gestion de la CIPAV et du service aux affiliés*

En deuxième lieu, la Cour se concentre uniquement sur des pratiques passées et ne tient pas compte des solutions opérationnelles mises en œuvre depuis quelques années, qui se sont pourtant traduites par des améliorations substantielles, à savoir notamment :

- *Le Groupe Berri a renforcé sa direction financière à compter de la fin de l'année 2010.*
- *La commission des placements se réfère à un code de déontologie depuis 2009.*
- *La commission des placements opère sur la base d'une délégation du conseil d'administration depuis 2010.*
- *La CIPAV a engagé résolument une diversification de ses gestionnaires de portefeuille à compter de 2011. Une commission inter-caisses créée fin 2009 a par ailleurs permis des synergies et des échanges de bonnes pratiques en matière de diversification.*
- *La gestion de moyen et long terme du patrimoine immobilier prend appui sur les décisions stratégiques arrêtées par le conseil d'administration de la CIPAV en septembre 2010.*
- *La structuration d'une maîtrise d'ouvrage et la création d'une direction des systèmes d'information du Groupe Berri sont effectives depuis 2008, et le module relatif aux cotisations a été livré à la CIPAV en 2011.*
- *La refonte de la gestion électronique des documents a été achevée en 2011.*
- *Un arrêté du 12 juillet 2012 a approuvé la modification des statuts de la CIPAV décidée par son conseil d'administration, tendant à exclure des garanties en cas d'invalidité totale les auto-entrepreneurs dont l'activité est inférieure à 200 heures de SMIC, conformément aux textes applicables.*

  - *Les performances mobilières et immobilières*

En troisième lieu, l'analyse de la Cour, portant à la fois sur une prétendue mauvaise gestion immobilière et sur une gestion prétendument médiocre et peu transparente des placements, est contredite par les performances enregistrées en ces matières :

- *La mise en œuvre de la politique immobilière d'investissement s'est traduite par un quasi-doublement de la valeur vénale du patrimoine immobilier de la CIPAV, qui est passé de 232,3 M€ en juin 2010 à 442,5 M€ en décembre 2013.*
- *La pertinence des investissements immobiliers est en outre validée au travers du taux de capitalisation immédiate qui se maintient depuis trois années autour de 4,80%, ce qui vient marquer la bonne résistance du patrimoine constitué par la CIPAV au service de ses adhérents, nonobstant une conjoncture marquée par une érosion très sensible des revenus locatifs.*
- *En se basant sur l'indice composite – qui prend en compte l'ensemble des indices des différents fonds du portefeuille pondéré par le pourcentage représenté par chacun des fonds dans le portefeuille – et en lui appliquant la répartition de l'allocation stratégique (40 % actions et 60 % obligations), la performance moyenne de cet indice est de 3,42 %. Cette performance est très inférieure au produit des réserves CIPAV qui enregistre, sur la période 1989-2012, une performance moyenne de 6,09 %, soit près du double.*

Régime complémentaire	*Produit des réserves CIPAV*	*Indice Actions*	*Indice Obligations*	*Indice Composite **
Moyenne 1989-2007	*7,80%*	*14,10%*	*7,20%*	*9,96%*
Moyenne 1989-2009	*7,70%*	*11,90%*	*8,10%*	*9,62%*
Moyenne 1989-2012	*6,09%*	*1,70%*	*4,56%*	*3,42%*

** 40 % actions + 60 % obligations*

▪ *Le taux de rendement du régime complémentaire*

En dernier lieu, dans son développement relatif aux « fonctions mutualisées gravement défaillantes », la Cour souligne pourtant à bon droit que la CIPAV a pratiqué une politique continue de baisse du taux de rendement de son régime complémentaire afin de garantir la soutenabilité du régime à horizon 2050.

Ce taux de rendement est passé de 14,5 % à 8,81 % entre 2002 et 2012, puis à 7,90 % le 1er janvier 2013.

- *Ce pilotage vient marquer la rigueur de la CIPAV dans la gestion de son régime complémentaire par la CIPAV.*
- *Le rapport public annuel 2013 de la Cour a de ce point de vue justement souligné que « ce mouvement a conduit à une relative convergence des taux de rendement des régimes complémentaires des professions libérales, qui se situent en 2011 entre 6 et 8%, niveau assez comparable à ceux des régimes complémentaires des salariés (6,8 % pour AGIRC-ARRCO) et des artisans commerçants (6,8 % dans le cadre du régime complémentaire RSI fusionné) ».*
- *La participation de la CIPAV à la vie institutionnelle : intégration des auto-entrepreneurs*

La CIPAV a pleinement participé « à la vie institutionnelle », s'agissant plus particulièrement de l'intégration du régime des auto-entrepreneurs, dont on peut raisonnablement analyser que toutes les conséquences n'avaient pas été mûrement réfléchies ni anticipées par le Législateur.

À cet égard, la CIPAV fait pleinement siennes les deux remarques fondamentales émises par la Cour dans son rapport public annuel 2013 concernant :

- *Les problèmes de gestion associés aux auto-entrepreneurs :*

« Le statut d'auto-entrepreneur permet la création d'entreprises indépendantes, notamment pour les personnes exerçant une profession libérale non réglementée, dès lors que leur chiffre d'affaires n'excède pas certains seuils. Si les auto-entrepreneurs relèvent tous du régime social des indépendants (RSI) pour leur couverture maladie, ceux fournissant des prestations de service imposables au titre des bénéfices non commerciaux (BNC) relèvent de la CIPAV pour leur assurance vieillesse ».

« En raison du plafond assez faible de chiffre d'affaires associé au statut d'auto-entrepreneur, nombreux sont les professionnels qui relèveront successivement de ce dernier et de celui des travailleurs indépendants de droit commun, le statut d'auto-entrepreneur se perdant lorsque le plafond de chiffre d'affaires est dépassé. La CIPAV, dont beaucoup d'affiliés disposent en moyenne de revenus modestes, est particulièrement exposée à ce mouvement de va-et-vient ».

- *La volatilité des auto-entrepreneurs*

« La volatilité des auto-entrepreneurs et leur gestion par plusieurs institutions (agence centrale des organismes de sécurité sociale [ACOSS], régime social des indépendants RSI, CNAVPL-CIPAV) est à l'origine d'une difficulté importante de recensement de leur nombre et de leur activité bien que l'information soit centralisée par les organismes de recouvrement qui en ventilent les cotisations entre les différents régimes concernés ».

« Le manque de fiabilité des données relatives aux auto-entrepreneurs est à l'origine de réserves récurrentes sur la certification des comptes du régime de base des professions libérales depuis 2009 ». (Données transmises à la CIPAV par l'ACOSS)

Au regard de ces éléments dont la pertinence reste d'actualité, la CIPAV formule le vœu que les pouvoirs publics s'interrogent sur la création d'une caisse autonome de retraite spécifique à la population des auto-entrepreneurs, qui serait à la fois plus respectueuse de l'histoire de la CIPAV et de sa capacité d'absorption de décisions structurelles massives et insuffisamment réfléchies, et mieux adaptée aux besoins de cette nouvelle catégorie socio-économique.

- *Réponse aux principaux points évoqués dans le Projet de Rapport*

  - *La performance des placements en valeur mobilière*

La CIPAV a mis en œuvre une politique d'investissement cohérente avec son statut de caisse de retraite et n'a pas pris de risques excessifs, qui auraient pu porter préjudice à ses affiliés. Le Projet de Rapport mérite donc d'être fortement nuancé à plusieurs titres.

  - *En premier lieu, une utilisation plus objective des indices actions et obligations de référence conduit à réévaluer fortement la performance des placements de la CIPAV.*

Le Projet de Rapport évalue la performance des placements en valeurs mobilières de la CIPAV sur la période 1989-2013 en la rapprochant d'un indice actions et d'un indice obligations sur cette même période, mais dont il ne précise pas les références.

Or cette lacune est problématique car, comme le montrent les investigations réalisées sur Bloomberg, non seulement il n'existe que très peu d'indices de marché permettant d'afficher un historique de 1989 à 2012 mais de plus, aucun d'entre eux n'affiche les performances indiquées dans le Projet de Rapport.

Pour apprécier la performance des placements de la CIPAV, un choix pertinent serait de retenir l'Euro stoxx et le JP Morgan Aggregate Bond Euro en raison de la compatibilité de ces indices avec les exigences de la réglementation des caisses autonomes de retraite (ces indices ont représenté de 1989 à 2012 des actifs libellés en Euro négociés sur des marchés appartenant à des États membres de l'OCDE). Or on constate qu'en se fondant sur ces indices, les performances relatives de la CIPAV diffèrent très fortement de celles figurant dans le Projet de Rapport :

Euro stoxx 50	*JP Morgan Aggregate Bond Euro*	*Indice composite (I)*	*Indice composite (II)*	*Indice composite (III)*	*Taux de rendement moyen du placement des réserves de la CIPAV*
7,6	*6,5*	*6,3*	*7,1*	*7,2*	*6,1*
Euro stoxx 600	*JP Morgan Aggregate Bond Euro*	*Indice composite (I)*	*Indice composite (II)*	*Indice composite (III)*	*Taux de rendement moyen du placement des réserves de la CIPAV*
4,9	*6,5*	*5,1*	*5,7*	*5,5*	*6,1*

Source Bloomberg performances des indices de 1989 à 2012
Euro Stoxx 50 calculé dividendes réinvestis.
Euro Stoxx 600 calculé hors dividendes car l'information n'était pas disponible.

(I) *0.55*Indice Actions + 0.45*Indice Obligations*
(II) *0.50*Indice Actions + 0.50*Indice Obligations*
(III) *0.40*Indice Actions + 0.60*Indice Obligations*

Il ressort des indices composites présentés ci-dessus que l'écart de rendement avec la performance des réserves de la CIPAV est bien moins évident que celui avancé par la Cour des comptes. En outre, nous observons que dans le cas où il faudrait retenir l'Euro stoxx 600, la performance de la gestion de la CIPAV serait supérieure à celle du marché. En raison de sa meilleure diversification (l'Euro stoxx 50 n'ayant que 50 valeurs), nous considérons que l'Euro stoxx 600 est plus représentatif de la performance du marché.

Enfin, faute d'avoir pu obtenir le calcul de l'Euro stoxx 600 des dividendes réinvestis, nous tenons à rappeler que contrairement à l'exercice de la gestion, sa performance comme celle des autres indices ne fait pas l'objet de frais (ni CAC, ni dépositaire…). Cet argument additionnel nous parait être de nature à nuancer utilement les critiques formulées par la Cour des comptes à l'égard de la performance des réserves de la CIPAV.

Par ailleurs, la performance en devise de base (Dollar US) de l'indice d'actions internationales MSCI World était de 4,2 % de 1989 à 2012, très éloignée là encore des 11% affichés dans le Projet de Rapport.

- *Les critiques émises par le Projet de Rapport en ce qui concerne les risques sont également très excessives.*

En termes de risque, le Projet de Rapport ne contient aucune critique quant à la qualité des valeurs mobilières détenues à travers les fonds dédiés

de la CIPAV, concernant par exemple la volatilité de ses portefeuilles ou leurs VAR ou CVAR.

Le seul risque identifié par la Cour des comptes concerne la concentration des actifs entre les mains d'un même gestionnaire, qui a de surcroit exercé jusqu'en 2004 les fonctions de dépositaire, à savoir Oddo AM. Les critiques de la Cour des comptes doivent être fortement nuancées.

- *Tout d'abord, la réunion d'une part importante d'actifs entre les mains d'un même gestionnaire n'est pas en soi une situation totalement anormale ou problématique.*

Ainsi la gestion financière de l'AGIRC ARRCO, par exemple, est presque entièrement concentrée auprès d'une même société de gestion :

- *Federis gère la quasi-totalité des avoirs de Mederic Malakoff*
- *Agicam gère la quasi-totalité des avoirs de l'AG2R*
- *Aprionis gère la quasi-totalité des avoirs d'Humanis*
- *Pro BTP gestion gère la quasi-totalité de Pro BTP*

En ce qui concerne la CIPAV, on note que lorsqu'en 2004 un nouveau dépositaire a été choisi, à savoir SGSS (Société Générale), ce dernier n'a pas formulé de remarques ou d'alertes particulières vis-à-vis des fonds gérés par Oddo AM.

- *Par ailleurs, et surtout, la CIPAV s'est engagée résolument dans une politique de diversification de ses gestionnaires de portefeuille.*

La CIPAV a engagé depuis 2010 une politique de diversification de ses placements afin de bénéficier d'expertises plus variées.

Entre 2010 et 2013, la part d'Oddo AM dans le portefeuille CIPAV a ainsi été diminuée de moitié, soit 357 millions d'euros. Les encours gérés par Oddo AM représentaient 37 % du portefeuille de la CIPAV en décembre 2012. Ils n'en représentent plus que 31,8 % au 31 octobre 2013.

L'objectif des administrateurs de la CIPAV, partagé avec les administrateurs des autres caisses du Groupe Berri, est de réduire à moins de 25 % maximum la part détenue par Oddo AM dans les avoirs des différentes caisses du Groupe Berri. Cet objectif sera atteint au cours de l'exercice 2014, sous réserve que les conditions de marché permettent de le faire sans remettre en cause la sécurité du portefeuille.

Cette diminution d'encours sera réalisée par des désinvestissements directs depuis les fonds gérés par Oddo AM, conjugués à des apports, en provenance de la trésorerie, sur des fonds existants ou à créer dans d'autres sociétés de gestion.

Naturellement, cet objectif de diversification ne peut être atteint par une réduction instantanée à 25 % des avoirs gérés par Oddo AM, mais il convient à la fois de respecter le cycle d'investissement du gérant sortant et de rechercher une solution de gestion satisfaisante.

Depuis 2012, le rythme de la diversification a connu un ralentissement qui tient à deux séries de considérations :

- *En premier lieu, les fonds gérés par Oddo AM ont enregistré de bonnes performances sur la période :*

  Ces performances ont été les suivantes en 2012 :

  - *CIPAV Diversifié : + 17,68 % contre 14,95 % (+ 2,72 %),*
  - *Vecteur Actions : + 22,87 % contre 18,85 % (+ 4,01 %),*
  - *Vecteur Obligations : + 12,67 % contre 11,19 % (+ 1,47 %).*

  Et en 2013 (10 mois) :

  - *CIPAV Diversifié : + 11,34 % contre 11,50 % (- 0,15 %),*
  - *Vecteur Actions : + 21,21 % contre 20,50 % (+ 0,71 %),*
  - *Vecteur Obligations : + 2,37 % contre 2,40 % (- 0,04 %).*
- *En second lieu, la CIPAV a voulu associer la diversification des sociétés de gestion à la répartition des encours gérés par Oddo AM. Or, la recherche, la sélection et l'examen de nouvelles sociétés de gestion prennent du temps et le désinvestissement depuis un portefeuille vers des fonds en monétaire en attente d'investissement est couteux en termes de rentabilité.*

Ce ralentissement ne remet toutefois nullement en cause l'objectif global de réduction des actifs gérés par Oddo AM à 25 % du portefeuille de la CIPAV.

Pour conclure sur ce point, nous contestons que la relation de la CIPAV avec Oddo AM soit une source de risque essentielle. Nous reconnaissons néanmoins que la diversification des sources de rendement induite par une collaboration avec un plus grand nombre de gestionnaires est un atout pour l'institution en termes de rendement risque, et c'est pourquoi nous nous sommes engagés dans cette voie.

- *L'intégration des auto-entrepreneurs*

2.2.1 Sur la participation limitée des auto-entrepreneurs à la vie institutionnelle

L'affirmation selon laquelle, en dépit de leur nombre, les auto-entrepreneurs sont tenus à l'écart du conseil d'administration est inappropriée car aucune disposition n'a été prise en ce sens par le conseil d'administration.

Les conditions d'éligibilité au conseil d'administration de la CIPAV sont fixées par l'article 2.24 des statuts de la CIPAV :

« Peuvent se porter candidats et être élus au sein des groupes des cotisants les adhérents qui sont, au 31 mars de l'année du scrutin, à jour des cotisations appelées avant le 31 décembre de l'année précédant la date du scrutin, ainsi que des majorations y afférentes, sous réserve qu'ils aient été affiliés pendant dix années civiles, consécutives ou non. Les administrateurs sortants sont rééligibles. »

Par définition, lors du renouvellement du conseil en 2010, les adhérents de la CIPAV exclusivement auto-entrepreneurs ne pouvaient pas remplir la condition de durée de cotisation pour être éligibles puisque le statut n'existait que depuis 2009. Néanmoins, un adhérent qui aurait été affilié précédemment à la CIPAV et serait devenu par la suite auto-entrepreneur pouvait tout à fait se présenter s'il remplissait la condition liée à la durée d'affiliation.

À ce jour, deux auto-entrepreneurs comptent d'ailleurs au nombre des administrateurs de la CIPAV : suppléants, ils n'en restent pas moins élus.

CUVILLIER	*LAURENCE*	*Auto entrepreneur depuis le 01 07 2012*
MENARD	*XAVIER*	*Auto entrepreneur depuis le 07 07 2013*

Une délibération du conseil d'administration a effectivement été votée le 1er décembre 2010 afin d'exclure des listes électeurs les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires était inférieur à 200H SMIC. Cette délibération n'a donné lieu à aucune observation de la part de la tutelle.

Il convient en outre de préciser que parmi les auto-entrepreneurs ayant moins de 200H de SMIC, la grande majorité ne déclare aucun chiffre d'affaires.

2.2.2 Sur les droits non enregistrés des auto-entrepreneurs

Le rapport 2013 du commissaire aux comptes de la CNAVPL, portant sur l'exercice 2012, est particulièrement éclairant et doit être ici utilement mentionné :

« Les cotisations au titre du régime de l'auto-entrepreneur sont enregistrées par la CNAVPL en fonction des notifications par l'ACOSS. Nous avions mentionné l'exercice précédent qu'en l'absence nous permettant de justifier les flux et les estimations comptables, nous n'étions pas en mesure d'apprécier les montants des cotisations revenant au régime de base et la part de cotisations exonérée et compensée par l'État au titre du régime de l'auto-entrepreneur ».

« Des améliorations ont été constatées à ce titre en 2012 :

- *Les données individuelles ont été obtenues pour 2009.*
- *L'ACOSS a mis en place depuis décembre 2012 une organisation informatique permettant d'accéder directement aux informations financières des auto-entrepreneurs afin de gérer les cas les plus urgents.*
- *La CNAVPL s'était vu attribuer un montant de produits et d'encaissements de cotisations trop important depuis 2010, en raison de l'absence de révision des clés de répartition forfaitaires par attributaires déterminées en 2009. Ces clés ont été révisées en 2012 ».*

« Néanmoins, certaines informations obtenues sont contradictoires et les données individuelles sont transmises avec un décalage encore trop important pour s'assurer de la fiabilité des données transmises par l'ACOSS qui demeurent globales au titre des exercices 2010 à 2012 et qui, en l'état, ne permettent pas de satisfaire à l'obligation d'information annuelle sur les droits des adhérents concernés.

Nous maintenons en conséquence la réserve que nous avions formulée dans notre rapport relatif à la certification des comptes annuels 2011 concernant ces opérations ».

La CIPAV a fait le choix de la cohérence dans l'intégration des informations concernant les auto-entrepreneurs, en tenant compte des informations provenant de l'ACOSS qui sont transmises sous la forme de 3 fichiers :

- *Des fichiers contenant les informations administratives (CIRSO AE1)*
- *Des fichiers contenant des informations comptables (CIRSO AE2)*
- *Des fichiers contenant les informations dites de compensation (CIRSO AE3)*

Le fichier contenant les informations administratives est, à ce jour, pris en compte.

Le fichier dit de compensation (CIRSO AE3) contient les revenus globaux des assurés mais aussi et contrairement au fichier comptable, la décomposition des cotisations des affiliés selon les axes régime de base, régime complémentaire et invalidité décès.

La CIPAV a donc développé un programme d'intégration pour ce type de fichier.

Il doit être souligné que le contenu du premier fichier CIRSO AE3 transmis en 2012, et concernant les revenus de l'année 2009, n'était pas fiable, et que l'ACOSS envisageait de fournir chaque année des versions actualisées de ce fichier 2009.

Il ne pouvait dès lors être question d'intégrer des données sur ces bases incertaines, le décalage important entre l'année d'exercice et la fourniture de l'information rendant en outre non-opérationnelle toute intégration.

C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'est encore intervenue la transmission récente par l'ACOSS des fichiers concernant les années 2010 et 2011 mis à disposition respectivement les 02/12/2013 et 04/12/2013, le fichier 2012 devant être fourni au « 1er semestre 2014 ».

L'étude du contenu de ces fichiers doit être menée en vue d'une éventuelle prise en compte, sous réserve que l'ACOSS soit en état de les mettre à disposition dans des conditions de délais plus opérationnelles.

L'intégration directe du fichier comptable (CIRSO AE2), qui n'était pas envisagée initialement et qui doit l'être désormais, vient s'ajouter aux traitements préalables permettant de reconstituer les revenus et donc les droits afférents des auto-entrepreneurs.

Les travaux concernant cette opération palliative pourront être lancés début 2014, et in fine, si elle s'avère possible, permettront de renseigner en masse l'ensemble des droits des auto-entrepreneurs.

Par ailleurs et afin de ne pas pénaliser les adhérents, la CIPAV a demandé et obtenu de l'ACOSS la mise à disposition en consultation du portail adhérent ACOSS auto-entrepreneur, contenant pour chacun les informations administratives et également les revenus.

Cet accès en consultation permet de répondre aux adhérents sur leurs questions en termes d'affiliation, de corriger certaines erreurs ou omissions des fichiers CIRSO AE1, mais aussi d'estimer individuellement leurs droits et de procéder aux liquidations des pensions.

2.2.3 Sur la validation des droits des auto-entrepreneurs

S'agissant de l'affirmation selon laquelle les droits à pension complémentaire sont limités sur décision de la CIPAV et en l'absence de base légale, il convient de rappeler que le dispositif législatif de 2009 ayant trait aux auto-entrepreneurs porte exclusivement sur les modalités de cotisations et non sur la validation des droits.

Il s'est alors agi de garantir l'égalité de traitement entre les auto-entrepreneurs et les professionnels libéraux de droit commun, et non pas de remettre en cause les principes fondamentaux de validation des droits à retraite, qui sont des droits contributifs.

L'État compense la différence entre le montant des cotisations et contributions sociales qu'aurait payé l'auto-entrepreneur en application des règles de calcul de droit commun, et celui versé dans le cadre de l'application du régime micro-social simplifié.

Sur cette base, les dispositions suivantes ont été arrêtées entre la CIPAV, la CNAVPL et la Direction de la sécurité sociale, en application des articles L. 133-6-8-2 et R. 133-30-10 du code de la sécurité sociale et des articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts :

- *Au titre du régime de droit commun, l'adhérent peut demander l'application d'une réduction de sa cotisation. Les textes disposant que l'auto-entrepreneur relevant de la CIPAV est redevable de la plus faible cotisation non nulle (R. 133-30-10 du CSS), le barème particulier des réductions de cotisations est applicable aux auto-entrepreneurs à l'exception de l'exonération de 100 % de la cotisation.*
- *Sur la base des dispositions de droit commun applicables aux professions libérales les droits à retraite sont validés au regard d'un revenu net (BNC) et non pas d'un chiffre d'affaires.*
- *S'agissant des auto-entrepreneurs, le statut fiscal des micro-BNC (article 50-0 et 102 ter du code général des impôts) permet de passer d'un chiffre d'affaires à un BNC.*

Par ailleurs, la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 prévoit que la compensation assurée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale ne concerne pas les cotisations des auto-entrepreneurs ayant un revenu inférieur à un seuil fixé par décret, soit les 200H de SMIC.

Le décret n° 2010-696 du 24 juin 2010 précise en effet que le montant minimal, mentionné à l'article L. 133-6-8-2, est égal à 200 Smic horaire (valeur du Smic au 1er janvier de l'année).

Afin d'éviter les effets d'aubaine et pour ne pas déséquilibrer ses régimes, le conseil d'administration de la CIPAV a décidé de préciser, par modifications statutaires, que les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200H de SMIC valident des droits proportionnels aux cotisations versées pour la retraite complémentaire et l'invalidité décès. Ces dispositions ne sont pas applicables aux adhérents de droit commun qui doivent, pour leur part, être à jour de l'intégralité de la cotisation pour obtenir la validation de leurs droits.

L'ACOSS regroupe les données concernant les auto-entrepreneurs, en provenance de l'ensemble des URSSAF, par le biais d'un fichier « administratif » nommé CIRSO AE1.

Deux problèmes se posent :

- *La réception d'un flux d'actes de gestion anormalement élevé que justifient :*

- *La facilité d'adhésion au statut d'auto-entrepreneur conduisant mécaniquement un certain nombre d'adhérents à accéder au régime sans enregistrer d'activité correspondante.*
- *La compétence territoriale des URSSAF qui emporte tout aussi mécaniquement la faculté pour un adhérent de s'affilier et se radier à plusieurs reprises au cours d'une même année, au gré des évolutions territoriales et/ou saisonnières de son activité ou de nature d'activité.*

o *Une qualité de données non satisfaisante :*

- *La non-synchronisation dans les transmissions d'information de la part des URSSAF. Il est ainsi possible de recevoir plusieurs affiliations, sans radiations, et sans respect de la chronologie.*
- *Certains événements ne sont pas prévus et font l'objet de mentions non-normalisées dans des champs commentaires.*

Il en résulte une difficulté réelle à maitriser le cycle de gestion administratif des auto-entrepreneurs.

D'autant que ce statut créé depuis 2009 a généré à ce stade 270 000 adhérents à la CIPAV, dont une partie devra probablement être radiée pour absence de revenu. Pour mémoire, la CIPAV compte 220 000 adhérents actifs sous le statut de profession libérale.

Ainsi, le flux des affiliations et radiations est ininterrompu, générant des variations de plusieurs milliers d'adhérents chaque mois.

À titre d'exemple, l'intégration du fichier de mai 2013 a provoqué plusieurs milliers d'adhésions d'auto-entrepreneurs, plusieurs dizaines de milliers de radiations et la réaffiliation de plus de 4 000 anciens professionnels libéraux en auto-entrepreneurs.

Ces évolutions entrainent des variations importantes en solde net du nombre d'adhérents auto-entrepreneurs comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Date du traitement	*Fichier concerné*	*Nombre d'actif CIPAV*	*Évolution des actifs*
15/01/2013	*Décembre 2012*	*255 777*	*- 128*
28/02/2013	*Janvier*	*263 169*	*7 392*
21/03/2013	*Février*	*266 936*	*3 767*
22/04/2013	*Mars*	*276 758*	*9 822*

Date du traitement	*Fichier concerné*	*Nombre d'actif CIPAV*	*Évolution des actifs*
21/05/2013	*Avril*	*279 693*	*2 935*
15/07/2013	*Mai*	*265 091*	*-14 602*
28/08/2013	*Juin*	*262 496*	*2 595*
17/09/2013	*Juillet*	*265 356*	*2 860*
23/09/2013	*Aout*	*270 365*	*5 009*
05/11/2013	*Septembre*	*266 034*	*- 4 331*
13/11/2013	*Octobre*	*271 107*	*5 073*

Il importait donc de fiabiliser le processus de traitement en entrée.

Par ailleurs, le processus d'intégration des auto-entrepreneurs dans sa conception initiale prévoyait que la CIPAV était le réceptacle des informations en provenance de l'ACOSS, sans devoir les remettre en cause, ni les modifier, ni les créer. De ce fait, il n'a pas été prévu de pouvoir modifier les données des adhérents auto-entrepreneurs, via les écrans de l'applicatif métier de la CIPAV.

Après quelques années de fonctionnement, ce principe ne peut se suffire en raison des éléments présentés ci-dessus et de l'amorce chaotique d'échanges de fichiers peu fiables.

Enfin, la CIPAV doit pouvoir réaliser elle-même certains actes de gestion afin de répondre aux demandes pressantes des adhérents et rattraper des erreurs du passé. La Caisse doit en effet aujourd'hui prendre en compte des demandes d'auto-entrepreneurs, non affiliés, affiliés à tort non radiés, affiliés avec une date erronée…

Les actions réalisées ou en cours sont les suivantes :

- *Une solution de contournement a été mise en place dès 2012, qui vise à intégrer les réclamations urgentes en « reconstituant » un fichier de type de ceux reçus de l'ACOSS, dès lors que l'adhérent présente les pièces justifiant de sa situation.*
- *Il a été demandé dès 2012, et obtenu début 2013, un accès en consultation à un portail internet ACOSS permettant de visualiser les auto-entrepreneurs actifs ou non-radiés depuis plus de deux ans.*
- *Des demandes sont remontées vers l'ACOSS dans l'optique de fiabiliser les données en entrée et de traiter l'ensemble des événements rencontrés.*

Le plan d'action vise dès 2014 à :

- *Renforcer les équipes du service cotisation CIPAV, et à créer une équipe dédiée aux demandes des auto-entrepreneurs qui sont en forte croissance.*
- *Ouvrir la gestion administrative et financière des auto-entrepreneurs dans l'applicatif métier de la Caisse.*
- *Se rapprocher de l'ACOSS, afin de resynchroniser la base des affiliés auto-entrepreneurs avec les données des URSSAF.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET D'ASSURANCE VIEILLESSE (CIPAV)

1. PERFORMANCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

Depuis le second semestre 2010, la CIPAV a engagé la mise en œuvre efficace de cette politique d'investissement sur des actifs dans le quartier central des affaires ou d'actifs présentant des flux sécurisés dans les secteurs immobiliers de qualité, ce qui s'est concrètement traduit par un quasi-doublement de la valeur vénale de son patrimoine immobilier, passée de 232,3 M€ en juin 2010 à 442,5 M€ en décembre 2013.

La pertinence des investissements immobiliers est en outre validée au travers du taux de capitalisation immédiate qui se maintient depuis trois années autour de 4,80 %, ce qui vient marquer la bonne résistance du patrimoine constitué par la CIPAV au service de ses adhérents, nonobstant une conjoncture marquée par une érosion très sensible des revenus locatifs.

La commission immobilière, à compter de ses réunions du 25 mai 2011, du 20 octobre 2011 et du 7 juin 2012, a délibéré des perspectives de diversification sécurisée offertes par les organismes de placement collectif immobilier (OPCI) : un instrument financier dédié à l'immobilier et réglementé par l'AMF, ouvrant la voie à un revenu garanti grâce à la faiblesse du risque de baisse des loyers du fait de la mutualisation du portefeuille, à un rendement sécurisé grâce à la mutualisation de la ressource sur plusieurs actifs et à la politique d'acquisition d'immeubles à faible vacance, ainsi qu'une fiscalité attractive.

Une délibération du conseil d'administration de la CIPAV du mois de septembre 2010 a fixé les axes suivants de stratégie immobilière de moyen et long terme, afin de sécuriser au maximum son rendement en limitant les facteurs de risque liés au niveau des loyers, au taux de vacance et au niveau des charges :

- *Axe 1 : augmentation de la part de l'immobilier pierre*
- *Axe 2 : priorité aux bureaux à Paris à un taux minimum de 4,5 % à 5 % de rendement locatif*
- *Axe 3 : diminution des risques en diversifiant le portefeuille à terme*
  - *bureaux en détention directe à Paris (environ 60 à 70 %) en ciblant Paris QCA*

- *bureaux « prime » dans les grandes capitales régionales et diversification des risques de marché en privilégiant des emplacements et typologies multiples*
- *commerces en détention indirecte (OPCI) dans la zone euro et constitution d'un portefeuille de commerces pied d'immeubles en centre-ville (10 à 20 %)*
- *conservation du portefeuille d'habitation sans renforcer toutefois l'allocation logement (5 à 10 %)*
- *« verdissement » du patrimoine au travers d'acquisitions ad hoc et d'une planification de travaux à échéance 2020*
- *réflexion à mener sur le renforcement de la part pierre-papier*

La commission immobilière réunie le 20 octobre 2011 a conforté les axes stratégiques suivants :

- *augmentation de la part immobilière*
- *acquisition d'immeubles de bureaux à Paris*
- *rendement minimum de 4,75 à 5 %*
- *recherche de diversification sur les sujets EHPAD, OPCI*
- *cession d'immeubles vacants ou en copropriété/indivision*
- *rénovation des actifs conservés afin d'améliorer les valeurs locatives*

Au cours de sa réunion du 2 février 2012, la commission immobilière de la CIPAV a confirmé les perspectives immobilières suivantes de la CIPAV :

- *augmentation de la poche immobilière à hauteur maximum de 20 % du portefeuille alors détenu et évalué à 430 M€*
- *conservation d'environ 2/3 du portefeuille en immobilier direct de bureaux dans Paris intra-muros*
- *diversification du portefeuille, venant s'ajouter à la part constituée d'immobilier papier en SIIC, au travers du développement de la pierre indirecte en OPCI pour les commerces et bureaux en région*

Nous souhaiterions par ailleurs revenir sur deux points particuliers mentionnés dans le Projet de Rapport.

2. LE RECOURS AUX OPCI

La CIPAV ne partage pas l'analyse juridique de la Cour suivant laquelle le recours aux OPCI ne lui est pas autorisé en l'état des textes applicables.

La détention d'actions émises par des OPCI constitués sous la forme de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) nous semble en effet être autorisée par les articles R. 623-2 à

R. 623-10 du code de la sécurité sociale pour les raisons développées ci-après.

Les dispositions relatives à l'éligibilité des placements des organisations autonomes d'assurance vieillesse sont définies par les articles R. 623-2 à R. 623-10 du code de la sécurité sociale.

À cet effet, les fonds des caisses autonomes d'assurance vieillesse ne peuvent être placés que sous la forme des actifs énumérés aux paragraphes I à III de l'article R. 623-3 du code de la sécurité sociale.

L'article R. 623-3-II prévoit que :

- *les actifs immobiliers éligibles sont les droits réels afférents à des immeubles situés sur le territoire de l'un des États de l'Espace économique européen (Article R. 623-3-II-9°) ; et*

- *les parts ou actions des sociétés dont le siège social est situé dans l'un des États de l'Espace économique européen et dont l'objet est strictement immobilier sont également éligibles à condition qu'ils respectent les conditions de l'article R. 623-7 du code de la sécurité sociale (Article R. 623-3-II-10°). L'article R. 623-7 du code de la sécurité sociale prévoit que les sociétés visées ne doivent pas être constituées sous la forme de société en nom collectif, ni avoir pour objet une activité de marchand de biens. Le patrimoine de ces sociétés ne peut être composé que d'immeubles bâtis ou de terrains situés sur le territoire d'un des États de l'Espace économique européen.*

Analyse de l'éligibilité d'un OPCI constitué sous la forme d'une SPPICAV pour une caisse autonome de retraite.

Les dispositions réglementaires mentionnées précédemment ouvrent la possibilité de détenir des droits immobiliers par le biais de parts ou d'actions d'une société à vocation strictement immobilière dont le siège social est établi dans l'un des États de l'Espace économique européen.

Pour rappel, une SPPICAV est soit une société anonyme ou une société par actions simplifiée, elle bénéficie de la personnalité morale, on accède à son capital via des actions.

À condition qu'elle ait une vocation strictement immobilière, que son siège social soit établi dans l'un des États de l'Espace économique européen et que son actif soit composé principalement d'immeubles bâtis ou de terrains situés sur l'Espace économique européen, elle devrait donc constituer un véhicule éligible pour une caisse autonome de retraite.

Les dispositions précitées ne font pas obstacle à la souscription d'actions de SPPICAV par une caisse autonome d'assurance vieillesse : il convient de remarquer que l'article R. 623-3-II-10° du code de la sécurité sociale n'a pas été modifié en 2006 de façon à en exclure les OPCIs constitués sous forme de SPPICAV, suite à l'introduction des OPCIs en droit français. A la lecture de cet article, les actions d'une SPPICAV remplissant les conditions des articles R. 623-3-II-10° et R. 623-7° du code de la sécurité sociale pourraient donc constituer un actif éligible pour une caisse autonome d'assurance vieillesse.

Analyse de l'éligibilité des OPCIs souscrits par la CIPAV

Les OPCIs souscrits par la CIPAV respectent bien les critères posés par les articles R.623-3-II-10° et R. 623-7° du code de la sécurité sociale :

- *Vocation des OPCIs : les OPCIs ont un objet strictement immobilier et n'ont pas d'activité de marchand de biens.*

• *<u>Objet strictement immobilier :</u>*

- *L'article L. 214-34 du Code monétaire et financier (CMF) prévoit que « les OPCIs ont pour objet l'investissement dans des immeubles qu'ils donnent en location ou qu'ils font construire exclusivement en vue de leur location […] ». Les articles L. 214-35 et L. 214-37 du CMF prévoient en outre que l'actif d'un OPCI soit composé majoritairement d'actifs immobiliers.*
- *L'examen des prospectus et rapports de gestion relatifs aux OPCIs souscrits par la CIPAV montrent bien que les conditions posées par les articles du CMF précédemment mentionnés sont bien respectées.*
- *Le caractère strictement immobilier est en outre renforcé pour les OPCIs ouverts à des investisseurs professionnels que la CIPAV a souscrits (les OPCIs Professionnels), ces OPCIs Professionnels dérogeant[62] aux règles applicables aux autres OPCIs. En effet, la quasi-totalité de l'actif de ces OPCIs Professionnels doit être investi dans des biens immobiliers.*

• *<u>Absence d'activité de marchand de biens</u> :*

- *L'article L. 214-34 du CMF prévoit expressément que « les actifs immobiliers [d'un OPCI] ne peuvent être acquis exclusivement en vue de leur revente ». Les OPCIs souscrits par la CIPAV n'ont pas une activité de marchand de biens, comme en témoigne le prospectus de ces OPCIs.*

[62] *Dans les conditions fixées par les articles R. 214-194 à R. 214-201 du CMF.*

- *Zone d'investissement des OPCIs : les immeubles ou terrains sont situés sur le territoire français ou dans l'Espace économique européen.*
- *Siège social des OPCIs : ils sont bien établis dans l'un des Etats de l'Espace économique européen.*
- *Forme juridique des OPCIs : il s'agit de sociétés anonymes et/ou, de sociétés par actions simplifiées, c'est-à-dire de SPPICAV et non de sociétés en nom collectif.*

- *En conclusion, les investissements effectués par la CIPAV dans des SPPICAV respectent bien les conditions posées par l'article R. 623-3 du Code.*

3. LA PRODUCTIVITÉ

En se fondant sur l'évolution relative des effectifs de la CIPAV (+ 77 % entre 2004 et 2011) et celle de la « population assurée » (+ 57 % sur la même période) et sur l'évolution du nombre d'affiliés (cotisants et retraités non auto-entrepreneurs) par agent, prétendument passé de 1 366 à 1 217 (- 11 %), la Cour affirme que la productivité des agents de la CIPAV s'est « dégradée ».

- *Pour s'en tenir à l'année 2012, qui est l'année référencée par la Cour en page 2 du Projet de Rapport, la CIPAV compte 230 000 professionnels libéraux de droit commun et 65 000 pensionnés : pour cette seule population, le rapport entre le nombre d'affiliés (cotisants et retraités non auto-entrepreneurs) et le nombre d'agents est de 1 305*
- *En intégrant à ce ratio la population des 250 000 auto-entrepreneurs en 2012 (voir ci-dessous), le rapport entre le nombre d'affiliés (cotisants et retraités, y compris auto-entrepreneurs) et le nombre d'agents est de 2411.*
- *En pondérant ce dernier ratio de l'impact précis de la charge travail induite par la demande des auto-entrepreneurs, qui représente d'ores et déjà 10 % du total des services aux affiliés, le rapport entre le nombre d'affiliés et le nombre d'agents est de 1 435.*

Au total, de 2004 à 2012, l'évolution relative du nombre d'affiliés par agent de la CIPAV est donc passée de 1 366 à 1 435, soit une amélioration + 5,1 % (226 salariés / 230 000 professionnels libéraux de droit commun + 65 000 pensionnés +29 500 auto-entrepreneurs représentant 10 % des services aux affiliés).

Le Projet de Rapport repose plus largement sur une méthodologie erronée, ainsi que sur une approche figée du service et par suite du travail attendu d'une caisse de retraite et de ses agents.

La méthodologie est tout d'abord erronée en ce qu'elle ne tient compte que des cotisants actifs et exclut, pour le calcul de la « population assurée » en considération de laquelle la prétendue baisse de productivité est calculée, deux catégories de cotisants pourtant significatives et qui surtout demandent un travail conséquent de la part des agents de la CIPAV : les cotisants radiés avec points, d'une part, et les auto-entrepreneurs, d'autre part.

o *Les cotisants radiés avec points*

La CIPAV présente en effet une spécificité par rapport à d'autres caisses, à savoir le très grand nombre de cotisants radiés mais qui continuent de bénéficier de points de retraite. Ces cotisants radiés avec points étaient ainsi 120 000 fin 2012, et sont estimés à 130 000 à ce jour. Ce grand nombre s'explique par la nature et l'hétérogénéité des professions libérales relevant de la CIPAV, dans lesquelles les carrières sont bien plus volatiles et éphémères qu'elles ne le sont pour d'autres sections. Ainsi le rapport radiés / adhérents actifs s'établit-il à environ 60 % pour la CIPAV, alors qu'il n'est que d'environ 10 % pour les autres caisses du Groupe Berri, où les professions sont organisées en ordre et où les carrières sont par essence beaucoup plus stables.

Or les adhérents radiés n'en restent pas moins liés à la CIPAV et – l'expérience le montre – ils sont susceptibles de contacter les services de cette dernière pour divers renseignements. Certains mêmes peuvent être en phase de recouvrement/contentieux pour des cotisations non réglées, mobilisant ainsi les services de la CIPAV. Et lorsque ces adhérents prennent leur retraite, il convient bien entendu de procéder à la liquidation de leurs points. En d'autres termes, ces adhérents exigent une quantité de travail non négligeable de la part des agents de la CIPAV et il n'est donc ni équitable ni justifiable, d'un point de vue méthodologique, de ne pas en tenir compte pour calculer la productivité de ces agents.

o *Les auto-entrepreneurs*

La Cour justifie le choix de ne pas tenir compte des auto-entrepreneurs pour apprécier la productivité des agents de la CIPAV par le fait que « ces derniers, rattachés en 2009 à la CIPAV, ne constituent pas encore une charge réelle pour celle-ci : ils sont affiliés par le RSI, versent leurs cotisations aux URSSAF et sont encore très peu nombreux à demander la liquidation de leur retraite à la caisse ».

Là encore, cette approche méthodologique très statique n'est pas acceptable car les auto-entrepreneurs, dont le nombre est passé de 0 en 2008 à 250 000 en 2012 puis 270 000 à ce jour, et dont le taux affiliation / radiation est très élevé, représentent en réalité une charge de travail considérable pour les agents de la CIPAV.

En effet cette population, au statut nouveau et souvent très mal informée, est naturellement demandeuse de renseignements dès lors qu'elle reçoit le courrier d'affiliation auprès de la Caisse. Elle mobilise à ce titre les agents de la CIPAV. Il faut donc en tenir compte pour apprécier objectivement et le plus exactement possible l'évolution de la productivité des agents de la CIPAV.

Quelques éléments d'appréciation convergents nous conduisent à évaluer qu'environ 10 % des communications téléphoniques, des courriers direction (20 courriers directions sur 235 sur le dernier quadrimestre 2013) ou des liquidations de régimes (1 000 liquidations sur 10 300 en 2012 et 700 sur 9 200 en 2013) sont liés à cette population.

En outre, il n'y a pas d'étanchéité sur une carrière complète entre le statut de profession libérale et le régime d'auto-entrepreneur. En pratique, des auto-entrepreneurs actuels peuvent être d'anciens adhérents en profession libérale qui ont enchainé sur une fin de carrière en auto-entreprenariat. Et ils sont liquidés comme auto-entrepreneurs, en lieu et place d'anciens adhérents en profession libérale.

Par ailleurs, l'appréciation de la productivité des agents de la CIPAV qui est opérée par la Cour repose sur une conception figée du niveau de service qui est attendu d'un organisme de retraite et, par suite, de la quantité de travail qui est exigée de ses agents.

Or l'environnement législatif et réglementaire a fortement évolué entre 2004 et 2011, et le niveau d'exigence attendu des caisses de retraite s'est en parallèle considérablement renforcé au travers de la mise en place de contrôles internes systématiques de l'ensemble du périmètre d'activité - notamment sur les liquidations comme mentionné dans le Projet de Rapport – puis au travers de la démarche de certification des caisses avec l'intervention, depuis 2012 pour la CIPAV, des commissaires aux comptes. À noter que c'est bien cette démarche de contrôles internes qui a permis à la CIPAV d'être certifiée par les commissaires aux comptes au titre de l'année 2012.

De la même façon, et plus généralement, le niveau d'information et de réactivité auquel l'adhérent est en droit de prétendre n'a fait que s'accroître tout au long de ces années, avec notamment le droit à l'information et le développement du GIP Retraite, ou encore la création de services en ligne comme le RISe.

L'approche statique retenue dans le Projet de Rapport méconnaît ces évolutions du cadre réglementaire et des attentes des adhérents, qui entraînent un surcroît de charge de travail pour les agents de la CIPAV.

4. LE PROCESSUS D'AFFILIATION

Le Projet de Rapport fait état d'une « connaissance insuffisante de l'assiette des cotisations ».

Malgré les efforts accomplis pour connaître les revenus des adhérents (exploitation du fichier de la Déclaration Sociale des Indépendants, envoi d'un pré-appel aux adhérents, enquêtes auprès de l'URSSAF), il demeure en effet en fin d'année un certain nombre d'adhérents dont le revenu n'est pas connu. Fin 2013, ce nombre s'élève à environ 16 000 adhérents, soit 7,5 % des cotisants actifs.

Ce chiffre élevé peut sans doute s'expliquer par le caractère bref voire éphémère de certaines carrières parmi les cotisants de la CIPAV, pour lesquels le statut de libéral ne constitue qu'une période transitoire, ce qui ne favorise pas l'établissement d'une relation constructive sur la durée entre le cotisant et l'organisme.

5. LA GESTION DES COTISATIONS

En ce qui concerne la population dite des « taxés d'office », certaines actions ont été engagées en 2013 et seront poursuivies en 2014 afin d'améliorer la situation :

- *La CIPAV a en premier lieu engagé les démarches nécessaires en vue de la radiation des taxés d'office qui sont déjà radiés du RSI ou dont les revenus sont inconnus de ce dernier depuis plusieurs années, ce qui pourrait justifier leur radiation du RSI et donc de la CIPAV. La CIPAV estime que 50 % de ses cotisants actifs taxés d'office se trouvent dans l'un ou l'autre cas. Elle a en conséquence transmis au RSI via la CNAVPL son fichier de cotisants taxés d'office mais cette dernière souhaite croiser ses données avec celles de l'URSSAF et des autres organismes sociaux avant de procéder aux radiations.*

- *Pour les 50 % des taxés d'office restants, la CIPAV a engagé des actions complémentaires afin de parvenir à une meilleure connaissance de leurs revenus : intégration des versions complémentaires du fichier RSI arrivant après décembre, demande d'accès à une consultation directe au portail ACCOSS pour les professions libérales pour compléter ses données, étude concernant la capacité de la CIPAV à récupérer de la part des services fiscaux les déclarations de revenus des adhérents taxés d'office.*

6. LE RECOUVREMENT

La Cour des comptes soutient que « fin 2012, faute d'assurer correctement ses obligations, la CIPAV détenait plus de 97M d'euros de créances douteuses, pour lesquelles l'action en recouvrement était prescrite ».

La CIPAV a lancé une refonte complète des applicatifs contentieux. Un jalon important de cette refonte s'est achevé en septembre 2013, permettant désormais de lancer des actions de masse du cycle de recouvrement.

Des actions importantes ont ainsi été mises en place et vont continuer de l'être sur l'année 2014 afin de répondre à plusieurs objectifs :

- *éviter la prescription sur les années antérieures ;*
- *revenir sur un cycle de recouvrement bouclé en moins de 9 mois sur une année donnée, et pour ce faire épurer le retard accumulé sur les années antérieures ;*
- *viser à ce que l'exhaustivité des cotisations rentre dans les actions de recouvrement.*

Un plan complet des actions de recouvrement à mener pour la période septembre 2013 – décembre 2014 a été arrêté, qui permettra d'atteindre une situation normale en termes de recouvrement d'ici 2014. Certaines actions significatives (relances, contraintes, mises en demeure) ont ainsi déjà pu être menées à bien depuis septembre 2013.

Le tableau ci-après présente le détail des actions de recouvrement (en gris, les actions déjà effectuées).

ENVOI	***Date***	***Années***	***Nombre d'adhérents***	***Nombre actes***	***Montants***
RELANCES	*17/09/2013*	*2010/2011/2012/2013*	*374*	*649*	*7 626 117,16 €*
RELANCES	*25/09/2013*	*2010/2011/2012/2013*	*8 724*	*25 166*	*199 984 174,00 €*
CONTRAINTES	*12/11/2013*	*2008/2009/2010*	*12 967*	*16 624*	*115 163 218,60 €*
RELANCES	*12/11/2013*	*2010/2011/2012/2013*	*538*	*643*	*3 131 347,08 €*
CONTRAINTES	*02/12/2013*	*2008/2009/2010*		*7 067*	*28 780 160,30 €*
Mises En Demeure	*09/12/2010*	*2010/2011/2012*	*11 739*	*24 774*	*133 163 888,00 €*
Mises En Demeure	*16/12/2013*	*2010/2011/2012*	*1 357*	*3 077*	*20 315 476,00 €*
Mises En Demeure	*17/12/2013*	*2010/2011/2012*	*6 006*	*16 868*	*238 180 462,00 €*

ENVOI	Date	Années	Nombre d'adhérents	Nombre actes	Montants
RELANCES	20/01/2013	2013	60 000		400 000 000,00 €
Mises En Demeure	10/02/2014	2011/2012	20 000		220 000 000,00 €
CONTRAINTES	11/04/2014	2010/2011/2012	35 000		350 000 000,00 €
Mises En Demeure	26/05/2014	2011/2012/2013	40 000		300 000 000,00 €
RELANCES	20/06/2014	2013/2014	60 000		670 000 000,00 €
CONTRAINTES	02/09/2014	2011/2012/2013	30 000		200 000 000,00 €
Mises En Demeure	15/11/2014	2014	40 000		400 000 000,00 €
RELANCES	15/12/2014	2014	5 000		50 000 000,00 €

6.1. Cas particuliers

N'est pas conforme à la réalité l'affirmation selon laquelle certains administrateurs auraient bénéficié d'un traitement privilégié au regard de leur situation personnelle d'affiliés à la CIPAV.

- *Un volet de rachat de trimestres par un ancien trésorier, retraité actif depuis le 1er janvier 2011, a été annulé par la CIPAV.*
- *Les aides accordées au titre de l'action sociale à une administratrice l'ont été dans le cadre de droit commun des délibérations de la commission sociale de la CIPAV. Cette dernière est en outre depuis lors à jour de ses cotisations.*
- *Le traitement personnalisé qui a pu être appliqué le cas échéant aux administrateurs, y compris le Président, est strictement identique à celui dont ont bénéficié tous les cotisants affiliés à la CIPAV, dans le contexte de crise économique et financière qui a particulièrement touché les professionnels libéraux depuis 2008:*

Comme tous les affiliés, les administrateurs de la CIPAV entrent dans la planification de droit commun des actions de recouvrement 2013-2014 réalisées depuis septembre 2013 (détaillées dans le tableau ci-dessus), qui permettront de revenir à une situation normale de recouvrement à la fin de l'année 2014.

6.2. L'accent est désormais porté sur le recouvrement des cotisations en temps et en heure

Une décision de principe a plus particulièrement été prise afin de combattre les phénomènes de cavalerie d'un appel semestriel à l'autre, à

savoir l'encadrement des délais de paiement accordés dans un délai de six mois.

Cette mesure opérationnelle de bonne gestion n'est néanmoins pas absolue, et peut faire l'objet de mesures d'aménagement dérogatoire provisoires et à titre exceptionnel, dès lors que les circonstances économiques de l'affilié le justifient et que la CIPAV les accordent explicitement.

Par ailleurs, si la Cour des comptes relève à juste titre qu'en 2011 plus de 38 000 débiteurs ont échappé à toute action en recouvrement de la CIPAV, ce champ des « exclus des poursuites » est désormais très restreint à la suite de plusieurs décisions prises dès 2012 : l'encadrement et la restriction drastique des délais de paiement et l'intégration dans le processus des « partis sans laisser d'adresse ».

Enfin on signalera que moins de 5 % des adhérents seulement présentent une adresse inconnue.

7. LES DÉLAIS DE LIQUIDATION

Le Projet de Rapport relève des « retards très importants dans la liquidation des pensions », et souligne notamment que « la proportion des pensions liquidées à bonne date atteignait moins de 50% en 2012 » concernant les droits propres.

7.1. Les droits propres

Des changements méthodologiques introduits en 2011 (redéploiement des agents de maîtrise du service Prestations vers des travaux de contrôle des liquidations, déploiement d'un nouvel outil de GED) ont entraîné des perturbations importantes et des retards dans le traitement des liquidations. D'où le faible taux de pensions liquidées à bonne date recensé en 2012.

La rationalisation des méthodes de travail et la révision des circuits de liquidation opérées depuis cette date ont permis d'améliorer substantiellement la situation, comme le montre le tableau ci-dessous qui reprend les chiffres figurant dans le Projet de Rapport en les complétant avec les chiffres connus fin 2013 :

Régimes		***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013****
Régime de Base (RB)	*A date d'effet (jusqu'à 3 mois)*	*58 %*	*69 %*	*63 %*	*48 %*	*61 %*
	Dans le trimestre suivant	*20 %*	*15 %*	*16 %*	*25 %*	*19 %*
	Au-delà de 6 mois	*22 %*	*16 %*	*21 %*	*27 %*	*10 %*
Régime Complémentaire (RC)	*A date d'effet (jusqu'à 3 mois)*	*58 %*	*69 %*	*60 %*	*47 %*	*56 %*
	Dans le trimestre suivant	*21 %*	*16 %*	*18 %*	*27 %*	*19 %*
	Au-delà de 6 mois	*21 %*	*1 %*	*22 %*	*26 %*	*9 %*

NB : les différences entre les pourcentages du régime de base et ceux du régime complémentaire sur 2013, s'expliquent par le fait, que lors de la liquidation, le régime de base est privilégié lorsque l'adhérent n'est pas à jour de cotisation, notamment celle de l'année en cours. Cette différence s'estompe en fin d'année.

L'amélioration en 2013 est sensible. En 2014, la CIPAV vise un objectif de 75 %.

Il faut par ailleurs souligner que ce taux de liquidation trimestriel peut être impacté à la baisse par certains facteurs. Ainsi, si les adhérents ne sont pas à jour de leurs cotisations lors de leur demande de liquidation, cela décale automatiquement la date de prise d'effet. Par ailleurs, comme le relève la Cour, les populations gérées par la CIPAV sont très hétérogènes et un certain nombre de cotisants n'effectuent qu'un passage très court à la CIPAV : dans ce dernier cas il n'est pas rare que, à la suite de leur demande de liquidation, des adhérents n'ayant droit qu'à de faibles pensions ne retournent pas immédiatement à la CIPAV leur dossier ou les pièces manquantes, ce qui induit mécaniquement des retards dans la liquidation. La Caisse a mis en place un système de relance automatique pour ces adhérents polypensionnés « négligents ».

Compte tenu du chiffre de 12 232 liquidations réalisées à fin novembre 2013, la prévision de régimes liquidés à fin décembre était de 13 000 régimes pour l'ensemble de l'année; soit plus de 20 % au-dessus des prévisions de liquidations attendues sur l'année (10 700 régimes prévus) et près de 35 % de progression par rapport au nombre de régimes liquidés en 2012.

Au final, l'objectif de 13 000 liquidations effectuées par les services sur l'année 2013 a été dépassé.

		jan	**fev**	**mars**	**avr**	**mai**	**juin**	**juil**	**août**	**sept**	**oct**	**nov**	**dec**	**Total**
2011	**DP**	*1 227*	*770*	*917*	*665*	*1 157*	*1 114*	*722*	*738*	*642*	*821*	*941*	*651*	*10 365*
2012	**DP**	*651*	*627*	*831*	*614*	*600*	*597*	*779*	*684*	*840*	*1 233*	*1 249*	*945*	*9 650*
2013	**DP**	*777*	*1 253*	*948*	*1 223*	*1 129*	*1 123*	*1 399*	*859*	*1 108*	*1 221*	*1 192*	*1 017*	*13 249*

Un autre indicateur permet de mesurer l'amélioration des délais de liquidation, à savoir le nombre de liquidations intervenues, tous régimes confondus, à la date d'effet de l'année en cours :

	2011	***2012***	***2013***
Nombre de liquidations attendues année N	*10 500*	*10 500*	*10 700*
Nombre de liquidations réalisées sur l'année N à date d'effet année N	*8 131*	*7 059*	*9 366*
Taux de liquidation de l'année N	*77 %*	*67 %*	*88 %*

Au 31 décembre 2013

Ainsi fin 2013, 88 % des 10 700 liquidations attendues sur 2013 ont été effectuées, contre 77 % en 2011 et 67 % en 2012.

En ce qui concerne la liquidation des droits propres, la situation, comme le relève à juste titre la Cour des comptes, est plus contrastée dans la mesure où le délai effectif de liquidation dépend en pratique d'acteurs multiples, en particulier les notaires et les CARSAT. D'autres facteurs ont également un effet sur les délais de liquidation comme la connaissance et la multiplicité des ayants-droit.

7.2. Les droits dérivés (réversion)

Concernant les droits dérivés, la situation est plus contrastée, dans la mesure où la durée effective de liquidation peut dépendre d'acteurs multiples : notaires, CARSAT, connaissance et multiplicité des ayant-droits, etc.

L'attente annuelle de régimes à liquider s'établit à 1 600. Ce chiffre constitue la borne haute d'une fourchette allant, historiquement parlant, de 1 500 à 1 600 régimes liquidés par an.

Les liquidations de l'année sont de 1 812 au 31 décembre 2013 (la prévision de 1 800 sur l'année est légèrement dépassée), soient 12 % de plus que l'attendu de l'année, et 34 % de plus que l'année précédente, améliorant de fait les délais de liquidation, qui avaient chutés en 2012.

Comme pour la liquidation des droits propres, la situation est donc en voie d'amélioration sensible après des perturbations en 2011 et 2012

L'amélioration se poursuivra en 2014. Il est notamment prévu de mettre en place un réseau de communication rapproché avec les CARSAT, afin de raccourcir les temps de transmission et d'attente entre organismes.

8. LES CONTRÔLES SUR LES LIQUIDATIONS

Selon le Projet de Rapport, « la CIPAV n'effectue pas tous les contrôles a priori et a posteriori nécessaires, en dépit de l'ampleur des erreurs constatées lors des liquidations à la suite de vérifications sommaires auxquelles elle procède ». Le Projet de Rapport affirme également que « bien qu'une liquidation de pension de droit direct sur quatre se révèle erronée, la caisse n'en vérifie qu'une sur deux avant paiement ».

De même que pour les délais de liquidation, il y a lieu sur ce point de faire état des progrès accomplis ces dernières années. Les contrôles ont été systématisés depuis 2011. Si le taux de contrôle n'était effectivement que de 50 % en janvier 2012, il s'élevait à 77 % pour l'année 2012 et à 88 % pour l'année 2013.

Les contrôles non effectués sont aujourd'hui limités à des cas spécifiques ne rentrant pas dans la filière classique outillée de liquidation, à savoir les auto-entrepreneurs, les admissions en non-valeur, les moniteurs de ski dont la carrière est globalisée avant 2007 (avant leur rattachement à la CIPAV) ou encore les cas d'ajout de régimes ou de droits à la suite de la commission inaptitude, par exemple. Il est prévu d'étendre le champ des contrôles à ces catégories en 2014, via un suivi manuel spécifique. Un outil de liquidation (LAO) dont le champ de contrôle prendra en compte toutes les populations est également programmé sur 2014/2015.

Enfin les contrôles a posteriori, effectués dans le cadre de la maîtrise de la qualité sur un échantillon de dossiers de toute provenance, montrent un taux d'anomalie après liquidation de 4% en 2013 (en progrès donc par rapport au taux de 6% relevé par la Cour des comptes pour 2012).

9. LE NIVEAU DE SATISFACTION DES AFFILIÉS

Selon le Projet de Rapport, les assurés ressentent « un très vif mécontentement » concernant le service rendu par la CIPAV.

La Cour pointe notamment les lacunes supposées du service téléphonique de la Caisse, qui s'expriment en particulier dans de faibles taux de réponse.

La situation a fait l'objet d'un diagnostic approfondi courant 2013. Plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées et certaines déjà mises en œuvre.

Une nouvelle organisation a été mise en place, avec en particulier un renforcement des effectifs (17 personnes pour la plateforme cotisation, avec des renforcements ponctuels, et 8 personnes pour la plateforme prestation).

Sur la plateforme cotisation, le taux de réponse hebdomadaire d'appels bruts est passé de 20 à 30 % en moyenne sur le premier semestre 2013, à 70 à 80 % au second semestre. Moins sensible, l'amélioration est

néanmoins réelle sur la plateforme prestation (de 5 à 10 % sur le premier semestre, à 20 à 40 % selon les semaines au second semestre).

En dépit de ces améliorations, certaines périodes de surcharge voient un afflux de communications dépassant d'un facteur 3 à 5 les capacités de réponse de la plateforme cotisation. Des réflexions concernant en particulier un accroissement raisonné des effectifs couplé à des changements d'organisation des équipes ont été engagées, qui doivent aboutir en 2014.

La Cour relève par ailleurs à juste titre les difficultés qu'ont pu rencontrer certains adhérents à obtenir des informations, notamment en cas de retard de liquidation de leur pension, et le mécontentement que cela a pu engendrer.

Outre l'amélioration des taux de réponse aux appels téléphoniques, plusieurs actions ont été engagées afin de remédier à ces difficultés et de répondre aux attentes légitimes des assurés : en particulier la mise en place d'une adresse mail spécifique lors du dépôt des dossiers de liquidation, permettant de régler plus rapidement les questions de pièces manquantes, etc. avec une assurance de réponse dans les 48 heures. Ce système, opérationnel depuis juillet 2013, a d'ores et déjà été mis à disposition de près de 2500 adhérents.

Cette amélioration globale des conditions de traitement des adhérents s'est d'ailleurs traduite par une diminution de plus de 30% des courriers de réclamation des adhérents en 2013.

La récente constitution d'une association de défense, dont le Projet de Rapport a bien voulu faire mention, n'appelle aucun commentaire de notre part s'agissant d'une structure associative ne regroupant à l'évidence qu'une dizaine de membres, pour 545 000 affiliés à la CIPAV en 2012.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU GROUPE BERRI

LA GOUVERNANCE

Certaines critiques formulées dans le rapport concernant l'« organisation institutionnelle longtemps informelle » de la CIPAV et des autres caisses du Groupe Berri, en particulier celles touchant au fonctionnement du groupe avant la constitution de l'association en décembre 2011, ne présentent aujourd'hui plus guère qu'un intérêt historique. D'autres appellent les remarques et observations suivantes.

En premier lieu, le Projet de Rapport affirme que la création de l'association n'« a aucunement réglé les difficultés d'articulation entre les compétences des conseils d'administration des caisses et celles du comité de gestion de cette structure commune, aux pouvoirs en réalité inexistants : ses décisions doivent être ratifiées pour être exécutoires par les différents conseils d'administration des membres du groupe ».

Cette organisation institutionnelle certes améliorable s'explique par des contraintes juridiques auxquelles les caisses du Groupe Berri ne pouvaient se soustraire lors de la création de l'association en décembre 2011 et ne peuvent davantage se soustraire aujourd'hui dans le fonctionnement quotidien du Groupe Berri.

Tout d'abord, les dispositions législatives et réglementaires applicables aux caisses du Groupe Berri ne prévoient pas la possibilité de regroupements analogues à ceux prévus par les articles L. 216-2 et L. 216-3 du code de la sécurité sociale pour les organismes relevant du régime général. Lorsque la nécessité de consolider l'existence institutionnelle du Groupe Berri s'est fait fortement sentir au début des années 2010, il est apparu que le choix se restreignait en réalité à deux types de structure : les groupements d'intérêt économique (GIE), d'une part, et les associations loi 1901, d'autre part. Le choix de l'association est lui-même apparu comme étant le plus adapté pour deux séries de raison :

- d'une part, la souplesse du statut des associations était adaptée à la répartition des pouvoirs entre le directeur et le conseil d'administration fixée par les articles R. 641-2, R. 641-3 et R. 641-5 du code de la sécurité sociale. Cela n'était en revanche pas certain s'agissant du GIE, car les textes prévoient que seuls les administrateurs désignés par les membres du GIE disposent du pouvoir d'administrer ce groupement (article L. 251-11 du code de commerce) ;

- d'autre part, des considérations liées à la répartition des risques financiers plaidaient également en faveur de l'association. Les membres du GIE sont en effet tenus des dettes du groupement sur leur patrimoine propre. Au contraire, le patrimoine d'une association étant distinct de celui de ses

membres, ces derniers ne sont pas responsables du passif de l'association à l'égard des tiers ; leur responsabilité ne peut être mise en œuvre que dans l'éventualité d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire, si des fautes de gestion sont établies à leur encontre (article L. 651-2 du code de commerce).

Telles sont les considérations qui ont présidé au choix de l'association. Ce choix est au reste couramment opéré par les structures de gestion commune des groupes de protection sociale : ainsi les groupes de protection sociale Agirc ARRCO relevant du livre IX du code de la sécurité sociale utilisent-ils la forme associative pour le groupement de moyens en leur sein ou en coopération, de même que l'association AMICAP constituée par ProBtp dédiée aux moyens informatiques et qui accueille de nombreux groupements comme Audiens ou IRP auto.

Par ailleurs, et plus fondamentalement, le caractère réduit des attributions du comité de gestion commune a été imposé par les textes, qui fixent la répartition des pouvoirs entre les conseils d'administration et les directeurs. L'article R. 641-2 du code de la sécurité sociale prévoit que « pour chaque section professionnelle, un conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme » tandis que l'article R. 641-5 du même code dispose que « le directeur assure le fonctionnement de la section ou du groupe de sections suivant les directives et sous le contrôle du ou des conseils d'administration », et précise les compétences qui sont les siennes ainsi que leur articulation avec celles du ou des conseil(s) d'administration.

Dans ces conditions, les pouvoirs du comité de gestion commune devaient nécessairement être limités au fonctionnement de l'association personne morale, et à l'élaboration de la grille de répartition des charges communes – l'essentiel des compétences demeurant au directeur et aux conseils d'administration, conformément aux textes applicables.

La limitation de la compétence du comité de gestion commune a du reste été contrôlée de très près par l'autorité de tutelle et, lorsque le directeur de la sécurité sociale a notifié au directeur des organismes qu'il ne s'opposerait pas à la constitution de l'association Groupe Berri, il a expressément relevé que « les compétences du comité de gestion commune de l'association sont donc strictement limitées aux questions portant sur la vie de l'association (adhésion et exclusion des membres, etc.) ».

L'association de moyens n'est pas reconnue par le Livre VI du code de la sécurité sociale. C'est pourquoi toutes les décisions prises par le comité de gestion commune doivent être ratifiées par les conseils d'administration des caisses de retraite du Groupe BERRI.

Si la répartition actuelle des compétences entre le comité de gestion commune et celles des conseils d'administration et du directeur découle des textes applicables, elle n'est pas pour autant, comme le relève à juste titre le

Projet de Rapport, entièrement satisfaisante. L'article 48 de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites est susceptible de corriger cette faiblesse en accordant aux conventions de groupement organisées sous forme notamment d'association la légitimité réglementaire, sans toutefois dessaisir les caisses de retraite de leurs pouvoirs propres :

« Les sections professionnelles peuvent se grouper pour réaliser des missions communes. La création d'un groupement fait l'objet d'une convention constitutive, qui doit être approuvée par les conseils d'administration des sections concernées et par l'autorité compétente de l'État.

Le groupement est doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il est administré par un conseil d'administration dont la composition et les règles de fonctionnement sont définies par la convention constitutive. Il est dirigé par un Directeur choisi parmi les Directeurs des sections concernées par le groupement et est doté d'un agent comptable choisi parmi les agents comptables des sections concernées. »

Ces nouvelles dispositions constituent une fenêtre d'opportunité qui pourrait permettre, une fois les textes réglementaires d'application publiés, de faire évoluer les statuts de l'association du Groupe Berri afin de faciliter la gouvernance du groupe et de consolider les pouvoirs du comité de gestion commune.

En outre, le positionnement de la CNAVPL vis-à-vis des sections professionnelles évoluera de facto à la faveur de cet article 48, qui prévoit une convention quadriennale entre l'État et la CNAVPL ainsi que des contrats d'objectifs entre cette dernière et les sections professionnelles.

La loi renforce ainsi le rôle de la Caisse Nationale dans sa dimension de contrôle et de coordination des sections professionnelles.

La CNAVPL a d'ores et déjà porté le projet de certification des comptes pour le régime de base depuis 2008, et a accompagné les sections professionnelles lors de la mise en place le contrôle interne dans les sections.

De ce point de vue, les améliorations continues en matière de contrôle interne de la CIPAV ont permis aux comptes de la CNAVPL d'être certifiés à partir de 2010, avec une réserve portant sur la question relative aux auto-entrepreneurs (voir nos développements sur ce point dans la partie consacrée à l'intégration des auto-entrepreneurs).

La CIPAV s'est elle-même inscrite dans cette démarche de certification des comptes par un exercice à blanc sur l'année 2011, et s'est vue certifiée dès la première année par les commissaires aux comptes en 2012. Il est à souligner que cette certification, qui ne fait l'objet d'aucun commentaire dans le Projet de Rapport, est le résultat d'une révision complète des processus, d'une sécurisation accrue des opérations métier dans les applicatifs informatiques et d'un renforcement des équipes.

LE SIÈGE DU GROUPE BERRI

L'immeuble acheté en Vente en Etat Futur d'Achèvement auprès de Vinci Immobilier a été livré le 29 novembre 2010 (hors délai de deux mois de levée des réserves), avec une mise en pré-commercialisation qui a démarré en mars 2010 par mandat de commercialisation tri-exclusif.

Des négociations ont d'ailleurs eu lieu avec plusieurs preneurs potentiels entre juillet et septembre 2010 avant livraison.

L'immeuble secondaire (MODUL'17), livré concomitamment avec le principal (Modul'19), a été entièrement pré-loué pendant cette période (6 étages pour 5 locataires) suivant les préconisations contractuelles de la SEMAPA, les baux prenant effet au 1er janvier 2011.

La Cour indique que l'immeuble principal serait « resté vacant pendant plus d'un an » et qu'il aurait été « donné à bail pour un loyer inférieur de 13 % au prix médian du marché », alors même que l'étude réalisée par un expert auprès de la Cour d'Appel de Paris vient établir, qu'au contraire, cet immeuble a été loué à Eaux de Paris dans des conditions financières remarquables eu égard à la situation du marché :

« s'agissant d'un immeuble neuf HQE non aménagé, situé dans le quartier de la BNF et d'une surface de 8.132,60 m² hors parkings

- la durée de location de 13 mois apparait normale en 2010/2011, le bail ayant été signé le 16 novembre 2011 pour une date de prise d'effet le 01/01/2012

- le loyer de 3.981.300 € excédait de 2,29 % la valeur locative

- la franchise de 18 mois représente deux mois de loyer par année ferme de bail - 9 ans x 2 mois = 18 mois - ce qui était conforme à l'usage et normal ».

En effet, concernant le loyer, les préconisations de la SEMAPA lors de la mise en commercialisation étaient les suivantes :

- *location de Modul'19 (7 389 m² de bureaux + 744 m² d'archives et 93 places de stationnements en sous-sol)*
- *loyer de présentation 510 € le m2 HT/HC/an*
- *archives pondérées à 40 % du m2 bureau*
- *parking présenté à 2 000 € HT/U/an*
- *franchise pour accompagnement de 1,5 mois par année d'engagement jusqu'à 6 ans et 2 mois par année, si 9 ans fermes.*

La stratégie de commercialisation a donc été menée sur la base de préconisations conformes au marché, et a abouti à une location rapide de la totalité des surfaces et annexes à Eaux de Paris, un utilisateur de premier ordre et de solvabilité sur une durée d'engagement ferme de neuf années

consécutives assurant un flux sécurisé sur une longue période, et ce alors même que le marché de la location avait perdu environ 15 % sur cette période.

Enfin, le groupe Berri a été amené à prendre la décision de déménager et de regrouper ses trois sites au 9 rue de Vienne, devant l'urgence des besoins et du fait d'un blocage administratif (recours sur le permis de construire de l'immeuble Modul'17-19). L'acquisition, réalisée par trois caisses du Groupe, a été de 129 168 000 euros TVA incluse, soit 108 000 000 € HT et 21 168 000 euros pour la TVA et non de 150 000 000 € (cf. extrait de l'acte authentique du 15 octobre 2008, page 11).

LA COMMANDE PUBLIQUE

Le Projet de Rapport fait état d'un « refus délibéré d'appliquer les règles de la commande publique » de la part des caisses du Groupe Berri.

Cette appréciation n'est pas exacte. La CIPAV voudrait souligner les éléments suivants :

- *en premier lieu, ces difficultés se sont massivement concentrées sur les achats liés à la mise en place et à l'exploitation du système informatique, et ce pour des raisons purement opérationnelles ;*
- *en second lieu, la mise en conformité avec le code des marchés publics (CMP) a été résolument engagée, et devrait être complète dès le premier semestre 2014.*

Les cas de non-conformité ont été pour une très large part constatés en matière informatique et ont tenu à des considérations d'ordre purement opérationnel.

Les achats liés à la mise en œuvre et à l'exploitation du système d'information des caisses du Groupe Berri ont représenté :

- 63,23 % des achats non-conformes en 2011, pour un montant de 4 602 916,25 €

- 63,45 % des achats non-conformes en 2012, pour un montant de 4 659 203,11 €

- Au 31 décembre 2013, on observe une baisse substantielle, d'un montant de 2 M€, des marchés informatiques encore non conformes.

Au 31 mars 2014, les achats informatiques – prestations externes en MOA et DSI – respecteront dans leur totalité la réglementation de la commande publique avec la fin du dernier contrat de prestataire hors marchés publics (ce dernier marché concerne une activité clef qui doit être sécurisée ; un recrutement spécifique a été prévu pour accompagner l'arrêt

de ce marché particulier (cf. ci-après nos développements sur le système d'information)).

L'incapacité dans laquelle les caisses du Groupe Berri se sont trouvées pour appliquer les règles du code des marchés publics ne s'explique pas, comme il est affirmé dans le Projet de Rapport, par un « refus délibéré » d'appliquer ces règles ni dans le manque de « moyens humains, juridiques et informatiques », mais tient plus simplement aux difficultés opérationnelles liées à l'exploitation d'un système complexe au regard des règles de la commande publique.

En matière immobilière et de travaux, le code des marchés publics a en revanche toujours été appliqué.

La CIPAV et les caisses du Groupe Berri se sont engagées résolument dans la mise en conformité de tous leurs achats avec les obligations fixées par le code des marchés publics.

Ce chantier de la mise en conformité a été engagé depuis plusieurs années, avec un nombre de marchés non-conformes en diminution régulière depuis 2011 (contrairement à ce qui est indiqué dans le Projet de Rapport, le pourcentage de marchés non-conformes n'atteignait pas 82 % en 2012 mais a continué de baisser pour atteindre 63,74 %, soit une baisse de plus de 9 % entre 2011 et 2012).

Toutes les directions du Groupe sont pleinement engagées dans ce chantier.

- *Au 30 juin 2014, la totalité des achats de la CIPAV seront en conformité avec les obligations issues du CMP.*

Les caisses du groupe Berri se dont dotées de moyens humains et juridiques renforcés afin d'accompagner ce chantier de mise en conformité avec les règles de la commande publique.

Chaque caisse de retraite est dotée d'une commission d'appels d'offres, et les dépenses les plus importantes sont engagées par le Groupe BERRI, lequel est doté également d'une commission des marchés publics.

L'encadrement des pratiques d'achat a été identifié comme un chantier majeur du plan d'entreprise du Groupe Berri. Mis en place dès 2010, le pôle audit et contrôle interne a produit de nombreux rapports d'audit permettant d'assurer un suivi régulier des achats du groupe, notamment au regard de leur conformité au CMP. Plus largement, une réorganisation interne a été engagée avec la création d'une « Direction maîtrise des risques et qualité » directement rattachée au directeur, qui intègre parmi ses missions essentielles la maîtrise des procédures d'achat, assurée par le « pôle des marchés publics et achats ». Les effectifs de ce pôle

ont par ailleurs progressé de 2 à 3 personnes pour mieux tenir compte des besoins.

Deux séances de formation interne ont été organisées au cours de l'année 2013 (25 avril et 19 décembre 2013) à l'attention de tous les cadres du Groupe procédant à des achats pour les besoins de leur direction ou de leurs services. Ces séances de formation, animées par la Responsable Achats et Marchés publics du Groupe, ont porté notamment sur les grands principes de la commande publique, les procédures applicables, les outils disponibles, ou encore les risques encourus et les questions de responsabilité. La deuxième séance a également permis de dresser le bilan des progrès accomplis et de recueillir et formaliser les retours des cadres concernés. A côté de ces séances de formation interne, plusieurs formations externes ont également eu lieu notamment auprès de la CCMOSS, auxquelles a notamment participé le directeur du Groupe Berri. Des formations complémentaires sont prévues en 2014 pour la responsable du pôle Achats et Marchés publics et ses collaborateurs.

Enfin, la responsable du pôle Achats et Marchés publics travaille actuellement, avec l'assistance d'un conseil juridique, à la mise en place d'un guide pratique sur la passation des marchés publics afin d'encadrer et sécuriser la passation des marchés du groupe.

LA REFONTE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Les actions menées depuis 2010 pour finaliser la modernisation du système d'information ont consisté d'une part à internaliser les connaissances et les compétences, et d'autre part à planifier la réalisation des fonctions manquantes en tenant compte des développements nécessaires pour répondre aux priorités réglementaires et statutaires.

Les orientations prises début 2013 par la Direction et les moyens mis en œuvre ont permis à la DSI de s'affranchir des prestataires qui intervenaient sur le périmètre RAM et de transférer sur les équipes internes la gestion des dossiers qui étaient historiquement sous-traités.

Le plan mis en œuvre prévoit la suppression des trois prestataires restant en activité à fin décembre 2013.

La DSI du Groupe Berri ne fonctionnera plus dès lors qu'avec des collaborateurs au 1er janvier 2014.

Les éventuelles prestations sous-traitées feront alors l'objet de procédures de mise en concurrence.

Outre les évolutions réglementaires et statuaires qui ont de facto nécessité l'adaptation et/ou l'évolution du système d'information, les développements qui faisaient défaut ont été réalisés et sont aujourd'hui opérationnels.

La fonction « Contentieux » est opérationnelle depuis le mois de juin 2013.

La fonction « Recouvrement hors contentieux » était opérationnelle dès la migration des caisses et la version initiale de la fonction « Recouvrement contentieux », opérationnelle depuis début 2012, a nécessité une évolution afin d'optimiser son fonctionnement. Cette fonction est opérationnelle depuis novembre 2013.

L'outil actuellement utilisé pour procéder à la Liquidation Assistée par Ordinateur (LAO), fera l'objet d'une refonte afin d'être intégré dans les fonctions du système d'information en 2015, à l'issue de la migration de l'IRCEC.

Les fonctions essentielles à la gestion des administrés seront ainsi toutes intégrées au système d'information.

Afin de pallier les difficultés liées à l'hétérogénéité et à la qualité irrégulière des données reçues, et ainsi d'assurer un traitement en masse efficace, le Groupe Berri s'est doté en septembre 2013 d'un outil de gestion des données de référence (Master Data Management). Cet outil permet d'accélérer le délai de prise en compte des fichiers à traiter et d'assurer les contrôles de cohérence.

- *Afin d'améliorer la sécurité et le fonctionnement du système d'information, le Groupe Berri s'est fixé comme objectif en 2014 :*

- *La mise en œuvre du Plan de Secours Informatique (T1 2014).*
- *La mise en œuvre de tableaux de bord mensuels (T1 2014).*
- *L'audit de l'organisation du Système d'information et l'amélioration des modes de fonctionnement MOA/MOE (T2 2014).*
- *Enfin, la migration de l'IRCEC vers le système d'information commun aux caisses (T1 2015).*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES EXPERTS-COMPTABLES ET DES COMMISSAIRES AUX COMPTES (CAVEC)

Le rapport qui génère la présente réponse ne concerne pas directement la CAVEC. Il mentionne toutefois l'Association de moyens « Groupe BERRI » dont elle est un membre et formule diverses recommandations concernant celle-ci à partir de constats faits lors du contrôle d'une autre Caisse également membre de cette association de moyens de gestion : la Cipav.

L'Association de moyens 1901 « Groupe BERRI » :

- *est l'employeur de l'ensemble du personnel (Directeur et Agent Comptable compris) ;*
- *organise le traitement de l'information ;*
- *assure divers services pour le compte des Caisses membres (Cipav, Ircec, Cavom et Cavec) ;*
- *elle identifie, avec l'accord des Caisses les services traités spécifiquement pour chaque Caisse et y affecte, à titre exclusif, le personnel nécessaire.*

L'Association répartit les coûts en une répartition primaire pour le personnel affecté et les frais y afférents et une répartition secondaire sur la base de clés définies par les 4 Caisses pour les services communs (pour information les clés ont été actualisées et adoptées à l'unanimité des membres de l'organe consultatif de l'association Groupe Berri dénommé le CGC en novembre 2013).

Elle ne possède pas d'éléments d'actifs et son résultat annuel est égal à 0.

La Cavec dispose d'un Directeur, d'un Agent Comptable, qui sont les mêmes que pour les 3 autres Caisses, et d'un Délégué auprès des instances élues qui lui est entièrement affecté.

1) La gouvernance et le rôle primordial du directeur

De 2001 à 2008, puis d'avril 2008 à octobre 2012, les Directeurs successifs du « Groupe BERRI », ont fait leurs carrières dans des Institutions de protection sociale ou dans le cadre des ministères en charge de la sécurité sociale : le Directeur actuel arrivé début 2013 a vécu une longue période de sa vie professionnelle dans la Mutualité.

La période de novembre 2012 à mars 2013 est consécutive aux difficultés survenues lors de la succession du Directeur et a été assurée successivement par deux directeurs-ordonnateurs intérimaires.

Ces difficultés sont bien réelles, mais la Cavec qui a été en total désaccord avec la rupture réalisée avec le Directeur en période d'essai, c'est-à-dire sur le fond et sur la forme (comme le Directeur de la sécurité sociale a été amené à le constater par écrit le 6 novembre 2012) a acté, malgré son trouble profond, la décision, évitant ainsi toute paralysie de la Gouvernance.

Pour la gestion opérationnelle, nous tenons à rappeler un certain nombre de textes du Code de la Sécurité sociale qui déterminent les pouvoirs et donc les responsabilités de chaque intervenant[63].

Les dysfonctionnements relevés par la Cour n'ont aucune raison d'être imputés au Conseil d'Administration dans la mesure où la lecture des textes démontre que la répartition des pouvoirs et les capacités de contrôle lacunaires sont de nature à générer les faiblesses relevées.

Elles sont principalement caractérisées par une absence de réelle séparation de fonctions, élément fondamental du contrôle interne et par une absence de norme de rapport de l'exécution de l'action administrative de la Direction.

Le contrôle par l'État et la CNAVPL ne constituent pas les seuls suivis auxquels est soumise la Cavec.

Nous souhaitons préciser que dès 2008, la Cavec, dans le cadre de son pouvoir statutaire, a nommé deux co-commissaires (suivant une procédure conforme au code des marchés publics). Par ailleurs, elle a maintenu la Commission de contrôle.

En outre, la Cavec apprécierait que la Tutelle du Ministère des Affaires sociales soit légalement assurée par un Commissaire du Gouvernement près du Conseil d'administration.

Elle aspire à une évolution des textes vers une désignation et une définition de mission des commissaires aux comptes par voie législative et non plus seulement par le biais statutaire.

Cette mission devrait recouvrir les comptes, la certification des rapports du directeur et de l'agent comptable ainsi que le respect des procédures de contrôle interne. Elle devrait être exercée dans un ensemble assujetti à un référentiel normé.

---

[63] Le directeur, Article R. 122-3, l'agent comptable, Article L. 122-2 et R. 122-4, le Conseil d'Administration Article R. 121-1, le Président Article R. 121-2, le contrôle du ministère ***Article L. 152-,*** R. 152-1, R. 155-1, R. 641-24, R. 155-3 et D. 281-1 (complétée par la circulaire N°DSS /SD2/2009/390 du *29 décembre 2009*).

Une véritable autonomie de l'agent comptable, comparable à celle des agents comptables du Trésor Public, vis-à-vis du directeur est certainement à étudier, car la hiérarchie juridique est susceptible d'entraver une totale indépendance.

Il est par ailleurs possible de considérer que ces textes conçus pour un schéma unique : directeur – agent comptable – Président se révèlent encore plus inadaptés dans le cadre d'un groupe, le fonctionnement pouvant être bloqué par une des caisses, la multiplicité des Conseils face à une administration unique pouvant dissimuler des errements fonctionnels.

À ce jour une structure associative est seule juridiquement possible, le GIE est une structure prévue par L. 251-1 du Code de Commerce qui précise que « son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci ». C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes dans son rapport annuel de 1982, avait exclu ce type de structure dans la gestion d'une caisse de retraite considérant que la gestion d'un patrimoine n'était pas une activité économique.

L'Union (par élargissement de l'article L. 216-3 du Code de la Sécurité sociale) prévoit de tels transferts de compétences que les Conseils d'Administration sont réduits à un rôle de chambres d'enregistrement peu compatible tant avec les mécanismes de fonctionnement des autres sections de l'OAAVPL ni avec la confiance portée aux administrateurs par les ressortissants des caisses.

2) Le service aux assurés et l'informatique

La genèse de l'informatisation mérite d'être précisée dans la mesure où la rédaction du rapport de la Cour pourrait faire croire que la Cavec était en charge de la maîtrise d'ouvrage.

Si la Cavec avait soulevé le risque d'une informatique vieillissante dès 1997-1998, le dossier n'a vraiment été activé, par la direction, qu'en 2004.

Les documents concernant ce projet attestent que celui-ci était porté par le Directeur, quand bien même une commission de pilotage avait été constituée.

Le 2 juin 2004, la Cavec avait été informée du souhait des autres Caisses de lui déléguer le suivi des appels d'offres liés à la mise en place d'une procédure formalisée sous la responsabilité du Directeur en qualité de maître d'ouvrage.

La commission de pilotage intercaisses a cessé de fonctionner, suite à la délibération du conseil d'administration de la Cavec du 26 février 2008, tendant à ce :

- *qu'il soit exigé du fournisseur qu'il livre toutes les prestations de son marché initial et rien qu'elles et notamment, la remise des sources,*

- *que le Directeur établisse la liste des spécificités qui resteraient alors à développer et qu'il en chiffre les coûts approchés,*

- *que le Directeur présente aux conseils des caisses du groupe Berri, les budgets correspondants aux différents scenarii permettant la finalisation définitive des bascules sur le nouveau système informatique.*

Jusqu'à cette délibération, la régularité des marchés publics concernant l'informatisation fut respectée. Ultérieurement, il fut indiqué à la Cavec que les marchés étaient passés sur la caisse « pivot » du Groupe. Cette information fut d'ailleurs confirmée par le rapport du Directeur pour l'année 2010.

Même si la Cavec ne fut pas directement concernée par le problème des auto-entrepreneurs de la Cipav, force est de considérer que les moyens du Groupe mis en œuvre pour essayer de régler cette difficulté ont occasionné des problèmes de gestion à notre caisse :

En effet, elle a pâti de l'indisponibilité des services du Groupe en deux domaines : la gestion des employeurs des membres de l'ordre et le recouvrement contentieux.

À titre illustratif, concernant la gestion de ce régime des auto-entrepreneurs, nous souhaitons citer trois informations, dont deux connues en raison de la fonction de Trésorier de la CNAVPL, du Président de la Cavec de 2010 à 2012, qui permettent une compréhension de la situation imputée, peut être hâtivement, exclusivement à la Cipav.

- *Lors d'une réunion tenue en janvier 2012 entre l'ACOSS et la CNAVPL, il est précisé dans un compte rendu que l'ACOSS ne pouvait fournir qu'une information globale pour 2009, qui plus est, modifiant celle transmise en décembre 2011.*

- *De même, l'ACOSS ne pouvait pas fournir des informations fiables à la même date, justifiée par une différence entre les informations détaillées et l'information globale.*

Cet état de fait justifiait la seule réserve émise par le Commissaire aux comptes de la CNAVPL.

Il est vrai qu'à la même époque, l'ACOSS avait à régler la "catastrophe industrielle" de l'ISU, dont les enjeux financiers étaient d'une toute autre dimension. Il est possible de relever que, tant pour ce qui

concerne l'ISU que pour les auto-entrepreneurs, ces dispositifs ont été décidés par l'État, sans réelle étude d'impact.

Cette affirmation est confirmée par le rapport des Sénateurs Muguette DINI et Philippe KALTENBACH (juin 2013). Après qu'ils aient établi les constats suivants : comptes des auto-entrepreneurs actifs, début 2009 : 78 782 et début 2013 : 814 681 (effectif qu'il est possible de répartir par moitié entre le RSI et la Cipav).

Il y est relevé, également, que moins de la moitié de cette population déclare un chiffre d'affaires égal à zéro.

Nous souhaitons citer des extraits du document de synthèse de ces deux Sénateurs :

"Il est permis de s'interroger sur le fait que la priorité accordée au principe de simplification des formalités se soit exercé au détriment de la cohérence de la chaîne de gestion administrative, juridique et statistique".

"Ainsi, le choix de gestion de l'information a rencontré des points de blocage qui demeurent toujours d'actualité et ce, comme le relèvent les sénateurs, malgré un nombre important de modifications (sept décrets et onze modifications législatives en 4 ans)".

Nous souhaitons relever que cette déferlante a également entraîné la mise en place d'un centre d'affectation des ressortissants entre le RSI et la CNAVPL à Auray, démontrant, s'il en était besoin, que le "numéro d'identification systématique" donné par l'INSEE et le questionnaire en ligne posaient des problèmes de rattachement.

Nous pouvons donc, sans arrière-pensée, affirmer que les difficultés de gestation du logiciel RAM trouvent leurs sources tant dans les fréquentes évolutions législatives du régime de base que dans les disparités des règles de la protection sociale des caisses mais surtout que le modèle de développement privilégié au sein du Groupe Berri est le modèle de la caisse la plus importante à savoir la Cipav.

3) L'application des règles de la commande publique

Le document de la Cour est susceptible de faire croire que tout ce qui concernait l'informatique relevait de la responsabilité de la Cavec, or, le rôle de cette dernière s'est limité à participer à un comité de pilotage, l'ensemble du projet informatique étant managé par les Directeurs et les collaborateurs salariés du Groupe, dès septembre 2005.

Le premier marché informatique a été passé, en respect du code, sur la Cavec. Le reste des commandes relevait, suivant les informations fournies à la Cavec de la Caisse pivot du Groupe (cf. ci-dessus).

Concernant plus généralement les marchés publics, le cloisonnement entre les caisses et le fonctionnement interne du groupe rendait de fait

impossible une vision pertinente de l'ensemble des achats, sans qu'il y ait une intention de dissimulation ou de contournement du respect de la législation. Dans le cadre de ce schéma de fonctionnement, la Cavec, même étant dotée de Commissaires aux comptes, ne pouvait être informée autrement que par le Directeur ou par décision de celui-ci.

Ce point est d'ailleurs, totalement confirmé par l'arrêté du 16 juin 2008, portant réglementation sur les marchés publics, en son article 7 :

"Le Directeur ou son délégataire exerce toutes les attributions pour la passation et l'exécution des marchés".

Il semble difficile de faire plus explicite, sauf à reprendre la citation de la directrice juridique qui précisait, le lundi 4 mars 2013, que "le Directeur est responsable des marchés publics et, plus précisément, que tout contrôle des administrateurs sur le fonctionnement des services doit passer par le Directeur".

Par ailleurs, il est possible de noter que les rapports d'audit interne n'ont été portés à la connaissance des administrateurs de la caisse qu'en novembre 2012, lors de la révocation du Directeur en période d'essai.

La sécurité des structures et des Conseils d'Administration était, en principe, assurée par le schéma administratif traditionnel à trois niveaux, détenteurs de l'ensemble des informations :

La direction, l'agent comptable et les services de l'administration centrale qui sont destinataires des quatre rapports du Directeur sur les marchés passés par les caisses du groupe.

La Cavec a décidé de tout mettre en œuvre pour contrôler le respect des règles de droit dès son Conseil d'Administration de novembre 2012 et a pris diverses décisions qui permettent que la démarche actuelle de la Direction, établie en toute transparence avec les Conseils d'Administration, assure le respect de la légalité et sa vérification.

4) La gestion des droits des assurés et la gestion des placements financiers

D'ores et déjà, la Cavec tient à souligner qu'elle a fortement réduit l'encours de ses réserves confiées au mandataire du groupe Berri (15 % en 2013), en dépit du doublement de celles-ci en neuf ans. Elle souhaite également préciser qu'elle liquide à bonne date les pensions dans neuf cas sur dix et entend améliorer significativement cette proportion.

5) La conclusion sur les recommandations du Rapport

Le rapport de la Cour des comptes est issu d'un document de janvier 2013. Depuis et sous l'impulsion des Conseils d'Administration et de l'action de l'actuel Directeur, le fonctionnement a considérablement évolué.

Un processus a permis de mettre fin aux principales irrégularités liées à la passation des marchés publics, quelques besoins difficilement substituables sans délais auront néanmoins disparu à mi 2014. Le service des achats a été renforcé et une planification a été mise en œuvre.

La formation des cadres à la réglementation des marchés publics dès le mois d'avril 2013 et en décembre des administrateurs membres de la Commission des marchés a été engagée.

Concernant les opérations de recouvrement de créances, le logiciel opérationnel a permis de mettre en place une démarche de recouvrement pour maîtriser l'encours.

Concernant particulièrement la Cavec le précontentieux a été internalisé et les services bénéficient du soutien d'un avocat afin d'optimiser les procédures en relation avec les Conseils Régionaux et le Conseil Supérieur de l'Ordre des experts-comptables.

On peut, en outre, porter à l'actif du Directeur le déploiement du contrôle de gestion, la refonte des règles de répartition des charges communes entre les sections, la révision des délégations de signatures, l'aboutissement du marché de mise en sécurité de l'informatique, la mise en place d'un plan d'action avec une inflexion favorable de la courbe des dépenses budgétaires.

Afin de vérifier le bon fonctionnement du plan de redéploiement, la Cavec est demandeuse de la mise en œuvre du contrôle de légalité prévu par les articles L. 151-1, et L. 152-2 et tout particulièrement dans sa mise en œuvre au travers des articles D. 181-1 et 280-2 et de la circulaire DSS/SD2/2009/390.

La Cavec souhaite voir une évolution des textes permettant un meilleur contrôle de la gestion administrative.

La Cavec veut parfaire très rapidement son service aux assurés compte tenu de son identité professionnelle unitaire très marquée et de la culture de ses ressortissants.

Elle est, sur ce dernier plan, la caisse la plus simple des quatre membres de l'Association de moyens "Groupe Berri". Elle se situe à l'opposé de la Cipav, du fait de la complexité de cette dernière liée à la densité et au nombre des professions, activités voire statuts qu'elle regroupe.

Enfin et pour conclure la présente réponse, la Cavec rappelle son objectif de devenir très rapidement (2 ans au plus) une caisse d'excellence sous le pouvoir de son Conseil d'Administration avec une Direction et un personnel qui lui seraient juridiquement rattachés pour conjuguer les moyens nécessaires à la réalisation des services aux assurés soit avec des outils qui lui soient propres soit avec des outils communs à plusieurs sections professionnelles. Ce projet inscrit la Cavec dans la continuité de son histoire

marquée par son indépendance et sa forte identité professionnelle et la positionne comme un des éléments du triptyque institutionnel de la profession : Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables, Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes et Cavec.

Cette perspective exclut l'idée de fusion mais intègre les possibilités de mettre en commun les outils opérationnels adaptés avec d'autres sections de l'OAAVPL.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAVOM

Je vous informe que nous n'avons pas d'observations complémentaires à faire sur le rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES (CNAVPL)

L'Organisation Autonome d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales, constituée d'une Caisse nationale, gestionnaire du régime de base et de 10 sections professionnelles, fonde historiquement son efficacité sur une autonomie forte, gage de la relation de proximité entre les adhérents et les administrateurs de ces caisses. Cette relation est à l'origine d'une prise de responsabilité inédite dans le paysage de la protection sociale en France qui lui assure une autonomie financière. L'Organisation n'a en effet jamais fait appel à l'Etat pour son financement et s'est dotée des outils de gestion permettant d'assurer l'équilibre du financement des pensions à échéance des trente prochaines années.

Ce modèle s'est ainsi montré très robuste dans sa capacité à piloter des régimes de retraites en apportant une solution à la question primordiale de l'équité entre les générations. Il est aujourd'hui interpelé, et c'est le sens que nous donnons au présent rapport de la Cour des Comptes, sur sa capacité à gérer les évolutions de son environnement.

Le projet de rapport de la Cour consacré à la CIPAV, appelle de ma part les observations de principe suivantes :

Sur les relations entre caisse nationale et sections professionnelles

En prenant l'exemple de la CIPAV, qui a connu une croissance exponentielle de ses affiliés aboutissant à une remise en cause de son modèle de gestion dès la fin des années quatre-vingt-dix, la Cour met en avant les difficultés de modernisation d'une structure et les limites d'un système de mutualisation reposant sur des conditions juridiques peu appropriées pour gérer des périodes de bouleversements majeurs. Elle pointe également l'éloignement de la CNAVPL, au moins sur les questions relatives à la gestion du régime de base par la CIPAV.

La CNAVPL a porté le projet de certification des comptes pour le régime de base depuis 2008 et a accompagné les sections professionnelles lors de la mise en place du contrôle interne dans ces dernières. Les améliorations continues en matière de contrôle interne de la CIPAV ont permis à la CNAVPL d'être certifiée à partir de 2010, avec une réserve qui court encore sur la question relative aux auto-entrepreneurs. La CIPAV s'est elle-même inscrite dans cette démarche de certification des comptes par un exercice à blanc sur l'année 2011 et s'est vue certifiée sans réserve dès la première année par les commissaires aux comptes en 2012. Cette certification, qui ne fait l'objet d'aucun commentaire de la part de la Cour, est le résultat d'une révision complète des processus, d'une sécurisation accrue des opérations métier dans les applicatifs informatiques et d'un

renforcement des équipes. De nombreuses remarques de la Cour font référence à des périodes passées qui ont trouvé depuis des solutions opérationnelles.

Pour autant, le positionnement de la CNAVPL vis-à-vis des sections professionnelles est en cours de révision. L'article 48 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites qui devrait être promulguée dans les premières semaines de 2014 prévoit une convention quadriennale entre CNAVPL et Etat et des contrats d'objectifs entre la caisse nationale et les sections professionnelles. La loi renforce ainsi le rôle de la Caisse Nationale dans son rôle de contrôle et de coordination des sections professionnelles.

La CNAVPL inscrit sa réflexion vis-à-vis des sections professionnelles dans une optique globale de maîtrise des risques, pour s'assurer de la performance de gestion du régime de base : sur la qualité de service, sur les coûts de gestion, et sur l'assurance de la continuité de service à terme. Dans cette démarche, la CNAVPL définit sa position comme facilitatrice d'échanges entre sections, pour la mise au point de projets communs entre sections professionnelles sans s'interdire, si ce sont les directives des administrateurs, de mettre à l'étude des projets plus ambitieux. L'évolution des textes donnera un poids plus important dans cette réflexion à l'État.

Sur la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, l'institution d'une union de caisses (recommandation n° 5).

La Cour recommande d'engager la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, d'instituer une union de caisses (recommandation n° 5).

Qu'il s'agisse d'une fusion ou d'une union de caisses, une telle restructuration remettrait profondément en cause l'indépendance des sections professionnelles, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel que notre Organisation souhaite impérativement préserver. S'il est vrai que la gouvernance des caisses du « groupe Berri » doit être améliorée, cela doit se faire selon une voie qui respecte l'autonomie de chacune d'entre elles, conformément à la volonté de leurs conseils d'administration.

La structure de moyens la plus adaptée et la plus conforme à ces principes serait à notre sens non pas une union ou une fusion de caisses, mais le regroupement des caisses au sein d'une association. C'est d'ailleurs une association que les caisses du « groupe Berri » ont choisi de mettre en place en 2011, cependant elle ne dispose pas d'un véritable pouvoir de décision. Aussi conviendrait-il de conserver cette structure juridique mais en révisant ses statuts en profondeur, de manière à rendre son fonctionnement plus efficace, en lui octroyant un véritable pouvoir de décision. La première version des projets de statuts de l'association comportait d'ailleurs des dispositions en ce sens, mais elles avaient à l'époque suscité l'opposition des conseils d'administration des caisses du « groupe Berri » et n'avaient pas

reçu le soutien de l'État en l'absence de fondement juridique permettant de confier le pouvoir de décision à une association de sections professionnelles.

Aujourd'hui, la base légale nécessaire est sur le point d'être inscrite dans le code de la sécurité sociale, par le biais de l'article 48 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. La loi permettra en effet désormais aux sections professionnelles de créer entre elles une association, création qui devra faire l'objet d'une convention constitutive approuvée par les Conseils d'administration des sections concernées et par l'État. L'association devra être dotée d'un directeur et d'un agent-comptable choisis respectivement parmi les directeurs et les agents-comptables des sections concernées. Par ailleurs, sous réserve d'adaptations prévues par décret en Conseil d'État, les dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux sections seront applicables aux associations qu'elles auront créées. L'association des caisses du « groupe Berri » détiendra ainsi un véritable pouvoir de décision, sans que l'autonomie des sections professionnelles soit pour autant mise à mal.

Tel ne serait pas le cas dans le cadre d'une fusion ou d'une union de caisses, solutions préconisées par la Cour. L'Organisation est fondamentalement opposée à une union de caisses sur le modèle de celle prévue pour les caisses du régime général à l'article L. 216-3 du code de la sécurité sociale. En effet, les dispositions d'application de ce texte (article R. 216-1) permettent à l'autorité de tutelle de fixer les conditions dans lesquelles les caisses sont tenues d'organiser des services communs qui se substituent à leurs services respectifs pour l'accomplissement d'opérations de même nature relevant de leurs attributions et énumérées par arrêté.

Un élargissement de ces textes aux caisses des professions libérales conduirait à une perte d'autonomie des sections concernées, qui pourraient alors se voir imposer par le Conseil d'administration de l'union des caisses concernées des regroupements de services qu'elles ne souhaiteraient pas réaliser. Ce serait là une perte de pouvoirs considérable pour les conseils d'administration des sections. Cette solution serait inacceptable pour l'Organisation.

Le Conseil d'administration est et doit rester l'organe décisionnaire des organismes de sécurité sociale, conformément d'ailleurs aux dispositions légales en vigueur. Ainsi, l'article L. 121-1 du code de la sécurité sociale dispose que «Sauf dispositions particulières propres à certains régimes et à certains organismes, le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme.» Or il n'existe en l'état aucune disposition propre aux sections professionnelles, qui sont régies par le Livre 6 du code de la sécurité sociale, et pour lesquelles l'article R. 641-2 se contente de prévoir que «Pour chaque section professionnelle, un Conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme ».

Par conséquent, en cas de mise en place d'une structure de moyens commune à plusieurs sections, les Conseils d'administration de chaque

section membre doivent conserver leur entier pouvoir de décision s'agissant des matières qui relèvent de pouvoirs non transférables, notamment les votes des budgets et le contrôle de l'application par le directeur et l'agent-comptable des dispositions législatives et règlementaires ; alors que dans le cadre d'une union de caisses, les conseils d'administration perdraient leurs prérogatives et l'union interviendrait comme pouvoir décisionnaire dans de nombreuses matières, comme le recouvrement des cotisations, la liquidation des prestations, la gestion des dossiers contentieux, le pilotage des systèmes d'information, etc., ce qui serait inacceptable.

Sur la nomination du personnel de direction (recommandation n° 4)

Sur la question du personnel de direction, sur la nomination du directeur et de l'agent comptable parmi les agents de direction de la sécurité sociale (recommandation n° 4), l'Organisation rappelle qu'elle est très attachée à son autonomie dans la gestion des personnels, de direction en particulier. Les Conseils d'administration des sections professionnelles attendent de leur directeur et de leurs services la défense des intérêts de leurs groupes professionnels, mission qui ne pourrait être pleinement satisfaite par un directeur qu'il n'aurait pas choisi. Cela affaiblirait considérablement les pouvoirs de décision des Conseils d'administration.

D'autres points méritent d'être soulignés :

Sur la procédure de radiation d'office

Des échanges entre le RSI, la CNAVPL et les Sections concernées sont en cours concernant la mise en œuvre de la procédure de radiation d'office en cas de présomption d'absence d'activité des professionnels libéraux relevant du RSI prévue par le décret n°2012-1550 du 28 décembre 2012. La CNAVPL s'est rapprochée de la DSS afin de mettre en place une mesure ponctuelle sur le stock notamment à la CIPAV, le traitement pérenne de ces radiations nécessitant pour le RSI des développements longs qui sont programmés sur 2014, le RSI ayant privilégié dans un premier temps le traitement des commerçants et des artisans.

Sur la procédure d'affiliation

La procédure d'affiliation repose à la CIPAV sur l'intitulé de la profession exercée et non sur le code de la nomenclature des activités françaises (NAF). Cette procédure est utilisée par la CIPAV mais aussi par le RSI pour tous les actifs. Ainsi un pointage minutieux se fait au CNIC sur la base de l'intitulé de la profession ; les professions sont ensuite vérifiées par la CNAVPL qui peut demander des compléments d'information au CNIC (une centaine en 2013) avant d'envoyer les fichiers de déclarations de début d'activité à la CIPAV.

Pour les auto-entrepreneurs, le code NAF a été privilégié, à l'origine et dans un premier temps jusqu'en 2011, par soucis de simplicité.

En raison de la variété des intitulés des activités exercées par les auto-entrepreneurs et afin d'assurer l'affiliation de ces derniers dans le groupe professionnel correspondant exactement à leur activité, l'ACOSS devrait refondre le portail auto-entrepreneur en développant pour les auto-entrepreneurs la possibilité de sélectionner une profession dans un menu déroulant.

Sur la problématique des auto-entrepreneurs

Le dispositif a rencontré un vif succès lors de sa création. L'afflux massif d'affiliations via un processus de télé-déclaration a généré du retard dans la transmission des fichiers par l'ACOSS.

Le retard de transmission des fichiers contenant les informations nominatives nécessaires à la génération des droits à retraite persiste, ainsi qu'un problème de distorsion entre les acomptes versés et les sommes réellement dues par l'Etat. Le commissaire aux comptes de la CNAVPL a certifié les comptes de la CNAVPL, avec une réserve unique due aux modalités de comptabilisation des opérations liées aux auto-entrepreneurs, basée pour l'essentiel sur les notifications de l'ACOSS.

La CNAVPL a demandé à plusieurs reprises à l'ACOSS de fournir les éléments permettant une bonne gestion des droits des auto-entrepreneurs, éléments qui dépendent du chiffre d'affaires et ne peuvent cependant être fournis qu'une fois le chiffre d'affaires annuel du professionnel définitivement déclaré, soit en N+1. Les données 2009 à 2011 viennent d'être transmises.

Chapitre IV

Les organismes privés subventionnés

La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux

PRÉSENTATION

La Cinémathèque française est une association à but non lucratif, soumise au contrôle facultatif de la Cour. Dès sa création en 1936, elle a eu pour but de collecter des films anciens en vue de les montrer au public et contribuer ainsi au développement de sa culture cinématographique. Elle s'est également donné pour objectif de recueillir des objets et des documents ayant trait à l'histoire du cinéma.

La Cour a examiné les comptes et la gestion de la Cinémathèque française depuis l'exercice 2006. Cette période a constitué une étape importante pour l'association, avec un changement d'implantation et la mise en œuvre d'un projet ambitieux de développement. Il s'est agi tant de moderniser la gestion de la Cinémathèque que de diversifier son offre culturelle et de valoriser ses collections. La démarche a porté ses fruits. En témoignent notamment la croissance des activités, le succès rencontré auprès du public, la valorisation des collections et les améliorations des procédures administratives et financières constatées par la Cour.

Ces progrès doivent s'inscrire désormais dans la durée et permettre à la Cinémathèque française de faire face aux enjeux actuels : le stockage et la numérisation de ses collections, la clarification de ses relations avec l'État, ainsi que son rôle par rapport aux autres cinémathèques françaises et étrangères.

I - Un renouveau réussi

L'installation en 2005 de la Cinémathèque française dans le bâtiment de l'ancien *American center* situé dans le quartier de Bercy à Paris (12ème arrondissement) et le soutien financier dont elle a bénéficié de la part des pouvoirs publics ont constitué une occasion qu'elle a saisie pour mettre en œuvre un projet ambitieux de développement qui a porté ses fruits.

A - Un effort important de l'État

Après avoir connu plusieurs implantations, la Cinémathèque française s'est installée en 1963 au Palais de Chaillot à Paris (16ème arrondissement) et a commencé à recevoir des subventions publiques. Sa gestion était toutefois défaillante. En février 1968 a débuté « l'affaire Langlois » : le ministre de la culture, André Malraux, a exigé la démission d'Henri Langlois, fondateur et président de la Cinémathèque. Cette décision était motivée par une gestion administrative et financière désordonnée et par des conditions précaires de conservation des films. Un comité de défense regroupant des cinéastes français et étrangers a organisé des manifestations et publié un article de protestation dans le journal *Le Monde*. En avril 1968, Henri Langlois a réintégré la Cinémathèque.

À l'issue de cette phase tumultueuse, la Cinémathèque a connu encore une longue période d'incertitudes. En 1980, une salle de projection supplémentaire a été ouverte au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou. En 1984, le ministre de la culture a lancé le projet d'une grande institution cinématographique qui comprendrait la Cinémathèque et qui serait installée au Palais de Tokyo à Paris (16ème arrondissement). Ce projet est longtemps resté en attente pour être finalement abandonné en 1998.

En juillet 1997, un incendie a embrasé le toit du Palais de Chaillot. Le musée de la Cinémathèque a dû être fermé. À la fin de l'année, une deuxième salle de projection a été ouverte sur les Grands boulevards.

En février 1999, l'État français a acheté l'ancien *American center* de Bercy qui avait été inauguré en 1993 et fermé au public en 1996. Ce bâtiment, conçu par l'architecte américain Frank Gehry, a été acquis pour un montant de 23,5 M€.

En octobre 2002, le ministre de la culture a annoncé que la Cinémathèque française et l'association dénommée *La bibliothèque du film* étaient appelées à cohabiter à Bercy, puis à fusionner au terme du réaménagement du bâtiment. Le coût de ce chantier intérieur avait été initialement estimé à 24 M€, mais lors de la livraison des locaux en mai 2005, soit avec trois ans et demi de retard, il avait atteint près de 34 M€. Les extensions et les modifications du programme initial expliquent ce dépassement.

La Cinémathèque a rouvert au public en septembre 2005. Elle a fusionné en janvier 2007 avec *La bibliothèque du film*. En mai 2007, elle a signé avec l'État une convention, à titre rétroactif, qui prévoit que la

Cinémathèque occupe le bâtiment de Bercy à titre gratuit mais qu'elle prend en charge les dépenses de fonctionnement. Depuis juin 2007, elle est présidée par le réalisateur Costa-Gavras.

B - Un projet ambitieux de développement

L'installation de la Cinémathèque à Bercy s'est inscrite dans un projet qui avait été préparé au cours de l'année 2002. À la suite des travaux d'une mission de réflexion sur le patrimoine cinématographique en France, M. Serge Toubiana, actuel directeur général de la Cinémathèque, avait remis en janvier 2003 au ministre de la culture un rapport intitulé *Toute la mémoire du monde*. Abordant la question de l'avenir de la Cinémathèque, ce rapport estimait que l'implantation à Bercy constituait pour cette association une chance mais nécessitait une réforme profonde de son cadre d'action et une modernisation de sa gestion.

Il prévoyait la réalisation de plusieurs salles de projection, la création d'un musée permanent du cinéma, l'organisation d'expositions temporaires, le développement d'actions pédagogiques, ainsi que la création d'une bibliothèque-médiathèque. Ce changement d'échelle par rapport à l'ancienne Cinémathèque de Chaillot devait s'accompagner d'une politique active de promotion, en vue de conquérir et de fidéliser de nouveaux publics.

Pour moderniser la gestion de la Cinémathèque, le rapport préconisait de développer des outils de contrôle de gestion et de suivi des résultats. Il proposait de renforcer la tutelle de l'association avec la création d'un comité financier composé pour moitié de représentants de l'État, ainsi que la signature d'une convention pluriannuelle avec ce dernier.

Dans le droit-fil de ce qui constitue la feuille de route de la Cinémathèque depuis son implantation à Bercy, un projet d'entreprise avait identifié dès 2004 les chantiers à entreprendre. La plupart d'entre eux ont été progressivement conduits, alors même que la mise en œuvre du rapport *Toute la mémoire du monde* n'allait pas forcément de soi, non seulement en raison des adaptations qu'il exigeait de l'équipe de la Cinémathèque pour exercer de nouveaux métiers et renforcer ses compétences, mais aussi en raison des réticences des agents par rapport au changement d'implantation.

C - Une gestion modernisée

La Cinémathèque française dispose d'un budget annuel d'environ 30 M€ dont 19 M€ proviennent d'une subvention versée par le centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC). Cette subvention n'a connu que de faibles variations depuis 2007.

Si elle reste donc dépendante des fonds publics, elle s'est toutefois efforcée d'accroître ses ressources propres. Elle y est effectivement parvenue, puisque ces dernières ont augmenté de 240 % entre 2007 et 2011 et représentaient 30 % des recettes de fonctionnement en 2012 (9,9 M€), contre 11 % en 2007 (2,9 M€).

Le montant global des recettes de billetterie a été multiplié par quatre au cours de la même période (1,1 M€ en 2007, 4,4 M€ en 2012), cette évolution s'expliquant par l'augmentation de la fréquentation du public. Les recettes commerciales ont connu une progression tout aussi forte (0,8 M€ en 2007, 3,4 M€ en 2012), notamment grâce au développement des locations d'espaces et à la vente d'ouvrages et de produits dérivés par la librairie.

Les recettes de mécénat ont également enregistré une hausse (0,2 M€ en 2007, 1,3 M€ en 2012), même si elles ne représentent qu'une part limitée des recettes de fonctionnement de la Cinémathèque (4 % en 2012). Cette progression résulte de la création du *Cercle de la Cinémathèque* en octobre 2008. Celui-ci permet de solliciter des mécènes pour financer des activités culturelles ou des acquisitions patrimoniales. Ainsi, les archives du cinéaste Marcel Carné ont-elles pu être acquises en 2009 auprès de la *French Library* de Boston aux États-Unis, grâce à la collecte par le Cercle de près de 300 000 €.

Si ces démarches de développement des ressources propres ont porté leurs fruits, la Cinémathèque rencontre des difficultés persistantes pour recouvrer les cotisations que ses adhérents[64] doivent acquitter annuellement.

Elle a mis en place en 2009 des procédures de relance auprès de ses adhérents, qui ont eu un impact, avec 75 % de membres cotisants en 2010, contre 54 % en 2009. Cette amélioration n'a été pourtant qu'éphémère, les années suivantes s'étant soldées par une nouvelle dégradation du taux de recouvrement, avec seulement 63 % de membres

[64] À la différence des autres associations, la qualité de membre de la Cinémathèque française s'acquiert en contrepartie du dépôt ou du don d'un film ou d'un objet se rapportant au patrimoine cinématographique.

cotisants en 2011 et 2012. La Cinémathèque envisage désormais une application stricte de ses dispositions statutaires concernant la radiation des membres non cotisants. Elle estime aussi que le montant global des cotisations recueillies pourrait être accru en ouvrant l'adhésion à des membres qui ne soient ni déposants ni donateurs, ce que le rapport *Toute la mémoire du monde* avait envisagé en 2003.

La Cinémathèque a été moins attentive à la maîtrise de ses dépenses. Depuis 2007, en effet, ses dépenses de fonctionnement ont augmenté de 17 %, soit une hausse un peu supérieure à celle des recettes de fonctionnement (15 %).

Cette évolution s'explique d'abord par le recours accru à des prestataires extérieurs, lié, en particulier, à la location d'espaces de stockage pour les collections. Elle tient aussi aux dépenses de personnel qui ont augmenté sur la période de 21 % et représentent une part croissante des dépenses de fonctionnement (46 % en 2012 contre 44 % en 2007).

Or, au regard de la fréquentation croissante de ses manifestations, de la diversification de son offre culturelle et de la technicité accrue de ses métiers, la Cinémathèque a maîtrisé ses effectifs et respecté le plafond d'emplois qui lui était fixé. Ses effectifs n'ont progressé que de 3,9 % entre 2007 et 2012 (de 230 à 239 agents). L'explication est ailleurs. En effet, un peu moins de la moitié de la hausse est due à celle des charges sociales, le reste résulte, pour l'essentiel, de l'intégration et du reclassement des agents de la *Bibliothèque du film*, de la mise en œuvre d'une nouvelle convention d'entreprise en 2008 et des évolutions salariales liées à l'application des nouvelles grilles de rémunération.

La gestion des ressources humaines de la Cinémathèque mérite à l'avenir une attention soutenue. Le contrôle de la Cour a fait toutefois apparaître que l'association était consciente de cet enjeu et disposait des outils pour identifier les différents facteurs d'augmentation et ainsi agir sur eux.

Enfin, plusieurs initiatives ont permis de renforcer le suivi des coûts et des résultats des activités. Comme l'avait prévu le rapport *Toute la mémoire du monde*, un comité financier paritaire entre la Cinémathèque et l'État examine les questions financières et adresse ses avis au conseil d'administration. Les comptes de la Cinémathèque sont certifiés par un commissaire aux comptes qui n'a pas formulé de réserve depuis 2006. Un nouveau règlement administratif et financier est entré en vigueur en janvier 2007. Actualisé en janvier 2011, il précise de façon détaillée les procédures à respecter en matière de dépenses, notamment pour les appels d'offres auprès de prestataires extérieurs. Un travail

similaire a été entrepris en matière de suivi des recettes, en particulier pour renforcer les procédures relatives aux billetteries.

En vue de développer les procédures de contrôle interne, la Cinémathèque a recruté deux contrôleurs de gestion, le premier chargé du budget général, le second de la masse salariale. Elle s'est également dotée au début de l'année 2012 d'un nouveau progiciel qui lui permet d'automatiser les procédures comptables et financières.

La Cinémathèque s'est aussi engagée dans la mise en place d'une comptabilité analytique qui devrait lui permettre de calculer ses coûts complets par activité. Son nouveau progiciel identifie d'ores et déjà, pour un projet donné d'exposition, l'ensemble des charges et des produits directs qui y sont affectés, y compris les charges de personnel. Il reste à affiner ces données afin de ventiler les dépenses des fonctions-support entre les différentes activités et à étendre cette méthode de calcul des coûts complets aux autres activités, ce qui est prévu à compter de 2014.

La Cinémathèque a élaboré de nombreux tableaux de bord qui permettent d'apprécier les résultats de ses différentes activités. Ces outils concernent, par exemple, la fréquentation des expositions et des séances de projection, les activités pédagogiques ou les produits des ventes de la librairie. La Cinémathèque a également lancé des études qualitatives sur le public qui la fréquente.

Tous ces outils de suivi des coûts et des résultats offrent des données très riches qui font l'objet d'analyses périodiques devant le conseil d'administration et qui viennent nourrir des rapports d'activité de qualité.

D - Une stratégie clarifiée d'enrichissement des collections

Depuis sa création en 1936, la Cinémathèque française a réuni une collection de très grande envergure.

Cette collection est en constante augmentation, en raison des dépôts de films ou des dons d'objets et d'archives de cinéastes, de producteurs, de distributeurs ou de techniciens vivants ou décédés. Pour accroître la sélectivité des acquisitions, la Cinémathèque s'est dotée en 2008 d'une charte du patrimoine qui définit les priorités d'enrichissement.

La collection de la Cinémathèque française

La Cinémathèque détient 26 000 longs métrages en 35 mm, 15 000 courts métrages en 35 mm, 11 000 courts et longs métrages en 16 mm, 3 000 appareils optiques, 1 100 appareils de tournage et de projection, 18 000 plaques de lanterne magique, 6 000 brevets d'invention, 7 000 dessins, 10 000 dossiers documentaires, 2 200 costumes, 1 600 objets, 23 000 ouvrages dont 5 000 ouvrages précieux ou anciens, 450 collections de revues de cinéma dont 85 revues anciennes, 22 000 affiches, 12 000 dessins, 500 000 photos, 140 fonds d'archives rassemblant environ 24 000 dossiers.

Cette collection est internationale, comme l'illustre la présence de dessins d'Eisenstein, de fonds consacrés à Fritz Lang et à Murnau, ou d'accessoires tels que la tête de Madame Bates dans le film *Psychose* d'Alfred Hitchcock. Elle comporte également des éléments anciens, tels que des ouvrages du XVI^{ème} siècle ou des machines optiques des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Elle dispose enfin de l'une des plus belles collections au monde de plaques de lanternes magiques.

S'agissant des collections de films, une commission interne se réunit deux fois par an pour programmer les projets d'acquisition. La Cinémathèque entend acquérir les meilleurs films qui ont marqué l'histoire du cinéma, mais aussi des œuvres plus confidentielles qui ont été produites par le cinéma indépendant ou d'avant-garde. Elle recherche des copies de films restaurés par d'autres centres d'archives afin d'être en mesure de présenter au public les œuvres sous la forme la plus fidèle possible. Elle procède, par ailleurs, à l'achat de copies neuves pour la diffusion des films lorsque ses copies sont hors d'usage et ne sont pas disponibles dans d'autres institutions.

Le mode principal d'enrichissement est toutefois le dépôt de films. Les propositions de dépôt sont étudiées en fonction de leur intérêt historique, artistique ou scientifique, mais aussi de leur état physique, en raison de la fragilité des films anciens. Lorsque le dépôt est accepté, une convention est signée avec le déposant, notamment pour préciser les conditions financières liées aux opérations de restauration.

Pour les autres collections, la Cinémathèque s'est donné pour priorité de recueillir des documents ou des objets allant de la période précédant la naissance du cinéma jusqu'à nos jours. Elle privilégie les enrichissements qui complètent ou renforcent ses collections. Le mode principal d'acquisition est le don. S'agissant des acquisitions onéreuses, la Cinémathèque estime, à juste titre, n'avoir ni la vocation ni les moyens de viser à l'exhaustivité. Aussi travaille-t-elle en liaison avec d'autres institutions à vocation patrimoniale pour éviter d'acquérir des pièces déjà présentes dans leurs collections. Ainsi, pour les affiches ou les ouvrages,

la décision d'acquisition n'est-elle prise qu'après l'étude des autres collections, notamment celles de la Bibliothèque nationale de France.

E - Un public élargi, une offre enrichie

À Bercy, la Cinémathèque a su enrayer la désaffection qu'elle avait connue au Palais de Chaillot. Alors qu'elle avait subi une diminution de moitié de sa fréquentation entre le milieu des années 1980 et le début de la décennie 1990 (100 000 spectateurs contre 200 000), elle a bénéficié à Bercy d'une hausse continue : en 2007, elle a accueilli 330 000 spectateurs et visiteurs ; l'année 2012 a été marquée par un record, avec plus de 720 000 entrées.

Ces résultats sont le fruit d'une stratégie visant à élargir le public, notamment en ciblant et en fidélisant les jeunes générations. Dans ce cadre, la Cinémathèque a décidé de lancer une carte d'abonnement dénommée « Libre Pass » qui a rencontré un vif succès : 60 % des spectateurs des projections de films sont aujourd'hui titulaires de la carte et un tiers d'entre eux ont moins de 34 ans.

Il reste que, comme pour toute institution culturelle, la fréquentation du public est tributaire de l'attractivité des manifestations proposées. Les études que la Cinémathèque a réalisées sur sa fréquentation ont montré que l'afflux du public est directement lié à la richesse et à la diversité de sa programmation. Or celle-ci doit à la fois répondre aux attentes d'un public de cinéphiles connaisseurs et s'adresser à un public plus large. Il ressort de ces études que la Cinémathèque a su concilier ces deux exigences : aux yeux des visiteurs, elle constitue toujours une institution de référence dans le monde des cinéphiles, mais elle a acquis également une image d'ouverture auprès du grand public.

Par ailleurs, la Cinémathèque bénéficie à Bercy de locaux plus attractifs et mieux adaptés à l'accueil du public que ne l'étaient ceux du Palais de Chaillot.

Les locaux réaménagés et la multiplication des salles de projection ont permis à la Cinémathèque de diversifier son offre culturelle et d'accroître le nombre de ses séances de projection. Les expositions permanentes et temporaires bénéficient également d'espaces appropriés, ce qui n'était pas le cas à Chaillot. En ce sens, on peut considérer que, malgré les coûts induits par l'aménagement des locaux, l'installation de la Cinémathèque dans l'ancien *American Center* constitue une réussite en termes de diffusion culturelle, cette réussite étant reconnue tant à l'échelon national qu'international.

Près de 2 000 projections de films sont organisées chaque année et proposent des programmations thématiques, des hommages à des cinéastes ou à des acteurs, et des découvertes de cinématographies étrangères ou méconnues. En accompagnement des projections, la Cinémathèque propose des conférences, des tables-rondes avec des cinéastes ou des colloques. Ces activités culturelles connaissent un vif succès, leur fréquentation s'étant accrue de près de 80 % depuis 2006.

Le musée de la Cinémathèque présente de façon permanente des objets liés à l'histoire du cinéma : instruments d'optique et de projection, costumes, éléments de décors, etc. Parmi les raretés exposées figurent une partie des engrenages des *Temps modernes* de Chaplin ou le robot de *Metropolis* de Fritz Lang.

Par ailleurs, la Cinémathèque organise chaque année deux expositions temporaires. L'objectif est de mettre en valeur le cinéma, mais aussi ses relations avec les autres arts. En 2013, elle a consacré une exposition à Maurice Pialat en présentant ses deux activités artistiques, cinématographiques et picturales. Elle a également ouvert en 2012 une galerie des donateurs qui permet de présenter les nouvelles acquisitions.

Outre des expositions organisées en propre ou en partenariat avec d'autres institutions culturelles, la Cinémathèque accueille des projets conçus par d'autres institutions. En 2011, l'exposition consacrée à Stanley Kubrick a été réalisée par le *Deutsche Filminstitut* de Francfort. La Cinémathèque a versé 70 000 € pour l'accueillir. Ce montant est à rapprocher des recettes de billetterie recueillies, qui ont atteint près de 1 M€.

En 2012, l'exposition consacrée à Tim Burton, conçue par le musée d'art moderne de New-York, a été achetée par la Cinémathèque pour un montant de 0,6 MUS$, soit plus de 0,4 M€. La très forte affluence que cette exposition a connue avec plus de 350 000 visiteurs, a permis de recueillir des recettes de billetterie pour un montant de 3,3 M€. Ces opérations sont donc rentables, après prise en compte des dépenses d'organisation et de promotion des expositions.

Enfin, la Cinémathèque s'est fortement investie dans le domaine pédagogique. Les activités proposées sont destinées aux enfants et aux groupes scolaires, mais aussi aux étudiants et aux enseignants. Cette offre a rencontré son public. Le service pédagogique a accueilli 60 000 participants en 2012, soit 15 % de plus que l'année précédente. Il propose notamment des ateliers d'initiation au cinéma qui sont déclinés de l'école maternelle à l'université. Plus de 50 % des actions du service pédagogique concernent des établissements qui sont situés en zone urbaine sensible, dans le cadre de partenariats avec le ministère de

l'éducation nationale. Environ 10 000 enseignants ont été formés depuis 2006.

II - Les exigences pour l'avenir

Le contrôle de la Cour a mis en lumière les indéniables progrès qu'a réalisés la Cinémathèque française depuis son installation à Bercy. Tout à la fois musée et école vivante du septième art, elle dispose aujourd'hui des atouts nécessaires pour exercer ses missions et contribuer à la politique de démocratisation culturelle.

Il n'en demeure pas moins que la Cinémathèque est aujourd'hui confrontée à de nouvelles questions qu'elle doit résoudre, en relation avec sa tutelle, pour pérenniser son développement. Il s'agit d'assurer dans la durée le stockage des collections, de tirer les conséquences, sur le plan de la conservation patrimoniale, de l'expansion du support numérique, de développer des partenariats avec les autres cinémathèques françaises et étrangères, de clarifier les relations avec l'État, enfin d'engager une réflexion sur le cadre statutaire et la stratégie future de la Cinémathèque.

A - Rationaliser les implantations de stockage

Le stockage des collections de la Cinémathèque constitue un enjeu de tout premier ordre. Les solutions aujourd'hui trouvées restent précaires et sont très coûteuses. La Cinémathèque se déclare, de son côté, en mesure de faire des propositions, mais aucune décision claire n'a encore été prise par sa tutelle.

Le service des archives françaises du film, qui dépend du centre national de la cinématographie et de l'image animée, dispose, pour entreposer plus d'un million de bobines de films, de deux implantations dans le département des Yvelines : l'une dans l'ancienne batterie de défense de l'ouest parisien à Bois-d'Arcy, l'autre dans un fort situé à Saint-Cyr.

Le dépôt légal des films auprès des archives françaises du film

Le dépôt légal de tous les films français a été rendu obligatoire en 1977. Il a été élargi en 1992 aux films étrangers ayant reçu un visa d'exploitation en France. La collecte auprès des producteurs et des distributeurs concerne les longs et courts métrages, les films publicitaires et institutionnels ainsi que les supports de promotion des films (affiches, dossiers de presse, photographies et bandes annonces).

Les archives françaises du film, qui constituent un service du centre national de la cinématographie et de l'image animée, assurent la conservation des films déposés, les mettent à la disposition des chercheurs et établissent des bibliographies et des filmographies. La même procédure de dépôt légal est mise en œuvre par la Bibliothèque nationale de France pour les documents vidéographiques, et par l'institut national de l'audiovisuel pour les émissions télévisuelles et radiophoniques.

Sur la base d'une convention d'occupation, les collections de films de la Cinémathèque se trouvent en quasi-totalité au fort de Saint-Cyr, exceptés les films sur support nitrate et les négatifs qui sont conservés à Bois-d'Arcy. Toutefois, pour faire face à la saturation du site de Saint-Cyr, la Cinémathèque française a signé en 2011 un contrat avec une société spécialisée dans le stockage du film et de la vidéo.

Les collections d'appareils de la Cinémathèque étaient jusqu'en 2011 hébergées à titre gracieux par la Bibliothèque nationale de France. Les espaces concernés ont dû être libérés, ce qui a obligé la Cinémathèque à louer des espaces dans un bâtiment situé à Paris 12ème. Pour les costumes et les archives, la Cinémathèque loue des locaux à une entreprise spécialisée dans le stockage de collections muséales à Paris 18ème. Ce site est condamné, à moyen terme, en raison d'un programme d'aménagement qui en prévoit la démolition.

Le coût global de ces locations d'espaces de stockage est considérable - plus de 650 000 € en 2012 -, tandis que les besoins d'espace de stockage ne cessent d'augmenter.

Diverses pistes ont été envisagées depuis fin 2011 pour accroître les capacités de conservation du site de Saint-Cyr, mais elles nécessitent d'importants travaux. La création d'un centre de conservation destiné à accueillir les autres collections de la Cinémathèque se heurte aux coûts du foncier et de l'immobilier en région parisienne. Dans un souci de mutualisation, le ministère de la culture et de la communication avait envisagé la création d'un centre national de recherche et de restauration du patrimoine à Cergy-Pontoise (Val d'Oise) destiné à répondre aux besoins de stockage que rencontrent, comme la Cinémathèque française, nombre d'opérateurs culturels de l'État. Ce projet a toutefois été suspendu

en raison de son coût. Aussi la question de l'avenir du stockage des collections de la Cinémathèque, qui ne cessent de s'accroître, reste-t-elle sans réponse à ce jour.

B - Répondre aux enjeux de conservation

La numérisation des films constitue un enjeu majeur pour le patrimoine cinématographique.

En effet, cette technique permet de rendre diffusables des films anciens qui ne pourraient pas l'être sur leur support d'origine, devenu trop fragile ou inadapté aux appareils actuels de projection. Elle est également utilisée pour produire la quasi-totalité des films contemporains, ce qui pose la question de leur conservation future. Comme toutes les autres institutions patrimoniales de ce secteur et, en particulier, le service des archives françaises du film, la Cinémathèque doit résoudre cette double question.

Les enjeux techniques de la sauvegarde des films

La conservation des films constitue un enjeu, quels qu'en soient le support et le mode de projection.

Jusqu'aux années 1950, la plupart des films étaient réalisés sur des pellicules à base de nitrate, support intrinsèquement très inflammable et qui se décompose en vieillissant. En raison de ce risque, ces films doivent être entreposés de façon isolée.

La pellicule nitrate a été ensuite abandonnée au profit de la pellicule acétate qui est moins inflammable. Toutefois, ce support se décompose en dégageant une odeur de vinaigre, ce que l'on appelle le « syndrome du vinaigre ».

La seule façon de préserver un film dégradé est d'en tirer une copie. Par ailleurs, pour éviter la dépigmentation des films en couleurs, ceux-ci doivent être conservés dans des chambres froides.

Aujourd'hui, si la sauvegarde des films passe par leur numérisation, la longévité des supports numérisés n'est pas connue. Il est dès lors nécessaire que les fichiers numériques puissent aussi être sauvegardés sur un support pelliculaire.

Le support numérique constitue pour la Cinémathèque un instrument de valorisation et de diffusion de ses collections et de ses archives. Ainsi, 73 % des films sont projetables ou consultables sur les tables de visionnage de la bibliothèque de la Cinémathèque.

La technique numérique est également utilisée pour la restauration de films anciens qui ne peuvent pas être projetés dans leur état originel. C'est notamment le cas des films sur support nitrate qui exigent des précautions particulières de préservation.

Dès 1995, la Cinémathèque française avait numérisé les films d'Étienne-Jules Marey, pionnier du cinéma. Toutefois, la campagne de numérisation n'a été réellement lancée qu'à partir de 2006. Elle a débuté avec une cinquantaine de courts et longs métrages, pour l'essentiel des films muets des années 1920. Le but était d'épargner les films originaux et de permettre leur consultation en bibliothèque et leur projection en salle. À ce jour, l'opération de numérisation a porté sur un nombre très réduit de titres, si on le compare aux dizaines de milliers de films déposés à la Cinémathèque : environ 150 films, avec un accroissement de l'ordre d'une vingtaine de titres par an.

Le programme annuel de restauration des films de la Cinémathèque est soumis à l'examen préalable de la commission nationale du patrimoine cinématographique. Cette commission est composée par le centre national de la cinématographie et de l'image animée, d'experts indépendants et de représentants de la Cinémathèque française et de la Cinémathèque de Toulouse qui possède également une importante collection de films. Elle vise à assurer la cohérence des actions de restauration de ces différentes institutions patrimoniales. La Cinémathèque participe aussi aux réflexions conduites aux plans national et international dans le domaine de la conservation, en tant que membre du réseau des cinémathèques et des archives françaises, de l'association des cinémathèques européennes et de la fédération internationale des archives de films.

La Cinémathèque n'effectue pas elle-même les opérations de restauration, mais recourt à des laboratoires spécialisés dans ce domaine. Le financement des restaurations de films provient pour une part de recettes de mécénat. Des conventions sont signées par la Cinémathèque avec les détenteurs des droits d'exploitation des films. Le principe général est que les ayants droit s'engagent à déposer les éléments restaurés à la Cinémathèque, ce qui permet à cette dernière de disposer gratuitement des droits d'exploitation non commerciale pour son propre usage, mais aussi pour celui des cinémathèques françaises et étrangères qui sont membres de la fédération internationale des archives de films. En dehors de ce dispositif, les films restaurés peuvent faire l'objet d'une exploitation marchande et ainsi dégager des recettes d'exploitation. Les conventions signées avec les détenteurs des droits prévoient qu'une partie de ces recettes est reversée à la Cinémathèque pour la rembourser des frais de restauration.

Dans les faits, cette procédure de remboursement est difficile à mettre en œuvre. En raison de l'histoire encore récente du cinéma, les archives cinématographiques sont constituées d'œuvres dont les ayants droit sont majoritairement des personnes privées. Parmi eux, certains sont des entreprises importantes qui possèdent des droits sur plusieurs milliers de titres. La plupart sont cependant des petites entreprises, relevant plus de l'artisanat, voire des personnes physiques sans moyens particuliers. De plus, pour de nombreux films anciens, les recettes à attendre de leur exploitation commerciale sont limitées.

Tous ces éléments expliquent les difficultés rencontrées par la Cinémathèque pour obtenir un remboursement des dépenses de restauration. Depuis 2006, 75 conventions de restauration ont été signées, et le montant des frais engagés par la Cinémathèque s'est élevé à près de 0,4 M€. À ce jour, les ayants droit n'ont remboursé qu'une somme très modeste de 22 700 €.

La Cinémathèque envisage de demander avec plus d'insistance les informations sur les recettes d'exploitation commerciale, et de modifier ses conventions de restauration de films afin qu'en cas de demande de retrait définitif des éléments restaurés par l'ayant droit, elle puisse exiger le règlement de l'intégralité des frais de restauration qu'elle a pris en charge. Une autre solution pourrait s'inspirer de la pratique du centre national de la cinématographie et de l'image animée qui, confronté à des difficultés analogues, a instauré un échéancier forfaitaire de contribution aux frais de restauration, indépendamment des recettes d'exploitation du film restauré.

À l'avenir, la question de la numérisation des films présentera une acuité croissante. Au-delà de l'enjeu qu'elle constitue pour la Cinémathèque française, elle nécessitera la définition d'une véritable politique en matière de préservation du patrimoine cinématographique.

C - Développer les partenariats avec les autres cinémathèques

À l'échelon national, la Cinémathèque française entretient des liens étroits avec d'autres cinémathèques, notamment en ce qui concerne le catalogage des collections.

Les collections de la Cinémathèque sont cataloguées dans deux bases de données : « LISE » pour les films, développée par les archives françaises du film et dans laquelle les cinémathèques de Toulouse et de Grenoble intègrent également leurs collections ; « Cinedoc » pour les

autres collections, à laquelle ont accès les membres du réseau « Ciné-Ressources » qui comprend notamment les cinémathèques de Perpignan, de Nancy, de Toulouse, de Monaco et de Corse. À l'initiative du centre national de la cinématographie et de l'image animée, un projet de plate-forme nationale du patrimoine cinématographique est en chantier afin d'assurer un accès unique à l'ensemble des collections.

Par ailleurs, les cinémathèques en région sollicitent fréquemment la Cinémathèque française pour lui emprunter des copies de films ou des objets. Toutefois, ces cinémathèques sont, à l'exception de celle de Toulouse ou de l'Institut Lumière à Lyon, des associations de petite taille, le plus souvent sans locaux autres qu'une salle de projection, souvent partagée avec d'autres institutions. Il est donc difficile d'y organiser une large circulation des expositions ou des rétrospectives produites par la Cinémathèque française. Face à ce constat, la Cinémathèque réfléchit aux nouveaux partenariats qu'elle pourrait développer avec des collectivités ou des institutions en région, notamment sous la forme d'expositions ou de rétrospectives « clés en main ».

À l'échelon international, la Cinémathèque française n'est pas l'unique institution préoccupée par la sauvegarde du cinéma. Il existe d'autres cinémathèques qui poursuivent les mêmes objectifs de conservation patrimoniale et de diffusion culturelle.

Trois exemples de cinémathèques européennes

La Cinémathèque royale de Belgique a été créée en 1938 et conserve 35 000 titres. Elle a le statut d'établissement d'utilité publique qui est subventionné par le gouvernement fédéral et s'adresse aux communautés linguistiques francophone et néerlandophone. Elle possède son propre laboratoire où sont effectués les travaux de restauration.

La Cinémathèque suisse est une fondation privée à but d'utilité publique créée en 1943 et ayant son siège à Lausanne. Elle est financée par la confédération, la ville de Lausanne et le canton de Vaud. Elle a pour but de recueillir et de sauvegarder les archives de la cinématographie, de veiller à l'accroissement, à la conservation, à la restauration et à la présentation de ses collections, de constituer un musée national et un centre d'étude de la cinématographie. En 2001, elle a reçu les collections du centre de documentation cinématographique de Zurich, avec 30 000 dossiers de presse et 75 000 photos.

Le *British Film Institute* (BFI) est un établissement public établi par charte royale. Son financement est constitué principalement par les fonds alloués par le ministère de la culture, des médias et des sports *via* le *Film Council*, le restant provenant de ses activités commerciales et de subventions et dons divers. Le BFI gère le *National Film Theatre* (NFT) et la salle IMAX situés à Londres. La salle IMAX présente des films récents et le NFT des films d'auteur ou d'intérêt historique. Tous les ans, le BFI organise deux festivals de cinéma. Il gère des archives de près de 500 000 œuvres. Il détient sept millions de photographies de cinéma.

Des collaborations se mettent en place, par exemple avec les institutions de pays comme le Brésil. Sous des formes variables, la Cinémathèque prend part à l'organisation d'expositions avec ses homologues européennes. Elle prépare actuellement une exposition consacrée au cinéma expressionniste allemand qui lui a été commandée par le musée de Los Angeles.

De telles démarches de partenariat devront être, à l'avenir, approfondies car elles permettent à la Cinémathèque française de contribuer, tout en valorisant ses projets, à une diffusion plus large du patrimoine cinématographique.

D - Clarifier les relations avec l'État

La Cinémathèque doit s'inscrire dans un cadre conforme aux principes fixés par la loi organique relative aux lois de finances, ce qui exige que ses relations avec l'État soient formalisées.

Une première étape a été franchie avec la désignation du centre de la cinématographie et de l'image animée comme seul financeur de la Cinémathèque, alors que les dispositifs antérieurs étaient instables et hésitants. Toutefois, le transfert du financement de la Cinémathèque française au compte de soutien « cinéma, audiovisuel et multimédia » du Centre a abouti à une incohérence. En effet, la Cinémathèque figurait jusqu'ici dans la mission *Médias, livre et industries culturelles*, alors qu'elle n'émarge plus aux crédits budgétaires correspondants, et que le centre national de la cinématographie et de l'image animée dont elle dépend relève de la mission *Culture* en tant qu'opérateur du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.* Cette incohérence est corrigée dans la loi de finances pour 2014 qui rattache la Cinémathèque à ce programme, comme le demandait la Cour depuis plusieurs années dans le cadre des analyses de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme.

Une seconde étape reste toutefois à franchir. Comme pour tous les opérateurs de l'État, les relations de la Cinémathèque avec sa tutelle doivent être formalisées par un contrat de performance qui définit la contrepartie des financements octroyés par les pouvoirs publics. Un projet avait été élaboré en 2010 mais n'a pas abouti. Il est d'autant plus nécessaire de le reprendre rapidement que le transfert du financement de la Cinémathèque, depuis 2011, du ministère de la culture et de la communication au seul centre national de la cinématographie et de l'image animée, implique désormais l'élaboration d'un contrat tripartite.

Le ministère de la culture et de la communication indique que la conclusion d'un tel contrat constitue une priorité et qu'il se fixe pour objectif de le finaliser d'ici à la fin du premier semestre 2014. Ce futur contrat devra notamment identifier les indicateurs qui permettront d'apprécier la performance de la Cinémathèque française, au regard de son statut d'opérateur de l'État.

E - Réfléchir à une adaptation du statut

Au regard de son histoire, la Cinémathèque est très attachée à son statut associatif. Elle y voit la garantie d'une relation de confiance avec ses déposants, français ou étrangers, qui la considèrent comme une école du patrimoine cinématographique et comme une marque reconnue à l'échelon international.

Dans le même temps, la Cinémathèque dépend fortement des fonds publics et a été qualifiée d'opérateur de l'État mettant en œuvre des missions d'intérêt général. Elle occupe un bâtiment qui est la propriété de l'État. En outre, une part de ses collections de films est hébergée par les archives françaises du film, service du centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC). À l'inverse, des collections d'affiches et d'appareils qui appartiennent aux archives françaises du film, sont déposées à la Cinémathèque qui en assure la conservation et le catalogage.

Une clarification s'impose, tout particulièrement en ce qui concerne les lignes de partage entre la Cinémathèque et les archives françaises du film.

En effet, toutes deux remplissent des missions patrimoniales similaires et exercent des métiers qui le sont également. Pour autant, des obstacles empêchent encore une réelle mutualisation des tâches, alors que cette démarche permettrait d'éviter les risques de doublons et de dégager des économies. Ainsi la Cinémathèque estime qu'elle ne peut pas recourir

au laboratoire de restauration des archives françaises du film alors que le centre national de la cinématographie et de l'image animée a signalé une telle collaboration dans le passé, et doit lancer des appels d'offres en direction de laboratoires privés.

Plusieurs scénarios méritent d'être explorés pour mieux articuler les deux institutions. Une intégration de la Cinémathèque au sein des archives se heurterait à l'histoire de cette association et pourrait remettre en cause les liens de confiance avec les déposants et les donateurs. À l'inverse, l'absorption des archives par la Cinémathèque poserait la question des différences de statut entre les personnels. De plus, l'activité de nature régalienne que constitue le dépôt légal des films auprès des archives ne saurait, en principe, être attribuée à une structure de statut associatif.

La question est donc complexe et légitime une étude approfondie de ses enjeux pour la Cinémathèque et, au-delà, pour la stratégie globale de l'État en matière de conservation et de valorisation du patrimoine cinématographique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle par la Cour des comptes et de la gestion de la Cinémathèque depuis 2006 a montré que l'installation de cette association dans les locaux de l'ancien American Center à Bercy lui a permis de mettre en œuvre un projet ambitieux de développement, contrepartie de l'effort d'investissement initial important de l'État.

La modernisation de la gestion de la Cinémathèque, sa capacité à élargir, à rajeunir et à fidéliser son public, la diversification de son offre culturelle tout comme son souci de préserver et de valoriser son important patrimoine, sont autant d'aspects qui illustrent cette réussite.

Il reste toutefois à la Cinémathèque et à sa tutelle de répondre aux défis à venir qui tiennent tant au stockage et à la numérisation des collections qu'au développement de partenariats avec les autres cinémathèques françaises ou étrangères et à la clarification du positionnement de la Cinémathèque française vis-à-vis de l'État, et tout particulièrement des archives françaises du film.

Dans cette perspective, la Cour formule les recommandations suivantes :

S'agissant de la gouvernance de la Cinémathèque française :

1. *signer avec l'État un contrat de performance fixant les objectifs de la Cinémathèque française, notamment pour les*

partenariats avec les autres cinémathèques françaises et étrangères ;

2. *étudier les scénarios possibles pour mieux articuler la Cinémathèque française avec les archives françaises du film ;*

S'agissant de la gestion des moyens :

3. *poursuivre la mise en œuvre d'un contrôle interne et d'une comptabilité analytique permettant notamment de suivre le résultat financier de chaque activité ;*

4. *poursuivre le développement des ressources propres et mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement et de rémunération ;*

5. *réduire les coûts de stockage des collections en examinant les mutualisations possibles avec les archives françaises du film ;*

S'agissant des activités patrimoniales :

6. *inclure dans les conventions de restauration de films signées avec les ayants droit une obligation de dépôt de garantie ou une participation forfaitaire aux dépenses induites.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	358
Ministre de la culture et de la communication	359
Présidente du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	360
Directeur général de la Cinémathèque française	362

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de la Cinémathèque française

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous adhérons au constat dressé et aux recommandations formulées. Vous notez à juste titre que les projets de l'organisme ont pu aboutir, notamment, grâce au soutien financier des pouvoirs publics qui ont accompagné son déménagement et le déploiement de nouveaux projets.

La Cour appelle de ses vœux la signature d'un contrat de performance entre l'État et la cinémathèque française. De manière plus générale et pour couvrir l'ensemble du champ des politiques de soutien au cinéma, un contrat de performance avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) paraît également nécessaire.

Comme la Cour, nous considérons que des marges de progression demeurent en matière de ressources propres (qui représentent un tiers des ressources totales), notamment pour les activités commerciales, pour partie de même nature que celles de salles de cinéma du secteur marchand.

Enfin, nous vous rappelons que dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), a été annoncée une évaluation de la politique publique de numérisation et d'archivage numérique qui concernera, entre autres, le patrimoine cinématographique. Elle pourrait notamment avoir à définir la ligne de partage, en matière de numérisation et d'exploitation des œuvres cinématographiques, entre acteurs publics et privés.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Ce rapport, reposant sur le contrôle des comptes de l'opérateur pour la période 2006 à 2011, permet de souligner les grands progrès globalement réalisés par la Cinémathèque française en termes de gestion. Le ministère de la Culture et de la Communication partage également ce bilan positif et tient à saluer à ce titre l'investissement des équipes et de la direction de la Cinémathèque.

La Cour formule néanmoins quelques recommandations sur lesquelles je souhaitais porter à votre connaissance les suites qui leur ont été données.

En matière de gouvernance notamment, le rattachement de la Cinémathèque au programme 224 a été effectué dès le PLF 2014. En ce qui concerne par ailleurs la signature d'un contrat de performance, le ministère de la Culture et de la Communication confirme que l'élaboration de ce document stratégique constituera une priorité pour le premier semestre 2014 et fera l'objet d'un travail concerté avec l'opérateur et le CNC.

S'agissant de la gestion des moyens, le ministère de la Culture et de la Communication note les recommandations de la Cour relatives à la poursuite de la mise en œuvre d'un contrôle interne et d'une comptabilité analytique. Plusieurs progrès notables ont été enregistrés dans ces deux domaines au titre de l'exercice 2013 et cet effort sera poursuivi en 2014.

Concernant les conditions et les coûts de stockage des collections, le ministère de la Culture et de la Communication encourage évidemment l'opérateur à réduire au maximum ses coûts. Il convient toutefois de noter qu'un effort considérable de rationalisation a déjà été réalisé depuis 2010 par l'opérateur, se traduisant par une baisse significative des coûts de stockage au m². Plus globalement, ainsi que le souligne la Cour, la question du stockage des collections constitue un enjeu essentiel pour la Cinémathèque Française, du fait notamment de leur perpétuel enrichissement. Sur ce point, suite à l'ajournement du projet d'un grand centre de réserves à Cergy, mes services étudient l'ensemble des options envisageables afin d'assurer la sauvegarde durable des collections de l'opérateur.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE

Le CNC partage pleinement l'analyse de la Cour sur le renouveau réussi de la Cinémathèque française depuis son implantation dans le quartier de Bercy et l'accompagnement sans faille de l'Etat dans ce renouveau. Les résultats de sa réorientation stratégique, qu'il s'agisse de l'ouverture au public, de l'éducation au cinéma, ou de l'enrichissement des collections sont autant de réussites de cette association, dans un partenariat harmonieux et soutenu avec l'Etat. Le plus grand succès est à ce jour d'avoir su attirer un public nombreux et varié, au-delà du noyau de public le plus cinéphile.

S'agissant des enjeux d'avenir identifiés par la Cour des comptes, le CNC partage pleinement l'analyse de la Cour sur la nécessité d'une stratégie prospective et partagée avec l'Etat sur les implantations de stockage des collections. La Cinémathèque française en est également convaincue, mais ne peut, sans soutien public, assurer seule cet enjeu majeur s'agissant d'une institution patrimoniale. La réflexion a été engagée par le ministère de la Culture sur l'évolution du site de St Cyr, dont le potentiel pourrait moyennant travaux être significativement accru. Un projet de schéma directeur a été relancé fin 2013 par le ministère.

Ce sujet du stockage est une des illustrations des enjeux communs à l'Etat à travers le CNC et aux cinémathèques, enjeux communs relevés par la Cour à juste titre.

Au-delà de leur différence de statut, il existe en effet un certain nombre de sujets partagés. La Cour souligne les opportunités et les difficultés de mutualisation plus grandes entre les institutions. Certaines missions relèvent néanmoins clairement de l'Etat et donc du CNC, le dépôt légal notamment.

Sur un grand nombre de sujets, un travail commun est d'ores et déjà engagé : politique d'enrichissement des collections, stockage, projet de base de données et métadonnées améliorée et fondée sur des normes européennes. La réflexion sur l'ensemble de ces questions mérite certainement d'être approfondie et étendue, mais il ne faut pas méconnaître les progrès réalisés compte tenu de l'historique des relations entre l'Etat et la Cinémathèque française, que la Cour rappelle justement.

En ce qui concerne la politique d'enrichissement des collections, le rôle que joue la commission nationale du patrimoine cinématographique, au-delà de la coordination des politiques de restauration de films des différentes institutions patrimoniales, doit être souligné. Cette commission a en effet également pour objet d'harmoniser les politiques d'enrichissement de collections « non film » dans le domaine du cinéma entre les institutions

concernées. Après avis de cette commission, le CNC peut ainsi procéder à certains achats d'appareils de collection qui appartiennent dès lors au CNC et sont confiés en dépôt aux institutions patrimoniales concernées.

S'agissant spécifiquement du laboratoire du CNC, il n'y a pas d'obstacle à ce que des prestations y soient effectuées pour le compte de la Cinémathèque française, comme cela s'est déjà produit dans le passé. La doctrine sur ce point mérite certainement d'être clarifiée. Le laboratoire du CNC ne traite que des travaux de restauration très particuliers (complexité, extrême fragilité des supports à restaurer, temps de travaux très importants) pour lesquels le recours à un laboratoire privé serait difficile. Pour le reste, la Cinémathèque française, comme les autres cinémathèques et comme le CNC dans le cadre de ses activités patrimoniales, ont recours à des prestataires privés du secteur.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CINÉMATHÈQUE FRANÇAISE

La Cour formule en conclusion de son rapport plusieurs avis et recommandations auxquels je souhaite apporter quelques compléments d'information ou précisions quant aux travaux d'ores et déjà en cours ou prévus par notre association.

S'agissant de la gouvernance de la Cinémathèque française ***:***

1. Signer avec l'État un contrat de performance fixant les objectifs de la Cinémathèque française, notamment pour les partenariats avec les autres cinémathèques, françaises et étrangères.

Réponse : La Cinémathèque française a engagé avec ses tutelles, ministère de la Culture et de la Communication - bureau des opérateurs - et Centre national du cinéma et de l'image animée, un processus de négociation en vue d'aboutir à un tel contrat. Selon les formes prévues pour formaliser ce document, il comportera d'abord un état des lieux et un diagnostic des points forts et des points faibles de notre institution. A ce titre, le travail en profondeur effectué par la Cour des comptes lors de son contrôle sera d'une utilité certaine. Il conviendra ensuite de tracer, pour les trois années à venir, les grands axes sur lesquels appuyer des indicateurs de performances, qui reprendront notamment les missions de base de l'association, à savoir :

- *la conservation, le catalogage et l'enrichissement des collections,*
- *leur mise à disposition du public et la transmission, notamment au jeune public, d'un goût pour la culture et le patrimoine cinématographique.*

Les partenariats avec les autres cinémathèques, françaises et étrangères, peuvent relever de l'une ou l'autre de ces missions et ont fait l'objet de développements déjà entrepris.

Il s'agit par exemple de la coproduction ou de l'échange d'expositions temporaires telles que « Tournage » et « Metropolis » avec la Cinémathèque de Berlin, de l'exposition « Pasolini Roma » avec trois autres des institutions culturelles européennes (Barcelone, Rome et Berlin), de l'exposition « Amos Gitai Architecte de la mémoire » coproduite en 2014 avec la Cinémathèque suisse à Lausanne et une galerie d'art à Bruxelles.

Il s'agit aussi de la mise à disposition d'un outil de catalogage et mise en ligne des collections non film, « CinéRessources », avec les cinémathèques de Toulouse, Grenoble, Perpignan, Monaco notamment, et de la participation à la base de données Lise de gestion des films mise en œuvre par les Archives française du film/CNC, et les cinémathèques de Toulouse et Grenoble.

C'est dans le domaine de la programmation des films qu'il reste certainement des efforts à déployer afin de mieux faire circuler des rétrospectives nécessitant d'importants travaux de recherche, des dépenses de traduction et transport depuis l'étranger. La direction du patrimoine du CNC a souhaité mettre en place à ce propos des réunions de coordination entre les cinémathèques, et la Cinémathèque française entend y participer activement et proposer des projets.

Le troisième axe prioritaire du contrat de performance sera celui de la poursuite de la modernisation de la Cinémathèque. De nombreux outils informatiques ont été développés à ce jour (gestion budgétaire et comptable, temps de travail, programmation, etc.). Plusieurs chantiers sont en cours concernant la gestion des espaces et des moyens techniques, le travail collaboratif et à distance par exemple, ainsi que les procédures de gestion faisant l'objet de recommandations suivantes de la Cour des comptes.

Le bouclage de ce projet de contrat de performance est prévu pour la fin du premier semestre 2014.

2. Étudier les scénarios possibles pour mieux articuler la Cinémathèque française avec les archives françaises du film.

Réponse : Un premier gros chantier est entamé, qui aura de nombreuses et importantes conséquences sur les relations entre les Archives françaises du film et la Cinémathèque française. Il s'agit du projet engagé par la présidence du CNC de développer une plateforme du patrimoine cinématographique français, développé en commun avec la Cinémathèque française, et qui regroupera les collections, aujourd'hui séparées, film et non-film (archives, affiches, photographies, appareils, etc.) de l'ensemble des archives de la cinémathèque française. Il sera nécessaire à cette occasion d'harmoniser en profondeur les méthodes de travail et de veiller à la meilleure optimisation des moyens financiers, techniques et humains pour une plus grande efficacité.

Par ailleurs, une réflexion plus large est engagée avec la direction du patrimoine du CNC pour élargir cette collaboration, concernant notamment l'accès au laboratoire des Archives françaises du film.

Pour ce qui est des missions générales de conservation et d'enrichissement des collections, les deux institutions s'efforcent d'harmoniser leurs interventions entre film et non-film, copies de diffusion et éléments de tirage, enrichissements à titre onéreux, etc.

Il est sans doute possible d'améliorer cette mise en commun de moyens, comme on le verra plus loin concernant les locaux de stockage, mais, comme l'a noté la Cour des comptes elle-même dans son rapport, rapprocher plus avant les deux organismes sur un plan institutionnel se heurterait à un obstacle statutaire concernant les collections et la gestion du dépôt légal.

S'agissant de la gestion des moyens ***:***

3. Poursuivre la mise en œuvre d'un contrôle interne et d'une comptabilité analytique permettant notamment de suivre le résultat financier de chaque activité.

Réponse : La mise en œuvre d'un contrôle interne a été engagée selon les normes fixées aux opérateurs du ministère de la Culture et de la Communication. Courant 2013, plusieurs cadres des directions financière et des ressources humaines de la Cinémathèque française, ont suivi une formation spécifique auprès du ministère des Finances dont les recommandations ont permis de préparer un premier plan d'action pour la mise en place des procédures du contrôle interne en 2014 dans quatre premiers domaines présentant une importance particulière, et dont la Cour des comptes a souligné la relative priorité, à savoir :

- *la masse salariale*
- *les prévisions et le suivi budgétaire*
- *la commande publique*
- *la gestion de librairie de la Cinémathèque.*

Le Plan d'action prévoit l'élargissement progressif du dispositif de contrôle interne à l'ensemble des activités de la Cinémathèque française au cours des années suivantes et fera l'objet d'un état des lieux annuel.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche nécessaire à la mise en œuvre du contrôle interne évoquée ci-dessus, celle d'une comptabilité analytique a du être reculée. Il est prévu que la Cinémathèque française s'y engage largement en 2015, l'année 2014 étant consacrée à la définition des clés de répartition de la masse salariale sur les différents pôles d'activités.

4. Poursuivre le développement des ressources propres et mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement et de rémunération.

Réponse : La Cinémathèque française s'est efforcée, depuis son installation rue de Bercy, de développer ses ressources propres. Celles-ci sont de trois ordres : billetterie, mécénat et commercialisation.

La billetterie est évidemment directement proportionnelle au succès de l'offre au public. Il convient donc de proposer des activités compatibles avec les missions culturelles d'une telle institution, tout en répondant à l'intérêt du public. Cet équilibre est fragile et ne peut être conservé en permanence. On constate cependant que la tendance de la fréquentation annuelle de la Cinémathèque est en hausse constante, l'année 2013 permettant d'atteindre 470 000 entrées, troisième meilleure année depuis sa réouverture en 2005, et pourtant en l'absence d'événements tels que les expositions Stanley Kubrick en 2011 (140 000 visiteurs), ou Tim Burton en 2012 (352 000 visiteurs).

Par ailleurs, alors que sa valeur était stable depuis 2005, le montant de l'abonnement Libre Pass augmentera, pour les plus de 26 ans, de 19 % en 2014, permettant d'améliorer les recettes correspondantes.

Le mécénat, les partenariats et la commercialisation des espaces de la Cinémathèque sont regroupées dans une même direction, pour une meilleure efficacité dans la recherche d'entreprises privées et partenaires intéressés à apporter leur soutien à nos activités. Il peut s'agir de grands groupes pour des sommes importantes, comme de petites entreprises pour des apports en industrie. Les difficultés économiques actuelles ne facilitent pas ces recherches, qui exigent un travail de longue haleine, dans un contexte, sur ce terrain particulier, de grande concurrence entre les établissements culturels parisiens.

Les dépenses de rémunérations, qui représentent la moitié du budget de la Cinémathèque, sont une préoccupation majeure. Le trésorier de notre Association ne manque pas de rappeler régulièrement, dans son rapport annuel devant l'Assemblée générale, la nécessité d'en maîtriser l'évolution. Comme l'a remarqué la Cour des comptes, la Cinémathèque française a pris déjà quelques mesures en conséquences telles que, outre le strict respect du plafond d'emploi fixé par sa tutelle, la limitation du recours aux contrats à durée déterminée pour surcroît de travail, le recrutement d'un contrôleur de gestion spécifique permettant de suivre en détails toutes les sources de dépenses, ou l'absence de prime annuelle et d'augmentation du point d'indice salarial en 2013.

Il convient de rappeler cependant que la Cinémathèque française est une association soumise au droit du travail privé et que les récentes augmentations de charges relatives par exemples aux cotisations d'assurances maladie et de retraite, l'évolution de la législation relative au temps partiel, ont un impact significatif sur son budget.

5. Réduire les coûts de stockage des collections en examinant les mutualisations possibles avec les Archives françaises du film.

Réponse : Le stockage des collections de la Cinémathèque française est aujourd'hui séparé en deux.

Les films sont quasi intégralement rassemblés dans le Fort de St-Cyr, dont les espaces sont mis gracieusement à disposition par le CNC. Ces lieux sont aujourd'hui saturés et, malgré des investissements réguliers, notamment de climatisation, de la Cinémathèque française sur son budget, ils ne présentent pas de bonnes conditions de conservation, les bâtiments n'étant pas adaptés.

Les Archives françaises du film conservent également une partie de leurs films dans ce fort et souffrent des mêmes difficultés.

Les autres collections, dites non-film et dont une grande part appartient aux Archives françaises du film, sont conservées dans des locaux loués à des opérateurs privés. La Cinémathèque française a régulièrement négocié les tarifs de cette location afin d'en garder la maîtrise. Ainsi, depuis 2004, le prix au m² n'est-il passé que de 17,55 € à 17,70 € hors taxes. Cependant les surfaces nécessaires ont évidemment nettement augmenté au fil des enrichissements de nos collections, et ce budget pèse de façon importante.

Le ministère de la Culture et de la Communication a engagé la rédaction d'un schéma directeur immobilier du Fort de St-Cyr afin de déterminer les conditions dans lesquelles ce lieu, occupé par d'autres institutions patrimoniales ou administratives publiques, pourrait devenir un véritable centre de conservation patrimonial. La Cinémathèque française participe activement à ces travaux, aux côtés des Archives françaises du film, et espère vivement qu'ils seront l'occasion d'envisager l'avenir de la conservation de ses collections de façon plus sereine.

S'agissant des activités patrimoniales :

6. Inclure dans les conventions de restauration de film signées avec les ayants droit une obligation de dépôt de garantie ou une participation forfaitaire aux dépenses induites.

Réponse : La Cinémathèque française, en concertation avec la Direction du patrimoine du CNC, a engagé la rédaction d'un nouveau modèle de convention type concernant les restaurations de films. Il serait proposé, tant que le montant des frais engagés par la Cinémathèque pour restaurer le film ne serait pas remboursé par les recettes d'exploitation ou globalement par l'ayant droit, de garder la propriété des éléments déposés dans ses collections. Ce nouveau modèle de convention, après audit juridique, pourrait être mis en application courant 2014.

Pour conclure, la Cinémathèque française, au cours des dix dernières années, a su tout à la fois se moderniser en profondeur et développer une offre culturelle la plus large et la plus diversifiée, afin d'élargir son public. Elle y est parvenue grâce au soutien des pouvoirs publics et celui de nombreux partenaires et mécènes.

Elle doit désormais relever plusieurs défis, celui de trouver une solution au stockage de ses collections, celui de s'adapter à la révolution numérique qui touche toute la filière cinématographique, incluant bien sûr les collections patrimoniales, ou celui encore de diversifier ses sources de financement.

Forte de la confiance de l'État et de ses partenaires, la Cinémathèque française s'attachera à répondre à ces défis, avec énergie et toute son imagination.

Chapitre V

Les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé du plan hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée

PRÉSENTATION

Sous le terme générique de partenariat public-privé (PPP) sont regroupées diverses procédures qui permettent à une personne publique de confier au secteur privé la réalisation, le financement et l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service public en contrepartie du paiement d'un loyer.

Dans le prolongement des analyses de ces partenariats auxquelles elles procèdent régulièrement[65], la Cour et les chambres régionales des comptes ont examiné plus particulièrement les conditions dans lesquelles il y a été recouru pour la première fois dans le domaine hospitalier à l'occasion de la mise en œuvre du plan Hôpital 2007, qui comportait un important volet de relance de l'investissement des établissements de santé.

L'essentiel des opérations immobilières engagées dans ce cadre de 2003 à 2007, mais souvent achevées postérieurement à l'échéance du plan, a été conduit selon la procédure de maîtrise d'ouvrage publique et financé par l'emprunt[66]. Toutefois, à l'initiative du ministère de la santé, un nombre limité d'établissements a eu recours à la forme alors nouvelle du partenariat public-privé.

---

[65] Cf. notamment dans le domaine pénitentiaire, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garde et réinsertion, la gestion des prisons*, La Documentation française, janvier 2005 disponible sur www.ccomptes.fr, et *Communication demandée par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011*, Les partenariats public-privé pénitentiaires, disponible sur www.ccomptes.fr.

[66] La Cour a souligné à plusieurs reprises les répercussions de l'effort d'investissement engagé dans le cadre du plan Hôpital 2007 sur la situation financière des établissements publics de santé ; Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale 2009*, Plan Hôpital 2007 : la relance de l'investissement immobilier - pages 145-169. La Documentation française, septembre 2009, 533 p. disponible sur www.ccomptes.fr ; Cour des comptes, *Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale 2010*, La situation financière des hôpitaux publics - pages 263-292. La Documentation française, septembre 2010, 539 p. disponible sur www.ccomptes.fr ; *Communication à la commission des finances du Sénat, juin 2013*, la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires affectés aux soins, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le petit nombre d'opérations ainsi réalisées, moins d'une vingtaine, permet de dresser un bilan méthodologique de la mise en œuvre de cette procédure, même si leur caractère encore très récent n'autorise pas d'en tirer à ce stade des conclusions définitives sur le plan financier. La relance annoncée en mai 2013 de l'investissement hospitalier, à hauteur de 45 Md€ sur les dix prochaines années, renforce toutefois la nécessité que puissent être évitées les difficultés auxquelles les établissements ont pu être confrontés en ce domaine.

Dans cette perspective, la Cour et huit chambres régionales des comptes[67] ont analysé 14 opérations relevant du plan Hôpital 2007 et conduites selon des procédures de partenariat public-privé.

Elles ont constaté que ces procédures avaient été engagées de manière précipitée (I) ; les avantages qui sont attribués aux partenariats public-privé ont été mal exploités (II) ; leurs enjeux financiers ont été insuffisamment pris en compte (III).

I - Des procédures engagées de façon précipitée

Le plan Hôpital 2007 reposait sur le constat d'un retard important de modernisation des équipements hospitaliers. Son ambition - augmenter de 30 % l'effort d'investissement hospitalier - supposait la mobilisation d'emprunts dont les remboursements étaient facilités par des aides à l'exploitation. Dans ce contexte, le recours aux partenariats public-privé (PPP) qui, grâce à la mobilisation de capitaux privés, étalent la charge financière pour la collectivité publique, s'imposa d'autant plus aisément que se développaient de nombreuses expériences étrangères, accompagnées par de grands groupes français de travaux publics.

Les directeurs d'agences régionales de l'hospitalisation (ARH)[68] reçurent instruction du ministère de les encourager. Chacun d'entre eux devait proposer au moins un projet d'investissement conduit en partenariat public-privé (PPP). Au total, 18 établissements ont retenu cette modalité particulière de la commande publique ; ils ont réalisé 24 projets se

[67] Chambres régionales des comptes d'Alsace ; Bourgogne, Franche-Comté ; Champagne-Ardenne, Lorraine ; Basse-Normandie, Haute-Normandie ; Nord-Pas- de-Calais, Picardie ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Île-de-France ; Centre, Limousin.

[68] Auxquelles ont succédé les agences régionales de santé (ARS) à compter d'avril 2010.

rattachant au plan Hôpital 2007, pour un montant de 613 M€[69] sur un total d'investissements réalisés dans le cadre de ce plan de 15,9 Md€.

La procédure a été déployée dans la précipitation, sans que les outils juridiques d'accompagnement des établissements et de pilotage soient suffisamment disponibles.

A - Un cadre juridique défini tardivement

Lors du lancement du plan Hôpital 2007, la France ne disposait pas encore d'une législation analogue à celle d'autres pays européens, notamment le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne.

Les partenariats public-privé au Royaume-Uni

Le secteur privé se voit confier la conception, la construction, la rénovation, l'entretien et la gestion des hôpitaux en 1990 et des infrastructures carcérales en 1991. L'année suivante est lancé la *Private finance initiative* (PFI) couvrant tous les secteurs. Son objet est de concilier trois ambitions : augmenter la capacité du financement du secteur public, améliorer la qualité des infrastructures et des services publics, et enfin diminuer la dépense publique. La rémunération du cocontractant est toujours fondée sur des clauses valorisant la performance, le contrat reposant sur le meilleur rapport qualité/prix et résultant d'une procédure entièrement négociée.

Après avoir connu un grand succès, des échecs retentissants ont conduit à reconsidérer la politique des partenariats public-privé. Pour les hôpitaux, l'intangibilité quasi-absolue du contrat a fait obstacle à la prise en compte des évolutions sanitaires. Cette rigidité comme l'absence de suivi des coûts par les administrations ont amené le gouvernement Cameron à limiter et à réorienter le recours à cette procédure à des investissements et missions de service public stables dans la durée.

[69] Données de la base SIDONIH, (système d'information des données relatives à l'investissement hospitalier), agence nationale d'appui à la performance des établissements hospitaliers (ANAP), Synthèse du plan Hôpital 2007.

Seules les collectivités territoriales avaient la possibilité de conclure des baux emphytéotiques administratifs (BEA) sur leur domaine, en vue de la réalisation d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général (art. L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales).

Ces dispositions ont été les premières utilisées par les établissements publics de santé, considérés comme établissements publics locaux avant la modification de leur statut par la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009, pour engager des partenariats public-privé ; il en est ainsi, notamment de l'établissement public de santé psychiatrique d'Alsace-Nord (EPSAN), à Brumath, et de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin (HIHL).

La volonté ministérielle de faire du partenariat public-privé un outil essentiel pour la modernisation des hôpitaux conduisit rapidement à la mise en place d'une législation spécifique aux établissements de santé. L'ordonnance du 4 septembre 2003 ouvre ainsi la procédure des baux emphytéotiques hospitaliers (BEH)[70] aux établissements de santé et à leurs groupements (article L. 6148-2 du code de la santé publique), sans attendre la publication quelques mois plus tard d'une législation plus complète sur les contrats de partenariat[71] qui introduit notamment les deux conditions restrictives d'urgence et de complexité.

Au total, les partenariats public-privé (PPP) hospitaliers s'exécutent selon trois formes juridiques différentes, qui se sont rapprochées au fil du temps.

[70] L'expression ne figure pas dans les textes. La doctrine et la pratique ont qualifié ainsi les contrats conclus en application de l'ordonnance du 4 septembre 2003 pour distinguer, à l'intérieur des partenariats public-privé, ceux spécifiquement destinés au monde hospitalier.

[71] L'ordonnance du 17 juin 2004 est le résultat des travaux engagés par le ministère de l'économie et des finances en même temps qu'elle suit une directive européenne du 31 mars 2004, traitant de l'ensemble des marchés dont les contrats de partenariat public-privé.

Caractéristiques communes des différentes formes de partenariats public-privé

Quelle que soit la forme juridique du contrat, bail emphytéotique administratif, bail emphytéotique hospitalier ou contrat de partenariat, ceux-ci ont des caractéristiques communes :

- un contrat administratif de longue durée attributif de droits réels pour le titulaire du contrat ;

- un objet limité à l'accomplissement d'une mission de service public ou à une opération d'intérêt général relevant du champ de compétence de l'établissement ;

- une maîtrise d'ouvrage privée ;

- un financement privé dont la contrepartie est le paiement par la personne publique d'un loyer sur toute la durée du contrat.

Ces différents textes furent l'occasion de renforcer les obligations imposées aux établissements recourant aux partenariats public-privé (PPP) : une publicité de la procédure, des études préalables comparatives et des conditions de forme et de contenu du contrat.

Leur publication successive a été trop tardive au regard des négociations engagées et d'une certaine précipitation de la sélection des opérations[72]. La seule obligation véritable imposée aux hôpitaux était que leur projet respecte le schéma régional d'organisation sanitaire. Aucune étude préalable n'était réellement exigée, ni sur les incidences financières du projet, ni en termes de comparaison avec la procédure de maîtrise d'ouvrage publique.

B - Un accompagnement trop faible

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins[73] est restée en retrait de ce dossier au profit de structures *ad hoc*. Qu'elles aient

[72] L'exemple du centre hospitalier d'Arras est révélateur : il a signé, en novembre 2003, un protocole d'accord, sans mise en concurrence, avec Pas-de-Calais Habitat pour la construction de l'EHPAD de Dainville. Les délibérations du conseil d'administration du centre hospitalier évoquent une délégation de maîtrise d'ouvrage puis, le 3 octobre 2005, il est indiqué que « la restructuration est prévue sous forme de bail emphytéotique administratif ». Le bâtiment a été remis le 8 octobre 2010. La directrice a, par prudence et en l'absence de bail signé, consigné les paiements des loyers réclamés par le preneur.

[73] Devenue la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

été spécialisées dans le champ de l'investissement hospitalier comme la mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) et l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), qui lui a succédé, ou compétente sur l'ensemble des contrats de partenariat comme la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP), ces instances ont vu leur rôle limité à la publication de recommandations et de documents de référence. En aucun cas, elles n'ont participé en tant qu'experts ou conseils aux négociations entre les établissements et les groupements candidats puis avec celui retenu. Par ailleurs, ce système d'assistance et les documents de référence se construisirent en même temps que s'élaboraient les contrats.

La création de structures d'accompagnement spécifiques

Pour ce qui concerne spécifiquement le monde hospitalier, a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 la mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH). Cette dernière était constituée d'une petite équipe d'experts à la disposition des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et des établissements, sans aucune saisine obligatoire. Elle a eu vocation à accompagner le plan Hôpital 2007 et à en faciliter la réalisation. Dans ce cadre, elle a notamment incité aux partenariats public-privé (PPP). Son guide à l'usage des directeurs a été largement diffusé et accessible sur son site internet.

En 2009, lui a succédé l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), avec une attitude progressivement de plus en plus réservée à l'égard des partenariats public-privé.

Sur un plan interministériel, la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP), créée au sein du ministère de l'économie en 2004, comporte une dizaine d'experts. Elle est obligatoirement saisie pour avis et recense de ce fait l'ensemble des opérations engagées sous la forme juridique des contrats de partenariat.

Faute de temps, aucune campagne de formation préalable n'a pu être lancée à l'exception de quelques journées[74]. Les directeurs d'établissements se sont donc trouvés dans la nécessité de recourir à des cabinets de conseil juridique, financier ou technique, la plupart des

[74] Le renouvellement des équipes de direction fit que peu de directeurs d'établissement ayant bénéficié de formations suivirent de bout en bout leur opération : le centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu, l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin, et le centre des Tilleroyes constituent des exceptions.

établissements ne disposant pas en leur sein d'équipes formées à ce type de procédure et de négociations[75]. Certaines agences régionales de l'hospitalisation ont attribué des aides pour financer ces experts mais ce ne fut pas systématique.

C - Des types d'opérations hétérogènes

Le choix d'une procédure de partenariat public-privé, quelle que soit la forme juridique retenue, était un atout pour l'éligibilité aux aides financières du plan Hôpital 2007. De fait, l'effet d'aubaine et l'incitation ministérielle ont été les raisons premières du recours à la procédure.

Les deux critères d'urgence et de complexité n'ont pas été discriminants. Sauf à considérer que les programmes immobiliers entrant dans le plan Hôpital 2007 étaient urgents parce que ce dernier avait lui-même été déclaré urgent du double point de vue de la reconfiguration de l'offre de soins et de la modernisation des établissements, il ne peut être considéré que l'ensemble des opérations répondait à ce premier critère.

La complexité invoquée ne s'est déduite le plus souvent que du mode opératoire choisi (dialogue compétitif) alors qu'elle n'est que la conséquence de ce choix. Lorsque ce critère a été parfois avancé, il a pu apparaître peu convaincant, telle l'évocation du contexte local pour le centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu (Isère), ou encore pour la réalisation d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ; dans d'autres cas en revanche, il a été avancé avec pertinence, comme pour les conditions de conduite des opérations de construction d'un bâtiment certifié « haute qualité environnementale » (HQE), à la Pitié-Salpêtrière (AP-HP-Paris).

La sélection des projets retenus par le ministère avec l'aide de la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) ne permet pas non plus de dégager une doctrine sur le type d'investissement le plus en adéquation avec la procédure de partenariat public-privé. Elle offre un panorama assez hétérogène en termes de taille et d'objet des projets financés comme de durée des contrats. L'existence d'un projet suffisamment formalisé est le seul dénominateur commun aux investissements ayant fait l'objet d'un partenariat public-privé (PPP).

[75] Le responsable de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin (HIHL) écrivit, sans succès, à l'agence régionale de l'hospitalisation que « le suivi et la gestation liée au bail emphytéotique administratif hospitalier (BEAH) représentent un niveau de complexité difficilement gérable pour une structure modeste comme l'HIHL avec des ressources limitées ».

Les partenariats public-privé (PPP) du plan Hôpital 2007

Quatre projets portent sur la réalisation d'un hôpital complet ou sur des regroupements d'établissements :

. centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu (Isère) (141 M€) ;

. centre hospitalier d'Annemasse-Bonneville, appelé Alpes-Léman (Haute-Savoie) (134,6 M€) ;

. centre hospitalier Sud francilien (Essonne) (281,8 M€) ;

. cité sanitaire de Saint-Nazaire (Loire-Atlantique).

Huit visent des augmentations de capacité en médecine-chirurgie-obstétrique (MCO) ou/et des rénovations dans le domaine psychiatrique ou celui des soins de suite et de réadaptation :

. centre hospitalier intercommunal des Portes de l'Oise à Beaumont-sur-Oise, (CHIPO) (Val d'Oise) (14 M€) ;

. centre de soins des Tilleroyes, à Besançon (Doubs) (19 M€) ;

. bâtiment femme-enfant-hématologie du centre hospitalier universitaire de Caen (Calvados) (94 M€) ;

. pôle cardio-vasculaire du centre hospitalier René Dubos de Pontoise (Val d'Oise) (16,6 M€) ;

. centre hospitalier de Poitiers (Vienne) ;

. centre hospitalier de Rodez (Aveyron) ;

. centre hospitalier de Saint-Menehould (Marne) ;

. établissement public de santé psychiatrique d'Alsace Nord à Brumath (Bas-Rhin) (14,2 M€).

Cinq concernent des pôles logistiques :

. centre hospitalier de Carcassonne (Aude) (46 M€) ;

. centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand (Puy de Dôme) (45 M€) ;

. centre hospitalier de Douai (Nord) (18,2 M€) ;

. centre hospitalier de Troyes (Aube) (11,9 M€) ;

. hôpital intercommunal du Haut-Limousin à Bellac (Haute-Vienne) (8,5 M€).

Quatre permettent la réalisation d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) :

. centre hospitalier d'Arras, EHPAD de Dainville (Pas-de-Calais) (10,8 M€) ;

. centre hospitalier de Carcassonne (Aude) ;

. centre hospitalier de Douai (Nord) (29,7 M€) ;

. centre hospitalier Alpes Léman à Contamine-sur-Arve (Haute-Savoie).

S'ajoutent des opérations spécifiques :

. institut de soins infirmiers de Brumath (Bas-Rhin) (3 M€) ;

. unité de stérilisation du centre hospitalier - universitaire d'Amiens (Somme) (8,9 M€) ;

. bâtiment haute qualité environnementale (HQE) de la Pitié-Salpêtrière à l'AP-HP (Paris) (37,9 M€) ;

. maison de cure Pierre Brunet au centre hospitalier d'Arras (Pas-de-Calais) (21,9 M€).

La durée des contrats apparaît également très variable : elle s'échelonne de 18 ans, durée minimale, jusqu'à 35 ans.

En dépit de l'intérêt qu'aurait présenté un suivi attentif des opérations engagées, les procédures de partenariat public-privé ne font pas l'objet d'un recensement précis. Les données diffèrent selon les sources (mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP), ANAP et données d'enquête auprès des agences régionales de santé (ARS), mais conduisent à considérer que leur nombre s'établit autour d'une cinquantaine actuellement. Seuls les contrats de partenariat signés font l'objet d'un suivi un peu plus précis par la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP) : au 1er octobre 2013, 42 sont recensés au titre des établissements publics de santé, (les plus récents étant hors du plan Hôpital 2007) sur les 522 signés depuis 2004.

II - Un usage partiel des atouts fonctionnels du PPP

Outre l'effet de levier financier évitant aux établissements de mobiliser leur capacité d'emprunt, les avantages attribués au partenariat public-privé (PPP) tiennent à la simplicité d'un dialogue bipartite, au partage des risques entre la personne publique et le preneur, et à la

production de gains d'efficience, notamment par l'apport dans des domaines techniquement complexes de compétences spécialisées dont le monde hospitalier ne disposait pas.

Ces atouts ont été inégalement exploités.

A - Un dialogue souvent déséquilibré au profit du preneur

Les partenariats public-privé présentent pour les directeurs d'établissement des avantages substantiels sur les plans procédural, pratique et technique en limitant les négociations à un seul interlocuteur, le preneur. Ce dernier propose, en effet, un projet architectural comportant le choix du procédé de construction et intégrant éventuellement les modalités d'entretien et de maintenance. Il peut aussi, le cas échéant, assumer d'autres tâches tels l'accueil, la fourniture de services ou des prestations complémentaires. Cette approche globale est significativement plus simple qu'une maîtrise d'ouvrage publique avec un concours d'architecte pour lequel la décision du jury est pratiquement souveraine.

Le cadre résultant des ordonnances de 2003 et 2004 est peu prescriptif quant au contenu des contrats dont l'objet peut être divers. L'attention portée à la rédaction de leurs clauses est d'autant plus importante qu'en cas d'avenants, toutes les composantes du loyer peuvent être majorées.

Des clauses de « précaution » pour assurer la continuité du service public ont été intégrées dans de nombreux contrats avec une série de sanctions pécuniaires applicables en cas d'indisponibilité de chacune des fonctions indispensables au centre hospitalier. Toutefois, certaines ne sont pas suffisantes. Ainsi, le plan de continuité de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin ne prévoit le recours à un prestataire externe en matière de restauration qu'après un délai de 24 heures, alors que ce service doit être assuré sans discontinuité.

Tous les partenariats public-privé (PPP) analysés par la Cour et les chambres régionales des comptes incluent non seulement la réalisation mais aussi la maintenance et l'entretien lorsqu'ils ont pour objet la réalisation d'un équipement. Les établissements avaient la liberté de préciser quelle part de la maintenance et de l'entretien ils incluaient dans le PPP en comparant le coût de ces tâches selon qu'elles sont réalisées en externalisation ou en gestion interne et en distinguant entre adaptations

mineures et majeures. Seuls quelques établissements ont ainsi procédé, conformément aux préconisations de la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP) et de l'ANAP. Le bail emphytéotique hospitalier (BEH) du centre hospitalier de Pontoise précise que l'une des composantes du loyer est constituée par les provisions en vue des grosses réparations ; celui du centre hospitalier Sud francilien distingue la maintenance curative de la maintenance préventive et le coût du renouvellement. *A contrario*, dans le cas du « logipôle » de Douai, l'entretien-maintenance et le renouvellement des biens figurent dans le même loyer.

Les contrats examinés ne couvrent pas suffisamment la diversité des conflits pouvant survenir dans une période de 18 à 30 ans. Nombre de ceux-ci sont la conséquence de rédactions elliptiques. Le litige opposant le centre hospitalier universitaire (CHU) de Caen à son preneur, en est un exemple. Il porte sur une modification d'une petite partie du bâtiment pour l'installation d'un service de chirurgie ambulatoire, non prévu dans le programme fonctionnel, le preneur considérant que les termes du contrat lui permettent de refuser les modifications demandées.

Enfin, rares sont les contrats qui prévoient des clauses de résiliation ou sortie avant terme. De ce fait, en cas de conflit, seule la négociation amiable ou une issue contentieuse sont envisageables.

La cohérence et le bien-fondé de la procédure reposent sur l'absence d'avenant remettant en cause les conditions initiales du partage des risques. Cela implique l'existence au sein des établissements d'un pouvoir de décision administratif et médical capable de résister à des demandes de modifications qui peuvent être coûteuses. Les difficultés du centre hospitalier Sud francilien en sont une illustration *a contrario.*

Le centre hospitalier Sud francilien (Essonne)

Fin 2003, le conseil d'administration du centre hospitalier Sud francilien (CHSF) approuve le principe du recours à un bail emphytéotique administratif hospitalier (BEA) pour construire un nouvel hôpital malgré les réserves de sa directrice et la prudence du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH). Ceux-ci signalaient le manque d'adaptabilité de la formule pour un bâtiment qui doit être évolutif et l'impact financier représenté, pour un établissement alors en difficulté, par le passage à un financement à l'activité.

Le ministère de la santé confirme à plusieurs reprises son soutien, y compris financier dans le cadre des aides prévues au plan Hôpital 2007 à la formule du partenariat public-privé ; un cabinet de conseil comparant les deux procédures, BEA/MOP[76], précisa « pour clore les interrogations… la vraie et grande pertinence du BEA, c'est de limiter et cantonner les risques sur un tiers et d'éviter ainsi les dérives financières. ».

Les difficultés rencontrées mettent en lumière une procédure peu maîtrisée et un suivi défaillant de l'opération.

La procédure

Le programme fonctionnel, de 540 pages, est élaboré en quatre mois sans la participation organisée des futurs utilisateurs. Le dialogue compétitif, avec trois candidats, est conduit en moins de huit mois. L'analyse des offres est réalisée en trois mois sans la participation des assistants à la maîtrise d'ouvrage dont la mission est achevée.

Le contrat est rédigé sur la base du document-type conseillé par la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP). Les juristes consultés par le centre hospitalier Sud francilien, après la réception des bâtiments, ont considéré que les besoins exprimés par le programme fonctionnel ont été formulés en termes si généraux qu'ils débouchent sur une situation où le programme est respecté sans pour autant que l'hôpital soit entièrement satisfait des choix opérés par le preneur.

[76] Bail emphytéotique administratif/maîtrise d'ouvrage publique.

Alors que le projet initial prévoyait 820 lits, le contrat finalement signé a porté sur 1 000 lits du fait de demandes reconventionnelles successives de la part des équipes. La surcapacité, tardivement constatée par la tutelle alors que le gros œuvre était quasiment terminé, a conduit à une interruption du chantier de près d'un an pour étudier le projet d'une unité d'hospitalisation sécurisée à l'intention des détenus de 80 lits, lequel fut finalement abandonné. Un étage est encore inoccupé en 2013. Six avenants furent signés, le premier dès mars 2007, modifiant le programme fonctionnel, avant que s'engagent des négociations pour sortir du conflit entre le centre hospitalier et son co-contractant.

Le suivi de l'opération

Le renouvellement des équipes de l'hôpital (quatre directeurs sur la durée du projet) et des responsables de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ne permettait pas d'acquérir et de garder la mémoire de toutes les données résultant des négociations d'un dossier particulièrement complexe portant sur 110 000 m^2 et 1 800 places de parking en sous-sol.

Le chantier fut perturbé par des relations difficiles entre les parties en raison d'une pression constante sur les délais et de désaccords sur les demandes de modifications. Celles-ci ont donné lieu à des indemnités retards au profit de l'opérateur, financées par la provision pour modification, portée par avenant de 5 à 13 M€ et imputée sur le montant du loyer d'investissement. À la suite d'un accident, les représentants de l'établissement furent interdits d'accès au chantier. Malgré cela, le rythme du chantier fut respecté jusqu'en 2009. En février 2010 « pour éviter tout retard dans la livraison du bâti », il a été décidé de ne plus modifier le programme fonctionnel mais « d'arriver à finaliser un contrat de chantier d'ajustement et de finition qui viendrait s'adjoindre au bail initial ».

La réception s'est déroulée dans des conditions conformes au contrat. L'intervention des responsables de l'établissement ne portait que sur la vérification du respect du programme fonctionnel et non sur la qualité du bâti, d'où une remise des clefs sous réserve d'un protocole transactionnel prévoyant 15,8 M€ de travaux complémentaires à la charge de l'hôpital. Ce dernier a émis ensuite plus de 7 000 réserves, sur le fondement de 150 constats d'huissier. La mise en service a été l'occasion de contentieux supplémentaires après que les nouvelles instances dirigeantes de l'hôpital ont décidé l'application de pénalités de retard par blocage des loyers d'entretien-maintenance.

Ce cas illustre l'insuffisance de l'accompagnement, la précipitation avec laquelle a été décidée la procédure et les conséquences d'une programmation insuffisante donnant lieu à des modifications nombreuses et tardives, facteurs aggravés par la complexité et l'importance du projet.

Au-delà de l'intérêt que peut présenter un allègement des procédures, un dialogue avec un interlocuteur unique doit permettre de partager les risques entre les deux parties.

B - Un partage de risques insuffisamment négocié

Le preneur est responsable du bon déroulement de l'opération et en assume, le cas échéant, les coûts supplémentaires, exceptés ceux relevant de demandes nouvelles de la personne publique. Cet élément essentiel suppose de part et d'autre une correcte appréciation des risques.

La loi impose ainsi que la répartition des risques entre chacune des parties soit clairement identifiée dans le bail et la convention (article L. 6148-5-2 du code de la santé publique). La matrice des risques élaborée par la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) reste incomplète et, pour certains d'entre eux, prévoit une coresponsabilité entre l'établissement et le preneur. L'examen de certains baux et conventions montre que le partage des risques tel que prévu par la mission est toujours modifié à la suite des négociations[77].

Ce partage du risque tient essentiellement à la qualité du programme fonctionnel qui va servir de base aux cahiers des charges du contrat, les deux documents étant la référence pour toutes les discussions ultérieures. Son élaboration n'a été précisée qu'en 2005 dans le guide publié par la MAINH alors que beaucoup d'opérations étaient en cours. La durée de la préparation du programme fonctionnel a varié, selon les opérations, de quelques mois comme pour le centre hospitalier Sud francilien à plus de quatre ans à l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) pour la Pitié-Salpêtrière. Au regard de l'importance des travaux envisagés, une telle différence de durée révèle la précipitation avec laquelle le premier a été préparé et explique la nécessité des avenants signés postérieurement.

Il n'y a pas à proprement parler de différence entre l'élaboration du programme fonctionnel pour un projet en maîtrise d'ouvrage publique et

[77] Ainsi le bail emphytéotique hospitalier (BEH) signé par le centre hospitalier de Pontoise ne prévoit pas les risques non mentionnés par la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH), il fait porter la responsabilité de la force majeure, du recours des tiers et de la non obtention du permis de construire au centre hospitalier. Il ne reprend pas non plus certains risques pourtant identifiés par la mission, tels que la défaillance du constructeur, la grève, les évolutions technologiques, les variations importantes de l'activité de l'établissement ou encore la résiliation pour faute.

un projet en partenariat public-privé (PPP). Toutefois, dans ce dernier cas, les avenants ne peuvent être négociés qu'avec le preneur, selon les dispositions du contrat. Ils ont des conséquences sur la totalité du montage et sur la durée du bail car ils obligent à revoir les composantes du loyer. L'absence de prévision à cette étape de la chirurgie ambulatoire et les conflits qui en découlent au centre hospitalier universitaire (CHU) de Caen soulignent le temps fort que représente cette phase qui ne peut se limiter au bâtiment et à son fonctionnement mais doit prendre en compte l'évolution des techniques et des pratiques médicales sauf à pénaliser l'activité future de l'établissement.

Ainsi, pour donner à son engagement contractuel plus de souplesse, l'AP-HP a introduit pour son projet de la Pitié-Salpêtrière la possibilité de procéder à tout moment à des modifications, notamment pour permettre de répondre à l'évolution des besoins du service public hospitalier ou à celle des techniques sanitaires. Cependant, tous les travaux prévus, que le preneur ne peut refuser et qu'il prend à sa charge, dans la limite des crédits prévus à cet effet, seront réalisés sans appel d'offre public, dans les conditions définies par lui (sauf autre accord entre les parties), en sa qualité de propriétaire[78]. Ce faisant, l'établissement devra accepter des revalorisations des montants des loyers payés, à proportion des demandes de modification formulées.

Le respect des délais

S'il est encore prématuré de formuler une appréciation complète sur l'apport et les limites des partenariats public-privé hospitaliers, un premier constat peut être fait sur le respect des délais qu'il s'agisse de ceux de construction ou des délais de mise à disposition des équipements ou de livraisons des fournitures ou des prestations.

[78] Toutefois le contrat prévoit qu' « en cas de désaccord persistant sur la valorisation, le financement ou les conséquences contractuelles » de la modification, « l'établissement peut soit exiger que l'emphytéote organise ou fasse organiser une consultation, auprès de tiers approuvé par l'EPS, pour la mise en œuvre, sous sa responsabilité, de la modification , soit recourir directement aux stipulations de l'article 35 (litiges) afin de fixer les conditions de mise en œuvre de cette modification et finaliser les termes de l'avenant au BEH ».

Sous réserve de quelques exceptions, toujours liées à des avenants au contrat, les délais prévus sont respectés et parfois même réduits de six mois comme pour l'hôpital de Douai. Tous les contrats analysés par la Cour et les chambres régionales des comptes prévoyaient la prise en charge par le preneur des surcoûts éventuels susceptibles de résulter d'un retard dans la mise à disposition des installations. Il était ainsi de l'intérêt du preneur de respecter les délais contractuels et même de les réduire, pour ne pas modifier à son détriment l'équilibre financier du contrat.

Ces risques soulignent l'importance d'une association étroite des futurs utilisateurs à la procédure. Elle a été inégale selon les opérations mais de bonnes pratiques ont été relevées. Au centre hospitalier de Douai ainsi qu'à l'AP-HP, le programme fonctionnel a été validé à la fois par la direction, la communauté médicale et la commission spécialement constituée pour négocier le bail emphytéotique hospitalier (BEH). À l'hôpital de Bourgoin-Jallieu, il a été entériné par un comité de pilotage composé du directeur, de l'équipe projet, du président de la commission médicale, du directeur des soins, du représentant de l'agence régionale de l'hospitalisation et des référents de chaque groupe pluri-professionnel. Un bon usage de la procédure peut conduire également à des gains d'efficience.

C - Des gains d'efficience facilités

Le cadre du partenariat public-privé (PPP) peut faciliter la mise en place d'opérations de mutualisation entre partenaires publics ou avec un ou des partenaires privés et faciliter ainsi les restructurations de l'offre de soins. Il peut également conduire à des solutions innovantes au-delà des dispositions du programme fonctionnel.

1 - Des mutualisations plus aisées

Dans la perspective d'un regroupement d'activités logistiques, les partenaires constituent une entité commune, par exemple un groupement de coopération sanitaire ou un groupement d'intérêt public, qui devient responsable du projet commun. Pour le « logipôle » de l'hôpital de Troyes, le groupement d'intérêt public porte le projet, engage les procédures et est le seul interlocuteur du preneur. Les droits et obligations des partenaires associés sont définis dans une convention signée soit par eux seuls, soit dans le contrat de partenariat public-privé (PPP).

Un certain nombre d'opérations de partenariat ont aussi permis la création d'un nouvel équipement avec l'association ou la participation d'un partenaire privé. La construction du nouveau centre hospitalier de Saint-Nazaire (Loire-Atlantique) associe le centre hospitalier et une clinique privée. Ce fut également le cas pour les opérations du centre hospitalier Alpes-Léman (Annemasse-Bonneville) et de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin à Bellac ou encore de l'hôpital Pierre Oudot à Bourgoin-Jallieu (Isère). En l'espèce, le projet de « médipôle » constituait la clef de voûte de la stratégie de l'ARH/ARS sur le bassin de santé nord Isère ; il devait servir de levier pour un renforcement des coopérations inter-hospitalières. Le contrat portant sur la réalisation d'une unité de stérilisation au centre hospitalier universitaire d'Amiens a été signé par l'établissement au nom d'un groupement de coopération sanitaire associant l'hôpital à un partenaire privé. Cependant, le partenaire public supporte désormais seul toutes les conséquences de la surcapacité de l'unité de stérilisation (les coûts de la stérilisation ont augmenté de 65 %) du fait de la défaillance du partenaire privé qui ne s'était pas engagé à l'égard du preneur.

2 - Des solutions innovantes

Le recours au partenariat public-privé impose de sélectionner le partenaire à la suite d'une procédure de dialogue compétitif qui permet à chacun des candidats de proposer une conception, un processus de construction ou la mise en œuvre de techniques les plus adaptées au projet et au meilleur rapport qualité/coût tout en respectant le cahier des charges. L'établissement de Bourgoin-Jallieu (Isère) a ainsi élaboré son programme fonctionnel de manière à laisser la possibilité d'un ajustement et d'améliorations jusqu'à la dernière phase du dialogue compétitif.

En matière de fourniture d'énergie, de blanchisserie, de stérilisation, de restauration, les analyses comparatives et l'évaluation des coûts reposent sur des données chiffrées. Le dialogue compétitif, lié à un PPP, peut favoriser la mise en œuvre de solutions innovantes en proposant, le cas échéant, de fonder la rémunération du preneur sur les économies réalisées. Pour un bâtiment hospitalier, la qualité de la construction, son insertion dans un environnement difficile, le confort des patients, les conditions de travail des personnels peuvent également à l'occasion du dialogue compétitif, faire l'objet de propositions dépassant les prescriptions du programme fonctionnel.

Le bâtiment « haute qualité environnementale (HQE) » de la Pitié-Salpêtrière

L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) a conclu, en 2010, un bail emphytéotique hospitalier (BEH) d'une durée de 30 ans et 11 mois, (35 mois pour la phase de construction et 28 ans pour la phase exploitation-maintenance) dont l'objet est la réalisation d'un bâtiment certifié « haute qualité environnementale » (HQE). Le confort des patients a été au centre du projet (130 lits), avec le souci de leur offrir un accueil de bonne qualité selon des principes de construction bioclimatique, écologique et économique. Réalisé dans un espace contraint, (périmètre de monuments historiques et périmètre de protection d'ondes électromagnétiques), le bâtiment devait combiner les fonctionnalités hospitalières et les critères de certification HQE.

Le dialogue compétitif a amélioré les conditions du programme fonctionnel. La conception architecturale et fonctionnelle proposée par le preneur, les matériaux, les 1 250 m^2 de terrasses végétalisées en toiture et dans le patio sont autant de facteurs qui permettent notamment d'éviter une trop grande chaleur dans les locaux, sans recours à la climatisation, porteuse de risques particuliers en milieu hospitalier.

Au-delà de la simplicité procédurale les établissements auraient cependant dû être attentifs aux aspects financiers du recours au PPP, principalement en fonction d'une analyse comparative avec la procédure de maîtrise d'ouvrage publique. Cette dimension essentielle a été mal prise en considération.

III - Des enjeux financiers insuffisamment pris en compte

Lors du lancement du plan Hôpital 2007, aucune disposition n'a été prise pour mettre les établissements en mesure de disposer d'une appréciation exacte des conséquences financières des partenariats public-privé (PPP). L'objectif était d'étaler la charge de l'investissement dans le temps. Certes, les taux d'emprunts obtenus par des partenaires privés sont plus élevés que ceux consentis aux personnes publiques mais la perspective de recettes croissantes liées à l'augmentation attendue de l'activité et à la mise en place de la tarification à l'activité devait permettre d'absorber ce surcoût.

En outre, le paiement du loyer paraissait apporter une sécurité financière en faisant ressortir le coût global de la construction et de la

maintenance alors que ce chiffrage est plus difficile en maîtrise d'ouvrage publique.

A - Des engagements mal évalués et mal suivis

Les responsables des hôpitaux ont été sensibles au fait que le recours au partenariat public-privé préservait leurs capacités d'investissements ou leur permettait de continuer à investir alors même qu'ils avaient épuisé leurs capacités d'emprunts. Ils se sont engagés dans la procédure sans suffisamment en maîtriser les conséquences financières.

1 - Des évaluations comparatives préalables non conclusives

La circulaire ministérielle du 13 octobre 2003 et le guide méthodologique de la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) préconisaient une analyse comparative des procédures alternatives au partenariat public-privé et spécialement de la maîtrise d'ouvrage publique. Les ordonnances de 2003 et surtout celle de 2004 ont renforcé ces dispositions en exigeant que ces études soient réalisées par un organisme expert.

La cristallisation des taux

Dans ses documents d'aide à la réalisation de partenariats public-privé, la mission d'appui apporte des précisions sur le volet financier des études estimatives.

Dans un partenariat public-privé (PPP), le montant réel du loyer n'est connu qu'après la signature du contrat, à la suite de l'arbitrage des taux dès lors que le contrat prévoit une disposition de refinancement du preneur. La « cristallisation » des taux peut intervenir plusieurs mois après la signature du contrat pour bénéficier des taux les plus intéressants sans qu'il y ait une certitude d'améliorer les conditions du financement initialement prévues.

Dans l'échantillon retenu par la Cour et les chambres régionales des comptes, ces analyses n'ont été réalisées que dans un cas sur deux. Elles ont pratiquement toujours conclu au bien-fondé du recours au partenariat public-privé (PPP) dont le choix était prédéterminé. Dans seulement deux cas, l'évaluation a été réalisée avant le choix formel du bail emphytéotique hospitalier (centres hospitaliers de Bourgoin-Jallieu et de Pontoise). Dans deux autres cas, cette expertise est intervenue *a*

posteriori dans le but de régulariser et de sécuriser la procédure (Pitié-Salpêtrière, centre de soins des Tilleroyes).

Enfin, la notion d'efficience économique, introduite seulement en 2008 dans le processus d'évaluation préalable, n'est devenue obligatoire qu'à compter de 2010[79].

2 - Une lisibilité comptable tardivement améliorée

La difficulté d'une correcte appréciation de la charge résultant des partenariats public-privé (PPP) a été d'autant plus forte que nulle règle n'imposait aux établissements de santé, pas plus qu'aux collectivités locales, une inscription dans les documents budgétaires, sauf le coût annuel. Le report de l'endettement n'ayant pas été une préoccupation initiale, aucun établissement n'a pris de précaution pour en prévoir les conséquences dans ses documents.

Les nouvelles règles applicables aux contrats de partenariat à compter du 1er janvier 2011[80], et étendues aux baux emphytéotiques hospitaliers à compter du 1er janvier 2012, pour les contrats nouveaux mais aussi pour les contrats en cours, modifient les schémas comptables des établissements. L'identification de l'impact des PPP pour chaque établissement est désormais en principe assurée par des inscriptions appropriées au bilan, qu'il s'agisse de l'actif, objet du PPP, ou de la dette correspondant au passif. Jusqu'alors ces éléments n'apparaissaient qu'en termes d'information hors bilan.

Toutefois, compte tenu de l'évolution de certains loyers et des paramètres multiples utilisés pour déterminer les montants actualisés, la sincérité des inscriptions comptables devra être vérifiée dans le contexte de la certification des comptes des établissements publics de santé à partir de l'exercice 2014.

3 - Un suivi difficile de l'exécution du contrat

Les engagements de l'établissement à l'égard du preneur constituent des dépenses obligatoires et les crédits correspondants sont

[79] Décret du 29 avril 2010 relatif à l'organisation financière et à l'investissement immobilier des établissements de santé.

[80] Arrêté du 16 décembre 2010 et circulaire interministérielle d'application du 11 mai 2011.

obligatoirement inscrits dans les budgets annuels. La détermination de leurs montants peut toutefois se révéler délicate, la fixation de l'évolution des loyers et ses modifications à la suite des avenants demandés par la personne publique ne sont pas toujours aisées à déterminer.

La décomposition des loyers prévue par l'ordonnance de 2004 impose de distinguer les parts imputables, respectivement, aux coûts des investissements, à ceux de fonctionnement et à celui du financement. Elle permet une lecture plus précise de la répartition des charges et un contrôle de leurs évolutions. Elle doit également faciliter l'appréciation de l'état de fonctionnement ou de la vétusté des équipements et des conditions de leur reprise par l'établissement ou un nouveau preneur en fin de contrat. Cet exercice de transparence n'empêche pas un déséquilibre entre les parties prenantes à ces négociations pouvant aboutir à des clauses de financement lourdes pour l'établissement comme le montre encore une fois l'exemple du centre hospitalier Sud francilien.

Les conditions financières du partenariat public-privé conclu par le centre hospitalier Sud francilien (Essonne)

La complexité d'une opération dont la seule construction était estimée à 281,8 M€ (valeur janvier 2005, cf. précédent encadré), l'intégration dans les loyers du refinancement des fonds propres du preneur, des tirages successifs des emprunts, des indices de revalorisation et des échéances d'emprunt qui ne coïncident pas toutes, rendent extrêmement difficiles la compréhension et la vérification des calculs des loyers à payer.

La convention détaille cinq types de provisions au profit du preneur, alimentées par des versements intégrés dans les loyers et destinées :

- d'une part, à financer des mises en conformité, des modifications décidées par le bailleur ou à assumer les conséquences des modifications de caractéristiques de l'ouvrage en terme d'exploitation-maintenance ;

- d'autre part, à financer des garanties notamment pour des travaux d'entretien et de renouvellement correspondant à un programme spécifique établi par les parties trois ans avant le terme du bail.

Ces dispositions peuvent s'avérer sources de contentieux faute de précisions suffisantes.

Un avenant précise que le loyer immobilier est calculé pour l'année à courir et versé selon quatre échéances trimestrielles. Cette pratique revient à faire supporter à l'établissement les évolutions annuelles des taux d'intérêt alors que la charge des intérêts peut être calculée pour chaque échéance.

Sont également intégrées dans les coûts de financement des « commissions d'agent » dont l'objet n'est pas précisé et des commissions d'engagement et d'arrangement, calculées en pourcentage et non pas forfaitisées, comme elles l'ont été dans d'autres dossiers de partenariat public-privé (PPP).

Le refinancement par l'emprunt des apports des actionnaires de la société emphytéote, soit en fonds propres soit en quasi-fonds propres, alourdissent la charge des loyers. L'apport des actionnaires se fait en capital social et en dette subordonnée. Celle-ci ne bénéficiant d'aucun privilège de remboursement, elle conduit à une rémunération élevée qui a été reportée dans la durée. Les frais financiers qui en découlent représentent 19,4 % de l'ensemble des intérêts d'emprunts alors que leur valeur nominale ne représente que 6,9 % des capitaux investis.

Les avenants sont quasiment inévitables lorsque l'investissement concerne une activité de soins, compte tenu de la durée des contrats. Un équilibre doit être trouvé entre la stabilité du contrat qui apporte la sécurité financière et les modifications nécessaires à l'évolution des pratiques médicales. Cette recherche d'équilibre est une des sources de la complexité inhérente aux partenariats public-privé hospitaliers.

Enfin, l'instabilité des équipes dirigeantes hospitalières participe à la non maîtrise des règles applicables, faute d'une connaissance approfondie des stipulations contractuelles ; elle ajoute à l'incertitude. Aucun des responsables de l'établissement ayant participé à l'élaboration du dossier de partenariat au centre hospitalier universitaire de Caen ou au centre hospitalier Sud francilien n'était encore en poste lors de l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes.

B - Un encadrement à renforcer

La situation financière difficile des hôpitaux conduit nécessairement à s'interroger sur le bien-fondé du recours au partenariat public-privé. La procédure même n'est pas à l'origine de toutes les difficultés. Ce sont souvent celles-ci qui ont conduit au choix du partenariat public-privé (PPP) pour éviter d'accroitre la charge des emprunts. Le surdimensionnement de l'offre de soins qui a résulté du plan Hôpital 2007 a également joué : il ne peut être imputé à la procédure des PPP, même si ses conséquences sont financièrement lourdes sur la durée des contrats. En outre, le recul est insuffisant pour porter une appréciation de moyen-long terme sur l'économie générale des PPP comparée à des réalisations en maîtrise d'ouvrage publique.

De même, l'enquête révèle un besoin d'une doctrine sur l'usage de cette procédure permettant une sélection plus rigoureuse des opérations pouvant faire l'objet d'un PPP, d'études préalables plus complètes et d'un accompagnement plus effectif des établissements.

1 - L'absence de retour d'expérience global

La connaissance de toutes les conséquences du recours au partenariat public-privé (PPP) est insuffisante tant globalement que pour chacune des opérations. Il est indispensable de l'améliorer pour dégager des références de bon usage des PPP.

Le fractionnement des investissements en autant de budgets que d'établissements concernés, dispersés entre les différentes régions, dilue l'appréciation macro-économique de l'impact des PPP dans le secteur hospitalier. Sa connaissance ne peut résulter que du récolement des crédits inscrits dans les documents budgétaires de chacun des établissements concernés.[81]. Il s'agit là d'une différence essentielle avec des opérations conduites en PPP dont les crédits s'imputent sur un budget unique, tels les PPP dans le domaine pénitentiaire grevant directement le budget du ministère de la justice.

La diversité des opérations ayant fait l'objet de l'enquête révèle l'hétérogénéité des méthodes déployées par les établissements pour préparer, négocier et suivre l'exécution de leurs opérations. Le coût apparent[82] de ces équipements au moment de leur livraison conduit toujours à souligner un surcoût au regard de la procédure de la maîtrise d'ouvrage publique. Ainsi pour l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin, le surcoût a été chiffré par la Cour et les chambres régionales des comptes à 12,7 %, au centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu, pour un investissement de 170 M€, les loyers versés en fin de bail soit au terme de

[81] L'inscription des charges résultant des opérations de partenariat jusqu'à leur terme s'impose aux établissements à compter de 2011 (contrats de partenariat) ou de 2012 (BEH). L'exploitation de ces documents sera donc possible après que tous seront publiés.

[82] Le coût réel selon la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi « MOP ») est difficile à préciser car le choix architectural d'un jury n'est pas identique au choix unilatéral opéré par le preneur dans un PPP. Dans le cadre d'un PPP, le preneur choisit l'architecte librement ; en maîtrise d'ouvrage publique, il a un jury qui choisit un projet faisant ensuite l'objet de marchés de travaux. L'agence nationale d'appui à performance (ANAP) avait inscrit à son programme de travail 2013 un projet de comparaison des différents modes de dévolution pour éclairer les décideurs sur les coûts et les délais inhérents à chaque procédure (MOP, PPP, conception-réalisation).

32 ans, atteindront 370 M€. Une telle appréciation est cependant insuffisante car le coût global, incluant l'exploitation, l'entretien et, le cas échéant, le renouvellement, doit être comparé sur la même période et le même périmètre. Cette comparaison nécessite une expertise forte tant dans l'évaluation comparative que dans la négociation ; elle a jusqu'à maintenant manqué. Le rôle de l'agence nationale d'appui à performance (ANAP) comme structure d'accompagnement de nouveaux projets devrait à cet égard être accru.

Les documents reprenant les bonnes pratiques constatées et, au contraire, les erreurs à ne pas renouveler font défaut. Sans doute chaque établissement dispose-t-il de documents types mais les négociations ont montré leur caractère plus ou moins théorique, notamment dans les dispositions sur le partage des risques. La diversité des opérations, l'originalité de chacune et le caractère bilatéral des négociations, avec les spécificités propres à chacune des parties, nécessitent un cadre général constituant progressivement, au fil des expériences, une doctrine de l'usage des PPP.

D'ores et déjà, le champ des types d'investissement s'est réduit : plus de 60 % des contrats de partenariats, enregistrés par la mission d'appui au partenariat public-privé au 1er octobre 2013 dans le secteur hospitalier, portent sur la réalisation de plateformes logistiques et/ou d'installations de production d'énergie c'est-à-dire des domaines ne relevant pas du cœur de métier des établissements hospitaliers.

2 - Un souci récent d'une meilleure sélection des projets par des autorités aux pouvoirs accrus

Le plan Hôpital 2007 a essentiellement retenu en procédure partenariale public-privé des opérations prêtes ou en cours de montage. Il n'y a pas eu de véritable sélection, la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) n'ayant écarté qu'un nombre limité d'opérations.

Le processus de choix peut désormais mieux s'exercer du fait des règles budgétaires et comptables récemment prescrites aux établissements pour suivre leurs engagements financiers. Elles permettent aux agences régionales de santé (ARS) de connaître avec exactitude la situation des établissements au regard des contrats conclus et leur capacité à prendre de nouveaux engagements. La nécessité d'une autorisation ministérielle préalable à la signature d'un partenariat public-privé (PPP) introduite en

2012[83] est également une amélioration incontestable. Cette procédure souffre malgré tout d'une insuffisance de capacité d'expertise financière, immobilière[84] et technique au sein des agences pour apprécier le bien-fondé du recours à une procédure de PPP sur d'autres critères qu'exclusivement financiers.

Le renforcement des pouvoirs des agences régionales de santé est également indispensable pour exiger et garantir la conformité d'un projet d'investissement à l'offre de soins prévue par le schéma régional. Les opérations impliquant le regroupement d'établissements pour une recomposition territoriale de l'offre de soins ou la mise en œuvre de mutualisations ont réussi quand l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH), puis l'agence régionale de santé (ARS) ont garanti le respect de la programmation initiale. Il en a été ainsi à Bourgoin-Jallieu (Isère) où le partenaire privé a quitté l'opération et, face à l'attitude inflexible de l'ARS, est finalement revenu.

La création récente de deux nouvelles instances approuvant les investissements hospitaliers les plus importants peut aussi apporter une garantie supplémentaire de pertinence et de soutenabilité aux projets d'opérations partenariales.

Depuis décembre 2012, le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) regroupe les compétences exercées jusqu'alors par le comité des risques financiers et celles relatives à la validation des projets d'investissement dès lors qu'une aide nationale est sollicitée. Le COPERMO est ainsi l'instance où seront confrontées les évaluations et les contre-expertises portant sur les projets d'investissement. En l'état actuel de ses compétences, le plafonnement de ses interventions aux projets supérieurs à 50 M€ limite toutefois sa capacité d'intervention, notamment dans des projets concernant les plateformes logistiques et la fourniture d'énergie qui atteignent rarement ce montant.

---

[83] Articles R. 6148-2 et R. 6148-3 du code de la santé publique, résultant du décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012. Le directeur de l'ARS transmet aux ministres chargés de la santé et du budget le projet de bail, accompagné d'une étude actualisée évaluant les conséquences de l'opération sur la situation budgétaire de l'établissement et de ses propres observations. Le contrat ne peut être signé qu'après l'accord des ministres, réputé acquis à défaut d'une réponse expresse dans le délai d'un mois. Une circulaire en préparation doit préciser le contenu et les modalités d'instruction et de validation de l'étude de soutenabilité budgétaire.

[84] *Communication à la commission des finances du Sénat,* juin 2013, La gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires affectés aux soins, disponible sur www.ccomptes.fr

Le commissaire général à l'investissement (CGI), dont l'action a été définie par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2012 à 2017, doit pour sa part connaître des dossiers dont le financement de l'Etat est supérieur à 20 M€ HT. Une contre-expertise réalisée sous le contrôle du CGI est réalisée pour les investissements recevant plus de 100 M€ HT de l'Etat[85].

La bonne articulation entre COPERMO, commissaire général à l'investissement et agence régionale de santé, qui reste à affiner, est ainsi essentielle dans ce nouvel environnement institutionnel. Il en va de même du positionnement de l'agence nationale d'appui à performance (ANAP) en qualité d'organisme expert.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les partenariats public-privé (PPP) hospitaliers conclus dans le cadre du plan Hôpital 2007 ont contribué à la modernisation des équipements hospitaliers sans toutefois éviter les écueils souvent constatés pour l'ensemble des opérations sur lesquelles il a porté : tendance au surdimensionnement, effort de rationalisation des activités inabouti, insuffisante attention aux évolutions de prise en charge des patients.

Le défaut de préparation suffisante à cette nouvelle procédure, l'inexpérience des négociateurs et une assistance largement orientée en faveur des PPP ont abouti à la sélection d'opérations disparates et à la signature de contrats porteurs d'incertitudes financières, notamment du fait des contentieux engagés ou latents. Les conditions financières d'intervention des partenaires privés n'ont pas été considérées comme essentielles au regard des avantages attendus : respect des délais, limitation du nombre d'interlocuteurs, et apports de solutions techniques innovantes. La taille, trop souvent limitée, des établissements engagés ne leur a pas permis de disposer des compétences suffisantes pour anticiper les conséquences du choix du PPP.

[85] Article 17 de la loi du 31 décembre 2012, précisé par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

La nécessité de concilier le renouvellement et la modernisation des équipements avec les difficultés de dégager des ressources publiques pourrait conduire à rechercher à nouveau des capacités financières extérieures. L'expérience des PPP décidés au début des années 2000 atteste le besoin d'un meilleur accompagnement des établissements tant lors de l'élaboration du programme fonctionnel que dans la négociation du contrat à passer avec le partenaire privé. Elle incite aussi à la mise en place de structures de projet conformes aux bonnes pratiques. Un référentiel sur le bon usage des PPP s'impose en tout état de cause pour favoriser une plus grande sélectivité des projets au regard des contraintes liées à l'évolutivité rapide du secteur hospitalier. En cela, le renforcement des pouvoirs des agences régionales de santé (ARS) est une avancée incontestable à la condition que celles-ci disposent des moyens nécessaires.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

1. *améliorer les capacités de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) à produire des guides méthodologiques fondés sur une analyse des bonnes pratiques et à élaborer des analyses comparatives indépendantes et lui donner mission d'accompagner les établissements in situ au cours des négociations ;*
2. *renforcer les compétences techniques, juridiques et financières des agences régionales de santé (ARS) pour leur permettre de mieux apprécier la pertinence des projets de partenariat public-privé et le suivi de leur exécution ;*
3. *inciter les établissements engageant une opération en partenariat public-privé à se doter d'une structure de projet stable pour préparer le programme fonctionnel, négocier le contrat et en suivre la réalisation.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	398
Ministre des affaires sociales et de la santé	399
Directeur général de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé médico-sociaux (ANAP)	401
Directeur général de l'Agence régionale de santé de Basse-Normandie	405
Directeur général du centre hospitalier régional universitaire de Caen	406
Directeur général de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France	407
Directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)	408
Directeur du centre hospitalier du Sud-Francilien	409
Directeur général du centre hospitalier Pierre Oudot de Bourgoin-Jallieu	417

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur général de l'Agence régionale de santé de Rhône-Alpes

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce rapport appelle de notre part quelques observations complémentaires.

Si vos travaux mettent en évidence l'absence d'appréciation des conséquences financières et budgétaires des PPP par les établissements de santé, il nous semble également important d'insister sur l'incidence de ces procédures sur le déficit et la dette publics au sens du traité de Maastricht. Dès lors que le financement public est prédominant dans le montage, la part investissement du PPP sera enregistrée dans le déficit et la dette publique dès la livraison de l'opération, quand bien même le PPP ferait porter sur le partenaire privé les risques de construction et de disponibilité. En effet, la conclusion d'un PPP ne peut en aucun cas être envisagée comme un moyen de pilotage du solde budgétaire, d'externalisation du besoin de financement des établissements de santé et encore moins d'externalisation de la dette.

Dans cette perspective, le ministère de l'économie et des finances contribue à renforcer l'encadrement national de ces procédures. Dans le droit fil du décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012, un projet de circulaire d'application de ce texte, en cours de finalisation, rédigé par les services des ministères de la santé et du budget et d'ores et déjà validé par le conseil national de pilotage (CNP) des ARS, précise le contenu et les modalités d'instruction et de validation de l'étude de soutenabilité budgétaire par les ministres, indispensable à la validation du projet de partenariat public-privé. Ces éléments pourraient enrichir utilement la partie de votre rapport relative à l'encadrement de la procédure des PPP.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Consciente des limites du plan Hôpital 2007 évoquées dans le rapport de la Cour (surdimensionnement, effet d'aubaine, endettement), j'ai engagé une remise à plat du pilotage des investissements en santé. Mon intention est précisément d'éviter tout nouveau plan de relance et de favoriser un effort régulier d'investissement de l'ordre de 4,5 milliards d'euros par an mobilisant au principal l'autofinancement des établissements. Ce choix est de nature à éviter les évaluations précipitées évoquées dans votre rapport.

Afin de renforcer la qualité de la décision d'engagement des investissements, j'ai procédé à une révision du pilotage des projets les plus structurants par la mise en place du COPERMO. Cette instance permet une analyse conjointe des projets d'investissements par des experts émanant de différents départements ministériels (santé, finances, outre-mer), de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Il convient également de mentionner la rénovation du pilotage régional concrétisée dans la circulaire du 28 mai 2013 relative aux schémas régionaux d'investissement en santé (SRIS) et dont la mise en place doit permettre de mieux insérer les projets dans la stratégie définie dans le projet régional de santé, de relier les décisions d'engagement des investissements à une analyse des besoins documentée et de faire progresser la performance de chacun des projets.

Je souhaite que ce nouveau cadre favorise une meilleure maîtrise des investissements que vous appelez de vos vœux. Il sera complété par la mise en œuvre dans le champ des établissements de santé par le décret du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics, lequel prévoit une évaluation socio-économique préalable à tout engagement d'investissement d'un montant supérieur à 20 millions d'euros.

S'agissant plus particulièrement des PPP, je partage l'analyse de la Cour sur la difficulté à apprécier les avantages comparés de ce mode de portage des investissements par rapport à une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique. Les problèmes rencontrés par certains des projets soutenus dans le cadre du plan Hôpital 2007 ne relèvent pas nécessairement des caractéristiques intrinsèques des BEH mais d'autres facteurs notamment liés au dimensionnement et à la maintenance des bâtiments.

Sans attendre les conclusions définitives, qui ne seront probablement connues qu'à la fin du cycle de vie des bâtiments, j'ai néanmoins souhaité que la procédure de recours au PPP soit strictement encadrée et que les

acteurs bénéficient de l'ensemble des éléments d'appréciation nécessaires à leur décision. C'était l'objet du décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics et du guide de l'ANAP sur les conditions techniques de recours aux PPP applicables aux établissements de santé et médico-sociaux.

Ces mesures constituent une première réponse aux recommandations formulées par la Cour, dont je veillerai à ce qu'elles soient mises en œuvre pour les opérations à venir portées en PPP.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE D'APPUI À LA PERFORMANCE DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET MÉDICO-SOCIAUX (ANAP)

L'ordonnance du 4 septembre 2003, a permis aux établissements publics de santé de recourir au bail administratif en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général.

Ce bail emphytéotique administratif dédié aux EPS aurait dû être dénommé bail emphytéotique administratif hospitalier (BEAH). La MAINH a proposé l'appellation bail emphytéotique hospitalier pour identifier ce nouveau mode de dévolution.

L'ordonnance de septembre 2003, faisait référence au Dialogue Compétitif qui n'a été stabilisé au niveau européen sur le plan de la définition et de l'utilisation de la procédure qu'au 30 avril 2004.

Cette ordonnance a été suivie par la parution de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, puis par le décret du 19 octobre 2004 créant la Mission d'Appui aux PPP, celle-ci ayant été effectivement installée l'année suivante.

La circulaire n° DHOS/E4/2006/422 du 20 septembre 2006, relative au contrôle des investissements hospitaliers des établissements publics de santé a précisé le cadre et les conditions du contrôle par les agences régionales de l'hospitalisation des programmes d'investissement des établissements publics de santé, s'appuyant notamment sur une étude sur les coûts induits de l'opération tant en matière d'exploitation que d'investissement.

Concernant spécifiquement les PPP, c'est le décret 2010-425 qui a institué une évaluation préalable obligatoire des PPP hospitaliers que ceux-ci soient conduits sous la forme d'un Bail Emphytéotique Hospitalier ou d'un Contrat de Partenariat. Par ailleurs, ce décret a positionné l'ANAP comme organisme-expert sur les BEH et en charge de la production d'un avis sur les évaluations préalables des BEH. Pour autant, avant la parution de ce décret, les établissements ont accompagné leurs projets de BEH d'études économiques permettant aux Agences Régionales d'Hospitalisation de disposer d'éléments d'information sur les impacts budgétaires des projets envisagés.

Les projets de PPP hospitaliers ont été initiés et encouragés lors du lancement du plan Hôpital 2007, avec l'objectif que soient conduits de façon rapide les projets d'investissement. Il était demandé aux régions, hors DOM, de proposer au moins une opération en BEH. Ceci explique le lancement

rapide d'une vingtaine de projets, dont plusieurs d'importance, suivi d'une certaine raréfaction de l'utilisation de cette procédure.

Dans le cadre des travaux conduits par la MAINH, il est important de rappeler que les Partenariats Public-Privé relevaient d'un montage innovant, peu connu des établissements publics de santé voire des opérateurs économiques. Dans ce cadre, le Guide du BEH produit par la MAINH en février 2005, soit moins de 18 mois après la publication de l'ordonnance permettant aux EPS de recourir au BEH a permis d'outiller l'ensemble des acteurs publics et privés. Ce guide a donc fourni un socle commun aux utilisateurs hospitaliers et à leurs futurs contractants dans le cadre d'une procédure nouvelle, ne bénéficiant pas d'un véritable retour d'expérience eu égard à son caractère innovant en France.

Par ailleurs, cette procédure s'est accompagnée d'une approche nouvelle dans la définition des besoins des Personnes Publiques par la mise en place de la procédure de dialogue compétitif.

Enfin, il faut noter une différence dans le positionnement de la MAPPP et de la MAINH dans leur rôle sur la mise en œuvre des PPP. En effet, la MAPPP était en charge de « rendre une expertise sur l'économie générale des projets de contrat » et d'« assister les personnes publiques dans le cadre de l'élaboration des projets. Cette assistance peut porter sur la négociation des contrats » alors que la MAINH était positionnée sur le cadre juridique de mise en œuvre du BEH pour les établissements publics de santé. Dans ce cadre, la MAINH n'a pas directement accompagné les établissements dans leur démarche et dans les procédures BEH. En revanche, la MAINH a réuni à plusieurs reprises trois « Clubs Utilisateurs », le premier réunissant les projets d'hôpitaux complets, le second réunissant les projets à caractère logistique et le dernier étant relatif aux projets d'hébergement.

Concernant l'évaluation des projets hospitaliers conduits sous la forme de PPP, la MAINH a réalisé et publié une première évaluation dès 2007, sous l'angle d'une approche qualitative des projets en PPP comparée aux projets conduits en loi MOP.

L'ANAP a, dès sa création, pris l'initiative de suivre les projets hospitaliers de contrats de partenariat et de BEH, sans que cela soit formellement inscrit dans ses missions.

Le rôle de l'ANAP en tant qu'organisme expert pour les BEH s'est notamment traduit par la publication sur son site internet en Juillet 2013 d'un guide sur les conditions techniques de recours aux PPP applicables aux Établissements de santé et aux Établissements et Services médico-sociaux.

Enfin, l'ANAP a produit en septembre 2013 un rapport pour la DGOS s'inscrivant dans le cadre de l'article 62 de la Loi de financement de la sécurité sociale 2013, la DGOS ayant transmis ce rapport au Parlement.

Au titre de son programme de travail 2013, l'ANAP a inscrit un projet portant sur la comparaison des différents modes de dévolution (MOP, conception-réalisation, partenariat public-privé) visant notamment à éclairer les décideurs sur les coûts et les délais inhérents à chaque procédure.

Dans ce cadre, l'un des objectifs de ce projet vise à confirmer ou infirmer les observations faites à l'occasion du rapport sur l'article 62 de la LFSS qui étaient les suivantes :

- *« Par typologie de projets (MCO – PSY/SSR-EHPAD) les coûts de conception et de construction sont très proches quelle que soit la procédure utilisée (MOP ou PPP). Il en va de même pour les coûts d'investissement.*
- *En revanche, les délais de réalisation des opérations, et par conséquent, de mise à disposition des ouvrages sont plus courts suivant la procédure PPP, avec des écarts très significatifs (environ 2 ans au profit des PPP). L'avantage socio-économique qui en découle n'a pas été quantifié, ce qui pénalise l'interprétation des résultats de l'échantillon PPP.*
- *Les coûts de financement des investissements réalisés en PPP sont très différents de ceux constatés pour des opérations MOP ; a fortiori en financement actualisé.*
- *À la fois car les calendriers de comparaison ne sont pas du tout identiques.*
- *Mais également car le périmètre de l'investissement financé est très variable et ne peut comporter la même assiette de référence entre les projets MOP et les projets PPP. Ces projets ne présentent pas les mêmes périmètres d'exploitation et de maintenance.*
- *Les taux de financement des projets PPP incluent une rémunération des différents risques qui pourraient survenir tout au long du cycle de vie du projet (conception/réalisation/exploitation) ; alors que dans les projets MOP ces mêmes risques sont portés directement par la puissance publique et non quantifiés à ce jour.*
- *Par ailleurs, les périodes de contractualisation des différentes sources de financement laissent apparaître des conditions financières très disparates entre les MOP et les PPP, ces derniers ayant pâtis d'une conjoncture relativement défavorable.*
- *Cette étude répond à la demande telle qu'énoncée dans l'article 62 et ne prend donc pas en compte des éléments qualitatifs et notamment l'apport de la procédure PPP par l'utilisation du dialogue compétitif, avantage avéré par les établissements interrogés.*

Elle doit par ailleurs être considérée comme un éclairage sur les contrats de PPP hospitaliers à un moment donné dont on ne saurait dégager des conclusions tranchées et définitives.

Cependant, force est de constater que la principale limite d'une telle étude et des résultats produits réside dans la gouvernance même des

investissements immobiliers tout au long de leur cycle de vie Cette gouvernance ne permettant pas, à l'heure actuelle de comparer ex-post des procédures de dévolution et de financement différentes des investissements hospitaliers

L'ANAP préconise donc que le suivi des investissements immobiliers, de ses coûts induits de pilotage et de ses coûts de possession (couts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien renouvellement mais également coûts de financement) soit renforcé dans les établissements de santé.

Tel que le mentionnait le rapport IGAS/IGF « Évaluation du financement et du pilotage de l'investissement hospitalier » de mai 2013, dans ses recommandations 20 à 24, des mesures doivent être mises en place pour améliorer la traçabilité des décisions prises au cours des projets d'investissements, mais également les fonctions d'expertises de l'ANAP doivent être renforcées sur l'ingénierie de l'immobilier afin de venir en appui des établissements lors de leurs projets d'investissements, et tout au long de leur exploitation. »

L'approche en coût global du cycle de vie des bâtiments hospitaliers constitue toujours pour les personnes publiques une difficulté eu égard à la complexité des ouvrages réalisés. L'observation faite par la Cour sur la conduite des investissements dans le domaine de la Santé et de la Justice ne peut être limitée aux seuls PPP. En effet, c'est l'organisation complète du pilotage des investissements (MOP, Conception-Réalisation, PPP) qui diffère entre ces deux secteurs, ceux de la Justice étant centralisés pour la plupart au sein de l'APIJ, les investissements dans le secteur de la Santé étant conduits sous la responsabilité de chaque établissement public de santé, celui-ci étant autonome dans le cadre de son État Prévisionnel des Recettes et des Dépenses approuvé.

La singularité de cette procédure rend donc, encore à ce jour, les comparaisons relativement délicates.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE BASSE-NORMANDIE

Ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE HOSPITALIER RÉGIONAL UNIVERSITAIRE DE CAEN

Dans ses grandes lignes, le texte que vous m'avez communiqué décrit avec justesse les difficultés que le CHU de Caen rencontre dans la gestion du bail emphytéotique hospitalier conclu pour la construction et la maintenance du pôle Femme-Enfant Hématologie.

Je souhaite toutefois apporter la précision suivante :

- Un partage de risques insuffisamment négocié : le projet de la chirurgie ambulatoire est évoqué comme objet de litige entre le CHU et le preneur à bail. En fait, plusieurs opérations sont l'objet d'un litige relevant de défaut de conception du programme : mise en conformité du secteur stérile d'onco-hématologie pédiatrique, mises aux normes du lactarium et du secteur logistique. Le projet de la chirurgie ambulatoire s'est rajouté a posteriori compte tenu de l'évolution de la structure de l'offre de soins du CHU. Le point commun de toutes ces opérations est leur faible montant (inférieur à 50 000 €) et la durée nécessaire à leur mise en œuvre (12 à plus de 24 mois).

La conclusion prochaine d'avenants au bail initial doit permettre au CHU de résoudre la difficulté juridique à faire évoluer l'ouvrage. Néanmoins, sa gestion demeurera d'une grande complexité au plan financier et administratif.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ D'ÎLE-DE-FRANCE

Ce rapport n'appelle pas de commentaires de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE – HÔPITAUX DE PARIS

Votre rapport n'appelle globalement pas d'observations particulières de la part de l'AP-HP.

Seul un point technique relatif aux modifications nous paraît pouvoir être précisé :

- si les modifications demandées par l'établissement public de santé (EPS) peuvent bien être effectuées par l'emphytéote sans appel d'offres, il est également prévu (art. 24.7 du BEH) que, en cas de désaccord persistant sur la valorisation, le financement ou les conséquences contractuelles de cette dernière, l'établissement public de santé peut :

- *soit exiger que l'emphytéote organise ou fasse organiser une consultation, auprès de tiers approuvés par l'EPS, pour la mise en œuvre, sous sa responsabilité, de la modification ;*
- *soit recourir directement aux stipulations de l'article 35 (litiges) afin de fixer les conditions de mise en œuvre de cette modification et finaliser les termes de l'avenant au BEH.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DU SUD-FRANCILIEN

En premier lieu, la Cour des Comptes relève que la mise en œuvre du Bail Emphytéotique Hospitalier (ci-après BEH) aurait été, de la part du CHSF, peu maîtrisée et aurait fait l'objet d'un suivi défaillant.

A ce titre, la Cour des comptes soutient d'une part, que le Programme Fonctionnel des Besoins aurait été insuffisant (540 pages) car réalisé trop précipitamment, et, d'autre part, que le suivi de l'opération par l'établissement aurait négligé la qualité du bâti.

a) Concernant le recours au BEH et la mise en œuvre de la procédure de passation, le CHSF entend rappeler que la brièveté du dialogue compétitif et de l'analyse des offres a été en partie compensée par les moyens humains mis en œuvre.

Il convient en effet de rappeler que, pour assurer l'accompagnement des candidats et l'analyse des offres remises, le CHSF a réparti les tâches selon l'organisation suivante :

Le Centre Hospitalier Sud Francilien était ainsi organisé autour d'une commission de Dialogue, interlocuteur unique des candidats. Cette commission avait pour rôle de coordonner et de synthétiser les différents groupes de travail amenés à se prononcer sur l'évaluation des trois projets.

Au sein de cette commission de dialogue, le Groupe Technique avait pour mission d'analyser les trois projets sur les critères techniques à savoir lots techniques, architecturaux, prestations d'exploitation, maintenance et gros entretien.

L'analyse des aspects fonctionnels a été réalisée :

- *par le Groupe Starter ayant pour mission d'analyser les offres sous l'angle des grandes fonctionnalités et des liaisons entre les différents pôles du nouvel hôpital ;*
- *par les Groupes Thématiques qui ont réalisé l'analyse détaillée par secteur sur la base d'un travail préparatoire réalisé par les sous-groupes thématiques encore plus spécialisés sur des secteurs donnés.*

C'est au total 26 groupes de travail utilisateurs composés de plus de 360 professionnels de santé représentant plus de 600 participations à des groupes qui ont participé à cette phase de dialogue.

Outre ces moyens humains, le CHSF a été assisté, tout au long du dialogue compétitif, d'assistants à personnes publiques :

- *Altao ;*
- *Ylios et ADRHENSanté ;*
- *Ernst & Young ;*
- *Clifford Chance ;*
- *ID+ bureau d'étude technique accompagnant le Groupe Technique.*

Partant, si la durée du dialogue compétitif peut apparaître relativement courte, notamment au regard d'autres projets de partenariat menés en France, il convient toutefois de prendre en considération les moyens humains qui ont été mis en œuvre par le CHSF pour assurer une efficience de ce dialogue. Force est toutefois de reconnaître que le temps consacré au dialogue aurait pu être plus important aux fins notamment de mieux anticiper les problèmes à venir ou à tout le moins de déterminer avec plus de précisions les modalités de leur résolution.

b) Concernant l'élaboration et le respect du Programme Fonctionnel des Besoins, le CHSF considère que l'appréciation qualitative d'un Programme Fonctionnel des Besoins ne peut se faire sur la seule base de son volume.

En effet, le guide du BEH, tel qu'édité par le Ministère des Solidarités de la Santé et de la Famille, rappelle que le Programme Fonctionnel doit être à la fois suffisamment précis pour permettre aux candidats d'apprécier les besoins exacts de l'établissement mais également suffisamment ouvert pour laisser une marge d'initiative aux candidats dans l'appréhension du besoin exprimé :

« Le Programme Fonctionnel décrit ci-dessous constitue un élément clef de la réussite de l'opération. Il doit :

- *d'une part être assez précis et abouti afin d'assurer la mise en concurrence effective des candidats dans le respect de la transparence et de l'égalité de traitement ;*
- *d'autre part, laisser des initiatives aux différents acteurs lors de la phase de dialogue, afin de faire bénéficier l'EPS des compétences techniques et technologiques présentes chez les candidats ;*
- *enfin permettre de déterminer avec précision les différents éléments nécessaires aux parties au contrat permettant une clarification des obligations et des responsabilités de chacun (contrôle, etc.) afin que l'opération puisse se dérouler de la meilleure manière possible » (Guide du BEH, p.65/171).*

Autrement posé, le Programme Fonctionnel des Besoins ne doit pas s'attacher à donner des solutions mais à définir des besoins.

Les solutions, quant à elles, sont données par les candidats dans leurs offres et c'est sur cette base que les offres peuvent être mises en compétition afin de choisir celle qui correspondra le mieux aux besoins du futur utilisateur.

Par suite, le Programme Fonctionnel des Besoins ne peut pas tout prévoir au risque d'enlever tout esprit d'initiative au candidat.

Il ne peut cependant être nié, notamment au regard des contentieux actuellement en cours devant le Tribunal administratif de Versailles et plus particulièrement de l'expertise judiciaire, que le Programme Fonctionnel des Besoins a parfois manqué de précision, laissant ainsi place à une interprétation divergente des parties source de conflits.

c) Concernant le projet d'incorporation de l'Unité d'Hospitalisation Sécurisée Interrégionale (ci-après UHSI), le CHSF entend rappeler qu'il est étranger à cette demande de modification.

d) Concernant le suivi de l'opération par l'établissement, le CHSF entend rappeler que les stipulations contractuelles prévoyaient que le maître d'ouvrage, à savoir la société HEVEIL, procédait seul à la réception de l'Ouvrage de sorte que le CHSF n'avait aucun moyen d'intervenir pour constater des malfaçons ou désordres de toute nature lors des opérations de réception de l'Ouvrage.

Ce n'est qu'à compter de la Date de Mise à Disposition, date à laquelle le CHSF avait la possibilité d'appliquer des pénalités en cas de dysfonctionnements, que l'Hôpital a pu faire réaliser les constats d'huissier et conclure à la présence de malfaçons.

Le suivi de l'opération, sur ce point, s'est donc fait conformément aux stipulations contractuelles et selon les pouvoirs qui étaient reconnus au CHSF en tant qu'utilisateur.

e) Concernant le nombre des modifications demandées par l'hôpital, il convient de rappeler que jusqu'à la Date de Mise à Disposition, soit jusqu'au 17 janvier 2011, une centaine de demandes de modifications, actées dans des Fiches de Travaux Modificatifs (FM), a été émise par le CHSF étant précisé que sur ce nombre, une dizaine avait pour objet de prendre en compte un changement de la réglementation intervenu en cours de contrat.

En deuxième lieu, , la Cour des Comptes considère qu'il existerait un déséquilibre entre les Parties quant à la maîtrise et à la mise en œuvre des conditions financières du partenariat.

Ainsi, la complexité de l'opération entrainerait des clauses de financement plus lourdes pour l'établissement.

a) Concernant la compréhension et la détermination des loyers à payer, le CHSF entend rappeler que, tel que défini dans l'Annexe 8 du Bail modifiée par l'Avenant 1, complétée par le Modèle Financier mis à jour suite à l'Avenant n°4, le Loyer Immobilier est calculé de telle sorte qu'il couvre, pour le L_{Ia}, le service de la Tranche A et, pour le L_{Ib}, le service de la Tranche B, l'impôt sur les sociétés, le service de la dette subordonnée, le versement des dividendes (en cela inclus le remboursement du capital social de la société du Preneur (ci-après « Société de Projet ») en fin de contrat) ainsi que tout autre coût financier (notamment garanties bancaires et impôts opérationnels).

En outre, à l'article 9.1 de la Convention, il est précisé que le L_I sera réajusté en fonction de la courbe des taux du jour du réajustement, sur la base du dernier indice connu du BT01 et selon les dispositions de l'Annexe 7 de la Convention.

L'Annexe 7 de la Convention, telle que modifiée par l'Annexe 6 de l'Avenant 4 du Bail, stipule à l'article 2.2 que la fixation définitive du L_{I0} tient compte :

- *de l'actualisation des Coûts d'Investissements Initiaux (article 2.2.1) ;*
- *de la détermination des taux de swaps définitifs (article 2.2.2), donc des crédits de financements. Néanmoins il est important de préciser ici que la détermination des taux de swap n'a d'impact que sur le Crédit Relais Fonds Propres (jusqu'à son refinancement par de la dette subordonnée et du capital), et les Tranches A et B, et non sur la dette subordonnée et le Crédit Relais TVA ;*
- *de la contrainte sur le L_{Ia} définie à l'article 9.2 de la Convention (article 2.2.3), c'est-à-dire que « la valeur actuelle nette des L_{Iai} pendant la durée des Contrats calculée au Taux de Financement L_{Ia} ne doit pas être supérieure à 80 % de la Valeur de l'Ouvrage » ;*
- *des contraintes financières sur le L_{Ib} (article 2.2.3), c'est-à-dire les contraintes sur les ratios financiers (DSCR moyen et minimal ainsi que LLCR minimal et à l'ouverture de la Tranche B), la durée de vie moyenne de la Tranche B, la queue de la Tranche B et le taux de rendement interne des actionnaires (ci-après « TRI actionnaires »), fixé à 10 %.*

Le Loyer Immobilier est également calculé en tenant compte d'une modalité spécifique d'évolution annuelle du montant, telle que définie à l'article 1 de l'Annexe 7 de la Convention :$L_{Ii} = L_{I0} \times (1 + K_I)^i$, avec K_I= 1 %.

Enfin, il est stipulé à l'Article 9 de l'Annexe 7 de la Convention, que « le Modèle Financier Original est reconnu par les Parties comme faisant partie intégrante de la Convention » et à l'article 2.2 de la même annexe que « l'Emphytéote et le Bailleur signeront [après l'étape 3 du principe de réévaluation] un procès-verbal de fixation du Loyer Immobilier comportant le montant du loyer […] et le Modèle Financier Original mis à jour le jour de calcul », soit le Modèle Financier mis à jour suite à l'Avenant n° 4.

Le modèle, qui a servi à la détermination du montant du Loyer $L_{I,}$ et qui en permet la vérification, est un élément du dispositif conventionnel.

b) Concernant le calcul annuel et le versement d'échéances trimestrielles du Loyer Immobilier et concernant l'évolution annuelle des taux d'intérêts, le CHSF entend rappeler que, comme cela est défini ci-avant, le Loyer Immobilier n'est pas uniquement constitué du remboursement des crédits de financement. D'autres facteurs définis dans les Contrats à l'article 2.2.3 de l'Annexe 7 de la Convention (dont le remboursement et la rémunération des fonds propres investis) ont un impact sur la détermination du Loyer Immobilier annuel défini initialement par le terme L_{I0}, et dont l'évolution est rappelée supra.

En outre, l'Annexe 7 de la Convention, telle que modifiée par l'Annexe 6 de l'Avenant 4 du Bail, stipule à l'article 2.2 que la fixation définitive du L_{I0} tient compte de la détermination des taux de swaps définitifs (article 2.2.2). Les taux ayant été fixés en date du 20 décembre 2006, le CHSF ne supporte pas l'évolution annuelle des taux d'intérêt.

c) Concernant les commissions d'agent, le CHSF entend rappeler que la commission d'agent est définie à l'article 14.2 du Contrat de crédits long terme qui a été porté à la connaissance du CHSF à la date de signature des Contrats. Cette commission vise à rémunérer la banque qui agit en tant que « mandataire » du pool bancaire partenaire de l'emprunteur sur le projet.

d) Concernant les commissions d'arrangement et d'engagement, le CHSF entend rappeler que, bien qu'elles soient affichées sous la forme de pourcentages, ces commissions sont en réalité des montants forfaitaires, puisque les montants sur lesquels ces commissions s'appliquent (i.e.enveloppes initiales des crédits pour les commissions d'arrangement et montants des crédits non tirés pour les commissions d'engagement) sont eux-mêmes forfaitaires et insusceptibles d'être modifiés depuis la date de signature des Contrats pour les commissions d'arrangement et depuis la date de fixation des taux d'intérêt (soit le 20 décembre 2006) concernant les commissions d'engagement.

e) Concernant le « refinancement par l'emprunt des apports des actionnaires », le CHSF entend rappeler les éléments suivants :

Tout d'abord, les sources de financement mises à la disposition du Preneur sont au nombre de deux avant la Date Effective de Mise à Disposition (crédit relais TVA mis à part) et de quatre ensuite.

Afin de financer l'opération, ont ainsi été mis en place en période de réalisation :

- *un Crédit Relais Fonds Propres (apporté par les banques du Preneur) pour le préfinancement des Fonds Propres (apportés par les actionnaires de la Société de Projet), à l'exception du capital social initial mis en place à la création de la Société de Projet ;*
- *ainsi qu'un Crédit construction à risque projet (également apporté par les banques du Preneur).*

Puis, à compter de la Date Effective de Mise à Disposition de l'Ouvrage :

- *le Crédit Relais Fonds Propres a été refinancé par les apports en Fonds Propres des actionnaires :*
  - *le capital social ; et,*
  - *la dette subordonnée, cette dette n'étant cependant pas un emprunt bancaire.*
- *le Crédit construction a été refinancé :*
  - *par une dette (apportée par les banques du Preneur) faisant l'objet d'une cession de créances notifiée et acceptée à titre de garantie (la Tranche A) ; et,*
  - *par une dette (également apportée par les banques du Preneur) à risque projet (la Tranche B) pour le solde du Crédit construction.*

f) Concernant l'alourdissement de la charge des loyers par les apports actionnaires et les frais financiers liés à la dette subordonnée, le CHSF entend rappeler que le montage en financement de projet s'appuie sur un ensemble contractuel complexe liant, par des contrats de sous-traitance, la société de projet à ses partenaires industriels, leur transférant ainsi les risques qu'ils sont les mieux à même de prendre en charge (risque de conception et de construction pour le constructeur, risque d'exploitation pour le mainteneur, etc.).

Ce principe de transparence, ou back to back, peut couvrir la quasi-totalité des risques supportés par la société de projet. En effet, seuls certains risques, dits « résiduels », sont conservés par la société de projet : les risques liés au financement, les risques liés à la gestion de la société elle-même (et

notamment les risques fiscaux), mais également les risques de défaut du constructeur ou du mainteneur.

Cette structuration juridique confère à la société de projet une robustesse financière dépendant du degré de transparence appliqué dans le transfert des risques aux sous-contractants. Cette robustesse financière permet à la société de bénéficier d'un fort effet de levier pour le financement du projet. Au cas d'espèce, celui-ci se traduit par un ratio dettes / fonds propres égal à 93/7. La rémunération des instruments de dettes étant généralement moins élevée que celle des instruments de fonds propres, cet effet de levier permet de réduire les coûts de financement du projet.

Ces principes sont par ailleurs rappelés dans le Guide du Bail Emphytéotique Hospitalier, un outil global et innovant au service de l'investissement hospitalier[86] *qui indique à son paragraphe 7.12.2.1 que « la partie (I) [investissement] de la redevance couvre le service des emprunts contractés pour réaliser l'investissement (principal et intérêts) et la rémunération des fonds propres ».*

Le schéma présenté infra résume les sources de financement d'un montage en financement de projet classique ainsi que l'ordre de priorité dans les flux financiers :

Le taux de rentabilité des fonds propres est plus élevé que celui des dettes bancaires car l'ordre de priorité dans les flux financiers conditionne la rémunération des fonds propres au bon déroulement du projet. Cette rémunération des fonds propres est donc sujette aux aléas rencontrés sur la durée de vie du projet. Ces risques résiduels portés par la Société de Projet justifient donc la rémunération des fonds propres engagés par les actionnaires.

Au cas d'espèce, le taux de rémunération de la dette subordonnée est de 10 %, soit le taux de rendement interne attendu sur l'ensemble des fonds propres par les actionnaires sur la durée du projet.

Sur ce type de montage, le taux d'une dette subordonnée varie entre 8 % et 15 %. Cette fourchette est en effet rappelée par le Guide du Bail Emphytéotique Hospitalier précité qui indique dans son Tableau n° 3 (page 38/170) que la « rémunération des fonds propres investis au niveau du preneur » consiste en des « flux nécessaires à garantir une rentabilité d'au moins 8 % à 15 % des fonds propres, hors inflation, en fonction du transfert de risque. » Le taux attendu au cas d'espèce se situe donc dans la fourchette basse de ces estimations.

[86] *Le Guide du Bail Emphytéotique Hospitalier, un outil global et innovant au service de l'investissement hospitalier*, disponible sur le site de l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux.

Par ailleurs, cette source de financement est intéressante pour les investisseurs et optimise financièrement le Projet pour le cocontractant public. En effet :

- *au contraire des dividendes venant rémunérer le capital social, le versement des intérêts sur la dette subordonnée n'est pas soumis à la contrainte de la reconnaissance de profits distribuables, permettant ainsi une rémunération anticipée des actionnaires à moindres coûts. A l'inverse les dividendes ne peuvent être versés qu'à la double condition de disposer d'une trésorerie excédentaire et de bénéfices distribuables.*
- *de plus, les intérêts sur la dette subordonnée sont totalement ou partiellement (dans le cas présent) déductibles fiscalement. L'injection de cette dette permet donc une optimisation financière du montage et une réduction des loyers versés par le CHSF.*

La Cour des comptes indique en outre que les frais financiers qui découlent de la dette subordonnée d'actionnaires « représentent 19,4 % de l'ensemble des intérêts d'emprunts ». Le CHSF estime quant à lui ce pourcentage à environ 12 %.

Le CHSF souhaite en effet rappeler les éléments suivants :

- *La part « intérêt » du Loyer L_lb non utilisée pour le crédit B, doit faire l'objet d'une distinction entre ce qui relève du capital social, ce qui relève de la dette subordonnée, et ce qui relève de l'impôt sur les sociétés et des autres charges financières supplémentaires. Cette part« intérêt » du Loyer L_lb non utilisée pour le crédit B ne correspond donc pas aux seuls frais financiers de la dette subordonnée d'actionnaires.*
- *L'Annexe 8 du Bail, telle que modifiée par l'Avenant n° 1 aux Contrats, indique précisément le coût de la dette subordonnée dans son article 2.1. Les Coûts du financement de la dette subordonnée, s'élevant à 61,5 M€, intègrent en outre les remboursements de principal de la dette subordonnée. Il convient donc de retraiter de ce montant le montant du nominal de la dette subordonnée, afin de le comparer à l'ensemble des frais financiers liés aux emprunts.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE HOSPITALIER PIERRE OUDOT DE BOURGOIN-JALLIEU

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014

Tome II

Les suites

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire

	Pages réponses
Introduction 5	
1 - Les recommandations et leurs suites 9	
2 - Les résultats 2013 du suivi des recommandations 23	
Chapitre I - La Cour constate des progrès 35	
1 - Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion 37	*61*
2 - Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider 69	*75*
Chapitre II - La Cour insiste 83	
1 - Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) : une clarification à poursuivre 85	*95*
2 - La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux 103	*125*
3 - Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain : une réforme à prolonger 151	*159*
4 - L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre 177	*191*
5 - Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées 205	*219*
6 - Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage 247	*259*
7 - L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler 269	*293*
8 - La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain 305	*317*
9 - Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée 325	*339*
Chapitre III - La Cour alerte 347	
1 - SOVAFIM : un réexamen indispensable 349	*367*
2 - La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer 375	*397*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Introduction

Le tome II du rapport public annuel 2014 est consacré aux suites données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations que la Cour leur a adressées les années précédentes, en application de la prescription introduite par le législateur, en juillet 2011, dans le code des juridictions financières (article L. 143-10-1), selon laquelle le rapport public annuel de la Cour « comporte une présentation des suites données aux observations définitives des juridictions financières, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de fournir à la Cour des comptes ».

La Cour renforce depuis plusieurs années ses outils méthodologiques de formulation et de suivi de ses recommandations. En 2008, un référentiel de qualité des recommandations et une procédure de suivi annuel systématique ont été instaurés. En 2009, un guide sur le suivi des recommandations a été élaboré et le tome II du rapport public annuel a introduit, pour la première fois, un indicateur statistique de suivi des recommandations.

Afin de donner toute leur portée aux principes posés par l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières, **la procédure de suivi a été améliorée en 2013**. Mieux coordonnée, elle s'appuie désormais sur les secrétaires généraux des ministères, devenus les correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations rendues publiques adressées à leurs ministères. Elle repose en outre sur un système d'information plus performant.

Le suivi statistique des recommandations formulées dans les publications de la Cour entre 2010 et 2013, auquel est consacré le présent tome II, porte sur près de 1 700 recommandations, contre seulement 475 recommandations pour le suivi effectué en 2009.

Rendre mieux compte des résultats et de l'efficacité de ses interventions est, pour la Cour, une façon de remplir la mission d'information du citoyen qui lui a été confiée par la Constitution.

Le présent tome II s'ouvre sur deux présentations liminaires :

- l'une expliquant **comment la Cour formule ses observations et ses recommandations, et s'organise pour en assurer le suivi et en mesurer les effets ;**
- l'autre donnant un **aperçu d'ensemble des résultats du suivi effectué en 2013 :** l'indicateur synthétique des suites y est commenté ;

s'y ajoute un bilan plus approfondi du suivi, assorti de quelques éclairages particuliers.

Treize cas sont ensuite détaillés. Comme dans les trois éditions précédentes, ils sont classés en trois catégories en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations formulées antérieurement.

Chacune des **trois catégories** est matérialisée par une couleur :

- le **vert** lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ;
- l'**orange** pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent suffisants ;
- le **rouge** lorsqu'à l'inverse, la situation n'a pas ou peu évolué à la suite des recommandations, voire s'est détériorée.

Les treize cas examinés se répartissent comme suit :

Pour la première catégorie (vert ; chapitre I), des progrès avérés ont été constatés dans deux cas :

- *les amendes de circulation et de stationnement routiers ;*
- *le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat.*

Pour la deuxième catégorie (orange ; chapitre II), neuf exemples illustrent des situations dans lesquelles la réforme a besoin encore d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangible :

- *les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ;*
- *la gestion des déchets ménagers ;*
- *le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain ;*
- *l'organisation de l'adoption internationale en France ;*
- *le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) ;*
- *la lutte de Pôle emploi contre la fraude aux allocations chômage ;*
- *l'indemnisation des victimes de l'amiante ;*
- *la direction de l'information légale et administrative (DILA) ;*
- *les facilités de circulation de la SNCF.*

Pour la troisième catégorie (rouge ; chapitre III), deux cas illustrent des situations où les recommandations de la Cour sont largement restées lettre morte :

– *la SOVAFIM ;*

– *la Chancellerie des universités de Paris.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1

Les recommandations et leurs suites

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les comptes, les gestions et les politiques publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficience et l'efficacité des actions conduites.

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

Progressivement, le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir.

Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont engagées dans la même voie en 2013.

I - Les observations de la Cour

Qu'il s'agisse du contrôle des comptes et de la gestion d'un organisme public ou de l'évaluation d'une politique publique, tous les travaux[1] de la Cour des comptes se concluent, en règle générale, par la présentation d'« observations définitives » portant sur la façon dont, dans le cas considéré, les deniers publics[2] ont été employés.

[1] La formulation d'observations définitives n'est pas exclusive d'autres débouchés, par exemple les jugements rendus sur les comptes des comptables publics, les opinions formulées au titre de la certification des comptes ou les saisines d'autorités administratives ou juridictionnelles.

[2] Par exception, la Cour peut être amenée à contrôler l'emploi de certains fonds privés, notamment les dons collectés par appels à la générosité publique ou ouvrant droit à un avantage fiscal.

Ces observations, qui sont la matière des rapports[3] de la Cour, expriment l'opinion finale qu'elle s'est collégialement forgée au terme d'une procédure d'enquête systématiquement contradictoire. D'abord formulée à titre provisoire, l'observation ne devient « définitive » qu'après avoir été contredite, au moins par écrit et souvent aussi par des auditions, avec les responsables publics concernés et, le cas échéant, d'autres personnes physiques ou morales mises en cause ou simplement consultées.

Le code des juridictions financières, qui définit les missions et le cadre procédural de la Cour, prévoit différentes catégories de rapport (ou équivalents) et diverses modalités de transmission et de publication. Pour autant, un référé adressé à un ministre, un rapport sur l'exécution du budget de l'État destiné au Parlement et au Gouvernement ou un rapport public est toujours constitué d'un ensemble d'observations définitives.

Concrètement, une observation définitive de la Cour comprend, le plus souvent, deux éléments : un constat, portant sur des faits ou des données, et une appréciation, appuyée sur le constat et son analyse.

Un exemple d'observation définitive

Dans un rapport demandé par le Parlement sur l'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages, rendu public en septembre 2012, la Cour a formulé l'observation définitive suivante :

« Le coût global des moyens humains et matériels mobilisés pour les interventions de secours en montagne peut être évalué de façon approximative à environ 60 M€ par an pour ce qui concerne les unités de la gendarmerie et des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

L'activité de sécurité civile des services d'incendie et de secours (SDIS) étant polyvalente, l'absence de comptabilité analytique empêche d'isoler, au sein de leurs budgets, celles de leurs dépenses qui sont relatives au secours en montagne. La Cour regrette que l'hétérogénéité des données collectées auprès des SDIS rende impossible l'évaluation du coût global de leurs interventions.

Compte tenu de l'extrême variété des plans de secours départementaux et du contexte de concurrence qui oppose parfois les services, l'organisation du secours en montagne engendre divers dysfonctionnements.

[3] Le terme de « rapport » est entendu ici dans un sens générique, englobant les diverses productions (finales) de la Cour, dont les dénominations juridiques varient, notamment selon l'objet et les destinataires des productions.

Les redondances des moyens ou même des interventions des unités spécialisées sont fréquentes. En outre, les possibilités de mutualisation ne sont pas assez exploitées. Le traitement des alertes souffre de divers défauts selon les endroits : mauvaise identification des alertes, défaut d'interconnexion entre plateformes 15-18 (les deux numéros d'appel téléphonique pour les urgences, respectivement, pour les services d'aide médicale urgente et les pompiers), prise d'alerte directe par les services sans information du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). La dimension judiciaire des recherches interfère parfois avec la logique de secours. L'engagement des moyens aériens reste insuffisamment régulé par les CODIS, qui sont régulièrement contournés par les chefs d'opérations de secours (COS).

Il appartient aux préfets qui sont responsables de l'élaboration des plans de secours de prévenir de tels dysfonctionnements, notamment en contrôlant les conditions de mise en œuvre opérationnelle de ces plans. »

II - Les recommandations

Les observations les plus importantes, ou un ensemble d'entre elles, sont accompagnés de recommandations : au vu des constats effectués et des appréciations portées, la Cour y préconise des actions à mener pour mieux utiliser les deniers publics.

Si la Cour s'est toujours elle-même attachée à identifier les remèdes à apporter aux anomalies ou aux difficultés relevées lors de ses contrôles, sa pratique des recommandations répond aujourd'hui à une prescription du législateur.

De longue date, la loi (aujourd'hui l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, issu d'une rédaction remontant à la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes) a prévu que, dans ses rapports publics, la Cour, non seulement « expose ses observations », mais également y « dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

Plus récemment, cette obligation législative a été élargie et précisée (article L. 143-1 du même code) : quel que soit le type de rapport (de « communication » selon la terminologie du code) destiné « aux ministres, organismes et entreprises ainsi qu'aux autorités administratives compétentes », la Cour doit y assortir ses observations de « recommandations d'amélioration ou de réforme ».

La Cour a donc organisé et systématisé en conséquence sa pratique des recommandations : désormais présentes dans la plupart des rapports, elles y sont formulées et présentées de façon normée, à l'appui des observations les plus importantes susceptibles de justifier une préconisation d'amélioration ou de réforme. Dans ce cadre, les recommandations sont également répertoriées dans une base de données.

Un exemple de recommandation

Dans son rapport de septembre 2013 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour a consacré un chapitre à la chirurgie ambulatoire, qui concerne « des actes chirurgicaux […] réalisés dans des conditions techniques nécessitant impérativement la sécurité d'un bloc opératoire […] permettant sans risque majoré la sortie du patient le jour même de son intervention », tels que, pour les actes les plus courants, la chirurgie de la cataracte ou la libération du canal carpien, mais aussi des interventions plus complexes, de l'épaule par exemple.

Constatant que la politique volontariste de développement de la chirurgie ambulatoire menée par les pouvoirs publics restait limitée dans ses ambitions et que le potentiel d'économies très significatif qu'il recelait n'était encore que trop peu exploité**,** la Cour a formulé, à destination des responsables de l'État, « *les recommandations suivantes* :

- *aligner la tarification de la chirurgie en hospitalisation complète sur les coûts ambulatoires des établissements les plus efficients, pour l'activité qui peut être réalisée en ambulatoire ;*
- *définir réglementairement des seuils d'activité minimale en chirurgie à temps complet et en ambulatoire ;*
- *fixer des objectifs d'économies associés au développement de la chirurgie ambulatoire selon une programmation pluriannuelle ;*
- *supprimer parallèlement les surcapacités en chirurgie conventionnelle pour amplifier la conversion à la pratique ambulatoire ».*

Depuis 2008, un guide pour la formulation des recommandations définit la façon dont elles doivent être élaborées et rédigées. La qualité des recommandations est en effet essentielle aussi bien pour leur appropriation et leur mise en œuvre par leurs destinataires que pour leur suivi. Parmi les critères de qualité des recommandations figurent

notamment leur pertinence et leur caractère réaliste, opérationnel et mesurable.

La formulation et le suivi des recommandations

selon la norme ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des comptes répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations.

Elle prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit. ». Des critères de qualité sont énoncés. En particulier, les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses », elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance. »

III - Les critères d'appréciation

Si la Cour a pour mission générale de s'assurer du bon emploi des deniers publics, ses recommandations, comme ses observations, doivent échapper à toute subjectivité dans la conception de ce que doit être le bon usage des fonds publics, et, *a fortiori*, à toute considération d'opportunité, à tout parti pris idéologique ou à tout jugement arbitraire de quelque sorte que ce soit.

Cette exigence d'objectivité est un des principes fondateurs de l'organisation et de l'action de toute institution supérieure de contrôle, auxquels la Cour adhère en tant que membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Dans le cadre institutionnel français, tout comme

pour l'exigence d'impartialité, son respect est garanti, de façon générale, par l'indépendance de la Cour en tant que juridiction, par son fonctionnement collégial et par le caractère contradictoire de ses procédures.

S'y ajoute une garantie spécifique et non moins essentielle : l'obligation de toujours fonder les opinions émises sur des critères d'appréciation précis, définis en dehors de la Cour et clairement affichés.

Ces critères sont de deux types :

- soit la règle applicable, qui peut être une disposition législative ou réglementaire, ou encore une norme comptable ou une bonne pratique de gestion : il s'agit alors d'un contrôle de conformité, et l'observation comme la recommandation portent sur l'écart constaté avec la règle applicable, et sur la correction de cet écart ;

- soit la confrontation entre objectifs poursuivis, résultats obtenus et moyens mis en œuvre : il s'agit alors d'un contrôle de performance, et l'observation et la recommandation portent sur les écarts constatés d'efficience (résultats obtenus *versus* moyens mis en œuvre) et d'efficacité (résultats obtenus *versus* objectifs visés).

Cette dualité de critères ne vaut pas que pour les contrôles *stricto sensu* :

- l'appréciation de la conformité par rapport à des règles et à des normes dûment établies fonde aussi les jugements rendus par la Cour sur les comptes des comptables publics, les opinions qu'elle émet au titre de la certification des comptes ou les divers avis qu'elle rend ;

- la confrontation entre objectifs poursuivis, résultats obtenus et moyens mis en œuvre fonde également les évaluations de politique publique.

Toutes les positions prises par la Cour doivent ainsi s'appuyer sur des références objectives, qui ont pour caractéristique commune d'être fixées en dehors d'elle. En matière de conformité, les référentiels sont d'une grande diversité : par exemple, les règles budgétaires de l'État et ou les normes comptables des établissements publics. En matière d'efficience et d'efficacité, ils peuvent concerner des données comparatives : par exemple, les coûts ou les prix moyens observés pour une catégorie de prestations.

Le rôle de la Cour consiste à identifier, à mesurer et à expliquer les écarts constatés par rapport à ces référentiels.

Les analyses d'ensemble des finances publiques s'inscrivent dans cette même approche systématique.

Exemple de critère d'appréciation

Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme dans le chapitre sur les finances publiques de son rapport public annuel, la Cour prend systématiquement comme références les objectifs et prévisions qui figurent dans les textes financiers présentés par le Gouvernement et votés par le Parlement : les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ; les programmes de stabilité transmis à la Commission européenne ; les lois de finances de l'État et les lois de financement de la sécurité sociale.

Elle examine les risques pesant sur ces objectifs et ces prévisions, ainsi que les conditions permettant de les respecter. En particulier, les pistes d'économies qu'elle présente, souvent sous la forme d'un éventail non exhaustif de mesures, visent à éclairer les décisions que le Gouvernement et le Parlement pourront prendre pour atteindre les objectifs d'évolution des dépenses publiques qu'ils se sont donnés dans ces textes financiers.

Pour les examens de performance, si les moyens utilisés sont, en général, facilement mesurables, les résultats le sont moins, et il n'est pas rare que les objectifs assignés par les pouvoirs publics à une politique publique ou par les administrations de tutelle et les dirigeants à un établissement public ou une entreprise publique ne soient pas systématiquement formalisés, ou bien, lorsqu'ils le sont, soient trop nombreux pour que les résultats de l'action publique puissent être attribués à l'un ou l'autre d'entre eux.

Ainsi que la Cour le relève fréquemment, en soulignant à cet égard les différences avec beaucoup d'autres pays comparables, les objectifs visés par l'action publique sont souvent non seulement peu explicités, mais aussi difficiles à déchiffrer, y compris dans l'exposé des motifs et les documents préparatoires des textes de loi. Il s'ensuit que beaucoup des travaux de la Cour commencent par un décryptage des objectifs implicites, soumis à contradiction et préalable aux étapes suivantes du contrôle ou de l'évaluation.

Cette reconstitution des objectifs recherchés est indispensable à la préservation de l'objectivité des analyses et des conclusions. L'établissement du lien à faire entre un objectif donné et les résultats constatés requiert également une attention particulière, notamment lorsque les objectifs affichés sont nombreux.

En application du code des juridictions financières, les méthodes de contrôle, de certification ou d'évaluation appliquées par la Cour

relèvent elles-mêmes de normes professionnelles correspondant, pour la plupart, aux standards internationaux de contrôle et d'audit.

IV - La publication

Les travaux de la Cour ont quatre destinataires :

- le responsable de l'organisme public concerné ;
- l'autorité dont relève cet organisme (par exemple, le ministre de tutelle, pour un établissement public ou une entreprise publique) ;
- le Parlement, utilisateur à la fois pour le contrôle de l'action du Gouvernement, pour l'examen et le vote des autorisations budgétaires (État et sécurité sociale), ainsi qu'en tant que législateur ;
- le citoyen, auquel la Cour, par ses publications, rend compte directement.

Initialement cantonné au rapport public annuel, le champ des publications a été progressivement étendu, notamment depuis que la révision constitutionnelle de juillet 2008 a confié à la Cour la mission, nouvelle et spécifique, de « contribuer », « par ses rapports publics », « à l'information du citoyen ».

Une disposition législative du 29 juillet 2011 (article L. 143-1 du code des juridictions financières) lui permet désormais de rendre publiques toutes ses observations et recommandations, sous réserve des secrets protégés par la loi. Un décret du 29 mars 2013 en a précisé les modalités d'application (article R. 143-1 du même code).

Depuis 2011, les publications de la Cour sont ainsi passées d'une vingtaine à plus d'une soixantaine par an.

Cette augmentation ne tient pas à ce que le nombre des travaux effectués par la Cour s'est sensiblement accru, mais résulte d'une publication plus fréquente des travaux habituels. En particulier, la plupart des référés adressés au Premier ministre ou aux ministres sont désormais publiés (29 en 2013), et tous les travaux réalisés pour le Parlement et le Gouvernement le sont systématiquement.

Cette évolution s'inscrit dans la nouvelle mission constitutionnelle impartie à la Cour, telle que le législateur l'a déclinée, et qu'elle s'attache à progressivement mettre complètement en œuvre. D'autres types de

travaux sont encore susceptibles d'être rendus publics à l'avenir, par exemple les rapports sur les entreprises publiques.

Conformément à la prescription du législateur (article L. 143-1 précité du code des juridictions financières), les publications de la Cour sont effectuées dans le strict respect des secrets protégés par la loi : secret touchant à la défense nationale, mais aussi secrets commercial et des affaires ou secrets relatifs à la protection de la vie privée.

Les réponses des administrations, collectivités et autres personnes morales ou physiques concernées sont systématiquement publiées à l'appui des observations et recommandations rendues publiques.

La publication prend aujourd'hui avant tout la forme d'une mise en ligne sur le site internet de la Cour, avec, pour les rapports publics et les rapports annuels sur les finances publiques, une diffusion par la *Documentation française*. La publication porte sur le texte des observations et des recommandations tel que la Cour l'adresse aux pouvoirs, autorités et responsables publics, et il en va de même pour le texte des réponses de ces derniers.

De façon générale, la Cour s'efforce, malgré la technicité des sujets évoqués, de les rendre, ainsi que les opinions qu'elle exprime, aussi intelligibles que possible pour des lecteurs non spécialistes. La présentation des rapports est harmonisée, avec des encadrés explicitant les procédures et les méthodes suivies, un résumé, des « conclusions et recommandations » par chapitre et une récapitulation des recommandations. Les principaux rapports sont accompagnés d'une synthèse et d'un communiqué de presse, et certains donnent lieu à une présentation à la presse. La mise en ligne des autres travaux fait l'objet d'une information comportant quelques lignes explicatives sur la nature et le contenu des observations et recommandations publiées.

Si la publication a pour finalité première de fournir au citoyen des informations sur l'emploi des deniers publics tel qu'il est vu par l'institution publique chargée d'en assurer le contrôle, elle permet aussi, plus largement, à la Cour d'être mieux entendue. En renforçant leur audience et donc leur impact, ses travaux sont mieux valorisés.

V - Le suivi

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions a longtemps reposé sur l'organisation suivante :

– au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;

– entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi.

Il pouvait s'ensuivre un long intervalle de temps entre le contrôle et l'analyse de ses suites.

S'agissant du rapport public annuel, un suivi spécifique incombait à l'administration, et non à la Cour. À partir de 1963, une succession de commissions administratives *ad hoc*, rendues permanentes en 1973, auxquelles la Cour elle-même ne participait pas, en a été chargée et s'en est acquittée selon une périodicité et avec une ténacité variables, avant de tomber en désuétude, le dernier rapport datant de 1985.

Afin de mieux valoriser ses travaux, la Cour a ainsi été amenée à mettre en place son propre suivi et, à partir de 1998, à y consacrer un chapitre de son rapport public annuel. Depuis 2007, un tome distinct y est réservé, dans lequel ont été introduits, en 2010, un indicateur statistique de suivi des recommandations et, en 2011, une échelle à trois degrés, selon que les suites constatées témoignent de progrès avérés, de résultats mélangés ou d'une inertie caractérisée.

Avec le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en lui fixant une configuration particulièrement ambitieuse et en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même :

– les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;

– pour sa part, la Cour doit présenter ces suites dans son rapport public annuel, cette « présentation (étant) établie sur la base de(s) comptes rendus » fournis.

Si le texte de l'article ne mentionne que les « observations définitives », sans y associer formellement les recommandations, il ne fait cependant pas de doute que le suivi ainsi défini les englobe implicitement. L'article visant les observations des juridictions financières et l'obligation de suivi s'applique non seulement à la Cour

mais également aux observations définitives formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes.

À partir des comptes rendus transmis, la Cour apprécie le degré de mise en œuvre de chacune des recommandations suivies. La mise en œuvre peut être totale, partielle ou nulle. Une cotation « refus » peut également être utilisée, lorsque le destinataire a formellement déclaré qu'il ne mettrait pas la recommandation en œuvre. Les cotations décidées, assorties d'informations complémentaires, sont saisies dans la base de données à partir de laquelle est calculé l'indicateur synthétique de suivi des recommandations sur les trois dernières années.

Un rapport sur les résultats de la revue annuelle de suivi des recommandations est établi chaque année par les chambres de la Cour pour leurs domaines respectifs de compétences.

Dans un premier temps au moins, la Cour a pris le parti d'une mise en œuvre circonscrite :

– aux recommandations, et non aux couples observations et recommandations ;

– parmi les recommandations, seulement à celles formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années suivant celle de la publication.

Ce périmètre restreint recouvre près de 1.700 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

Deux innovations doivent être soulignées. En premier lieu, les secrétaires généraux des ministères ont été désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort[4]. En second lieu, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

[4] Par exception, dans le cas du ministère de la défense, le chef du service du contrôle général des armées est le correspondant de la Cour pour les recommandations.

VI - Les effets

En systématisant la formulation de recommandations et l'examen périodique des suites qu'elles ont reçues, la Cour renforce l'efficacité des travaux qu'elle mène.

L'objectif recherché n'est pas que les recommandations de la Cour soient nécessairement et systématiquement retenues. D'autres voies de réformes peuvent être suivies par les pouvoirs publics pour remédier aux anomalies et difficultés relevées par la Cour. Au demeurant, comme il est normal dans une démocratie, le pouvoir de décision appartient au Parlement et au Gouvernement qui, par exemple pour des raisons d'opportunité, peuvent choisir de ne pas suivre une recommandation.

Le suivi des recommandations effectué par la Cour a un impact à plusieurs titres :

- il a un effet incitatif, tous les destinataires des observations définitives de la Cour étant tenus de rendre compte de la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées ;
- il contribue au dialogue entre la Cour, les entités contrôlées, et le Parlement ;
- au sein même de la Cour, il permet de renforcer les exigences en matière de qualité des recommandations formulées. Chaque année, l'élaboration par les chambres du rapport de suivi annuel des recommandations donne, en effet, l'occasion de tirer des enseignements sur le contenu des recommandations précédemment formulées ainsi que sur les modalités de leur suivi.

Les principales difficultés de l'exercice de suivi des recommandations tiennent à la nature et à la portée très diverses des suites, conséquence du caractère hétérogène des recommandations qui sont formulées.

En particulier, l'une des limites rencontrées résulte de la variété des situations qu'est susceptible de recouvrir une mise en œuvre partielle : il peut s'agir soit d'une réforme décidée sur le principe, mais dont l'application effective demande des délais, la perspective étant alors celle d'une mise en œuvre totale, soit, au contraire, de la mise en place de quelques ajustements qui ne répondent que partiellement à la recommandation émise, sans que soit envisagée une complète mise en œuvre.

Dans ce contexte, les appréciations formulées à partir d'un indicateur synthétique doivent être considérées avec précaution, celui-ci ne pouvant pas, par nature, rendre compte de toute la complexité et de la diversité des situations qu'il vise à refléter.

En particulier, l'importance des recommandations, notamment sous l'angle de leur impact financier, varie fortement.

Enfin, si la Cour porte une attention renforcée à la qualité de ses recommandations et à leurs suites, l'efficacité du suivi dépend également, pour une grande part, de l'implication des administrations et organismes concernés.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2

Les résultats 2013 du suivi des recommandations

Le suivi 2013 des recommandations a porté sur 1 671 recommandations formulées dans des communications rendues publiques entre 2010 et 2012[5].

I - L'évolution de l'indicateur global de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État relatif aux juridictions financières (programme 164-*Cour des comptes et autres juridictions financières*, relevant de la mission budgétaire *Conseil et contrôle de l'État* rattachée au Premier ministre).

Cet indicateur synthétique rend compte du suivi des recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que dans ses communications au Premier ministre ou aux ministres (les référés).

Les recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes sont intégrées à ce suivi lorsqu'elles ont figuré dans une publication de la Cour, notamment dans ses rapports publics.

L'indicateur est défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. Pour être considérée comme

[5] Sont incluses les recommandations contenues dans le rapport public annuel 2013 présenté début février 2013, mais portant sur les travaux réalisés en 2012.

effective, la mise en œuvre ne doit pas nécessairement être totale ; elle peut n'être que partielle.

Évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2011 (suivi 2011 des recommandations formulées en 2008, 2009 et 2010)	**2012** (suivi 2012 des recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011)	**2013** (suivi 2013 des recommandations formulées en 2010, 2011 et 2012)	Progression du nombre de recommandations entre les suivis 2011 et 2013
Nombre de recommandations formulées	772	1 213	1 671	+ 116,5 %
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	560	862	1 033	+ 84,5 %
Taux	72,5 %	71,1 %	62 %	

L'indicateur synthétique de suivi a diminué de 9,1 points en 2013, passant de 71,1 % en 2012 à 62 %.

En raison de l'augmentation du nombre des publications de la Cour, le nombre de recommandations formulées et suivies a nettement progressé en 2013. Ceci explique pour une part la diminution du taux des suites constatées, dans la mesure où le nombre de recommandations émises en 2012 est nettement supérieur à celui des deux années précédentes (elles représentent à elles seules près de la moitié des recommandations suivies en 2013). Les délais de mise en œuvre des recommandations étant souvent progressifs, il est logique qu'une partie importante des recommandations les plus récentes n'ait pas encore été mise en œuvre.

La baisse du taux de suivi peut également résulter de l'amélioration des outils de suivi et de la vigilance accrue de la Cour lors de son suivi annuel systématique pour apprécier plus finement le degré réel de mise en œuvre des recommandations. Ainsi, la cotation « partiellement mise en œuvre », susceptible de recouvrir des situations très différentes, est désormais utilisée de manière moins systématique dans les cas où seules de premières mesures concrètes ont été prises ou sont en voie d'être prises.

Au total, le nombre de recommandations partiellement ou totalement suivies est passé de 560 à 1.033 en trois ans, soit un quasi-doublement des situations ayant évolué dans le sens recommandé par la Cour.

II - Les délais de prise en compte des recommandations

Le suivi systématique assuré par la Cour permet de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

1 - Une mise en œuvre progressive

L'analyse statistique permet de constater que le taux de suivi varie souvent en fonction de l'ancienneté des recommandations. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations, ainsi que l'illustrent les cinq cas détaillés ci-après.

a) Le rapport public thématique de 2010 sur l'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves

Le rapport public thématique sur l'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010) constitue une illustration de cette mise en œuvre progressive. En 2012, le suivi des recommandations contenues dans ce rapport faisait apparaître que seules trois d'entre elles avaient été partiellement mises en œuvre. En 2013, le taux de suivi s'est nettement amélioré, passant de trois à six, soit 46 % des recommandations.

La création du conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESS), prévu par l'article 33 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, a, par exemple, contribué à répondre à l'une des recommandations de la Cour invitant à évaluer régulièrement toutes les politiques et actions éducatives mises en œuvre (programmes personnalisés de réussite éducative, stages de remise à niveau, aide personnalisée, carte scolaire, notamment) afin de

déterminer quels dispositifs doivent être maintenus, modifiés ou supprimés.

b) Les recommandations relatives au système français d'indemnisation du chômage partiel formulées dans le rapport public annuel 2011

La réforme du système d'indemnisation du chômage partiel par la loi du 14 juin 2013 a répondu aux recommandations de la Cour présentées dans le rapport public annuel 2011, appelant à une simplification du dispositif par unification des deux régimes existants (le chômage partiel « classique » et l'activité partielle de longue durée) et une meilleure attractivité du dispositif pour les entreprises.

c) Le rapport public thématique de 2012 sur « La politique de la ville : une décennie de réformes »

Il en va de même du rapport public thématique sur la politique de la ville publié en juillet 2012, dont certaines recommandations sont déjà mises en œuvre, telle que la convention signée entre le ministère de la ville et Pôle emploi, le 30 avril 2013, qui prévoit notamment d'affecter 400 conseillers supplémentaires dans les quartiers prioritaires. Les autres recommandations sont en grande partie reprises dans le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en cours d'examen au Parlement, notamment la réforme de la géographie prioritaire et la création d'une dotation spécifique pour la politique de la ville.

d) Le rapport demandé par le Parlement et publié en 2010 sur la place et le rôle de l'Agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement

Certaines recommandations portent sur des politiques complexes qui impliquent une mobilisation au plus haut niveau. Dans son rapport sur l'aide publique au développement, la Cour avait constaté l'absence de pilotage, le véritable décideur étant au mieux les administrations de tutelle, sinon le principal opérateur, l'Agence française de développement (AFD). Elle a donc préconisé que les outils de coordination interministérielle soient réactivés, que les choix une fois effectués soient mis en œuvre et donnent lieu à un suivi. Ainsi le comité interministériel pour la coopération internationale de développement (CICID), qui ne

s'était pas réuni depuis 2009, l'a été en juillet 2013 par le Premier ministre.

2 - Des recommandations récentes déjà mises en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait néanmoins apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations.

a) Le rapport demandé par le Parlement et publié en 2013 sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence

Le 17 juillet 2013 a été rendu public un rapport sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence, établi à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Une proposition de loi, reprenant bon nombre des préconisations formulées par la Cour, a été déposée dès le 13 novembre 2013, et son examen par l'Assemblée nationale a débuté en janvier 2014. Elle vise à renforcer la protection du droit de propriété des épargnants.

b) Le rapport public thématique de 2013 sur « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques »

Quatre des recommandations formulées dans le rapport public thématique de janvier 2013, sur « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques » ont déjà été mises en œuvre. En particulier, le principe de la majoration des contributions des employeurs à l'assurance chômage pour les contrats de moins de trois mois, prévu par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, a été repris dans la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. En revanche, d'autres recommandations n'ont pas encore eu de suite.

c) Le rapport public thématique de 2013 sur l'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010

À la suite du tremblement de terre en Haïti, la Cour avait procédé à une analyse des conditions dans lesquelles les opérations de secours ont été menées. Tout en soulignant le dévouement et l'implication personnelle des sauveteurs, elle avait formulé, dans son rapport public thématique de janvier 2013, des recommandations destinées à améliorer le dispositif d'intervention en cas de nouvelle catastrophe impliquant une intervention. Ces dernières ont été très largement mises en œuvre.

3 - Des engagements parfois fragiles

a) Le cas des écoles normales supérieures

À l'inverse, l'exemple des écoles normales supérieures (ENS) montre la fragilité de certains engagements. Plusieurs recommandations adressées au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, que la Cour avait cotées comme partiellement mises en œuvre lors du suivi de 2012 en raison de signaux positifs et des promesses de mise en œuvre progressive, sont désormais considérées, au vu de l'absence de réalisation effective, comme non mises en œuvre.

La Cour recommandait, entre autres, la modulation du soutien financier aux écoles sur des critères bien définis, la dévolution intégrale à ces écoles des responsabilités de suivi de l'engagement décennal, le réexamen du statut et du mode de rémunération des élèves et, dans ce contexte, l'accroissement du nombre d'élèves et d'étudiants.

Or il apparaît aujourd'hui que le modèle de répartition des moyens entre les écoles n'a pas été modifié. En outre, le nouveau décret relatif à l'école normale supérieure d'Ulm n'est pas encore paru. Par ailleurs, le ministère se montre très prudent sur une évolution du statut des élèves normaliens et souhaite que la hausse du nombre d'élèves fonctionnaires-stagiaires soit « maîtrisée » ces prochaines années.

Le ministère a, en outre, annoncé en 2013 la création d'une nouvelle école normale supérieure à Rennes, issue de l'antenne bretonne de l'école de Cachan, alors que la Cour avait, lors de son contrôle de l'école de Cachan en 2011, souligné les inconvénients d'une telle évolution et recommandé de « réexaminer le fondement stratégique de la

transformation de l'antenne de Ker Lann en école normale supérieure de plein exercice ».

b) La reprise des recrutements d'ouvriers d'État au ministère de la défense et au ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile

Dans ses rapports publics annuels 2011 et 2012, la Cour préconisait de mettre un terme à tout recrutement d'ouvrier d'État dans les services du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile et du ministère de la défense.

Fin 2012, ces recommandations avaient été totalement mises en œuvre, les deux ministères ayant cessé tout recrutement.

Toutefois, un an plus tard, la Cour a constaté que ces engagements n'ont en définitive pas été tenus dans la durée. En effet, le ministère de la défense a été autorisé, en 2013, à procéder à des recrutements ponctuels de personnels sous statut d'ouvrier d'État pour des besoins spécifiques. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a, lui aussi, obtenu l'autorisation de recruter de nouveau 88 ouvriers à la suite d'une réunion interministérielle de juin 2013.

La Cour a réitéré sa recommandation dans un référé au Premier ministre de novembre 2013.

III - Le chiffrage des économies induites

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée. Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Voici trois exemples d'économies potentielles ou effectivement réalisées.

a) La révision du dispositif du « bonus-malus » automobile

Depuis 2009, la Cour recommande périodiquement de revoir le dispositif de « bonus-malus », censé être financièrement équilibré, alors que depuis sa mise en œuvre en 2008, il accumule les déficits (1,4 Md€ entre 2008 et 2011). Dans son référé de novembre 2011 sur l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, elle préconisait ainsi d'adapter certains engagements du Grenelle à la nouvelle situation des finances publiques.

Le durcissement du dispositif depuis 2012 – abaissement du seuil du bonus, alourdissement de celui du malus – a abouti à ce que, pour la première fois, en 2012, celui-ci a été équilibré (230,44 M€ de recettes, 229,57 M€ de dépenses). Il devrait également l'être en 2013 et sans doute en 2014, le projet de loi de finances prévoyant un nouveau durcissement des conditions d'attribution du bonus et une majoration du malus pour les véhicules émettant plus de 130g de CO_2.

L'économie réalisée par rapport à ce qu'aurait été une reconduction du dispositif en vigueur jusqu'à 2011 peut être estimée à environ 220 M€ (200 M€ économisés sur le bonus, 20 M€ de recettes supplémentaires provenant du malus).

b) La réduction du déficit du service de santé des armées

La plupart des recommandations du rapport public thématique de 2010 sur le service de santé des armées, ainsi que celles du contrôle de suivi ayant donné lieu à une insertion au rapport public annuel 2013, ont été mises en œuvre ou sont en passe de l'être.

La facturation aux militaires des consultations hors service doit entrer en vigueur en 2015 pour un gain estimé à 6 M€ par an. Parmi les principales réalisations figurent, en outre, le regroupement mi-2011 à Lyon-Bron des écoles du service de santé des armées de Bordeaux et de Lyon, permettant de dégager des économies estimées par le service de santé des armées, fin 2013, à 86 équivalents temps plein, et à 18 M€ dont 6 M€ en fonctionnement.

Par ailleurs, le nombre de gardes effectuées par les médecins militaires au profit du secteur civil et le nombre d'actes chirurgicaux ont fortement augmenté, tandis que le taux d'occupation des lits des hôpitaux militaires est passé de 52 % en 2010 à 61 % en 2013.

Dans ce contexte, le déficit du service de santé des armées a diminué, passant de 280 M€ en 2009 à 190 M€ en 2012.

Toutefois, reste notamment la question, non tranchée à ce jour, du maintien du nombre actuel d'hôpitaux des armées dans un contexte où certains d'entre eux vont nécessiter des investissements importants en matériels hospitaliers dans les prochaines années.

c) La réforme de la politique d'aide à la presse : des économies potentielles

La mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour dans le rapport public annuel 2013 sur le plan d'aide à la presse devrait conduire à une diminution potentielle des dépenses d'environ 200 M€. Deux dispositifs présentent, en effet, à court terme, des marges d'économie : l'aide au transport postal de la presse écrite et l'application du taux « super réduit » de la TVA.

IV - Les effets des recommandations formulées par la Cour pour deux catégories de communications définitives

À titre d'exemple, sont détaillées ci-après les suites données :

- aux référés adressés en 2012 ;
- aux rapports demandés par le Parlement.

a) La mise en œuvre des recommandations formulées dans les référés adressés en 2012

105 recommandations formulées dans les référés adressés par la Cour en 2012 sont prises en compte dans le suivi des recommandations pour 2013.

Après un an, 69 d'entre elles, soit près de 66 %, ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

À titre d'exemple, les recommandations formulées dans le référé de 2012 sur l'Ecole polytechnique ont été presque totalement mises en œuvre. Deux exceptions sont à relever : d'une part, la recommandation sur la définition d'une stratégie globale pour mieux figurer dans les classements internationaux qui, bien qu'acceptée, nécessite une taille critique qui ne sera atteinte qu'avec la création de l'Université de Paris Saclay et, d'autre part, celle sur le remboursement de la « pantoufle », qui, bien qu'acceptée, nécessite d'être effectivement mise en œuvre en 2014. Parmi les principales mesures prises en application des recommandations de la Cour figurent la dénonciation de la convention avec la société X ROM en 2013, le passage de 10 à 18 des places offertes aux élèves issus de l'université, la mise en conformité avec les textes règlementaires de la grille de rémunération des enseignants chercheurs, l'amélioration de la comptabilité analytique déployée en 2011 ou encore l'augmentation des ressources propres de l'école qui atteignent à présent 30 % de son budget.

De même, les recommandations adressées par la Cour au ministre des affaires étrangères pour revoir le fonctionnement de l'Institut du monde arabe ont été prises en compte. Les organes de direction et d'orientation ont été réformés. Ainsi, les fonctions de président du haut conseil et de président du conseil d'administration ont été réunies. L'organisation des services a été simplifiée. Le contrat d'objectifs et de moyens a été complété en incluant la programmation culturelle pluriannuelle, notamment le programme des expositions.

b) La mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports demandés par le Parlement

Le nombre des recommandations figurant dans les rapports demandés par le Parlement a nettement augmenté au cours des dernières années.

439 recommandations formulées dans les rapports demandés par le Parlement et rendus publics en 2010, 2011 et 2012 ont fait l'objet d'un suivi en 2013.

Fin 2013, 277 d'entre elles, soit 63 %, ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

Parmi celles-ci, les recommandations issues du rapport sur les comptes et la gestion de l'Établissement de préparation et de réponses aux urgences (EPRUS), établi à la demande de l'Assemblée nationale, ont été totalement suivies. Le décret du 7 janvier 2013 relatif à la préparation et aux réponses aux situations sanitaires exceptionnelles a pris en compte des enseignements tirés de la gestion de la pandémie grippale de 2009/2010. Par ailleurs, l'instruction du 27 juin 2013 relative à l'organisation territoriale de la gestion des situations sanitaires exceptionnelles a permis de formaliser la chaîne de commandement en matière de santé et son articulation avec la chaîne préfectorale.

De même, l'ensemble des recommandations formulées dans le cadre du rapport sur la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN a été mis en œuvre. Les efforts en faveur de la stratégie industrielle au sein de l'OTAN se sont ainsi traduits par l'obtention par Thales, associé à l'américain Raytheon, du contrat de réalisation d'un noyau logiciel destiné à la défense anti-missile. Dans le cadre du processus d'homologation des centres d'excellence, le centre de Chalon-sur-Saône a été proposé pour le domaine du carburant. La prise en compte des contributions en nature apportées par la France à l'OTAN lui a permis de réduire à due concurrence sa participation financière de 21 M€ au *pool* d'Awacs relevant de l'OTAN. Enfin, les représentants français ont plaidé pour la mise en place d'audits de performance par le collège des auditeurs et pour la poursuite des réformes visant à la diminution des coûts de structure de l'OTAN.

Les suites du rapport consacré au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), établi à la demande de la commission des finances du Sénat, illustrent le cas de prélèvements exceptionnels décidés sur le fonds de roulement, à hauteur de 240 M€ en LFI 2013 et LFI 2014, pour faire droit à la critique de la Cour portant sur le modèle de financement par taxes affectées qui échappe à la norme de dépense imposée au budget de l'État.

En revanche, d'autres recommandations ne sont que faiblement suivies. À titre d'exemple, les travaux effectués par la Cour, à la demande de l'Assemblée nationale, sur les politiques de lutte contre le tabagisme fin 2012, ont été largement repris dans le rapport d'information qu'elle a publié en février 2013. Toutefois, le degré de mise en œuvre des recommandations formulées sur ce sujet reste faible : seules 26 % d'entre elles ont fait l'objet d'avancées significatives.

Le rapport de la Cour mettait en lumière la nécessité de passer de politiques juxtaposées à une politique renouvelée et coordonnée de lutte contre le tabagisme. La mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MIDLT) a été chargée de cette tâche, alors que la Cour a relevé à plusieurs reprises les faiblesses de son positionnement et de son action interministérielle.

Enfin, le plan de contrôle de la réglementation relative au tabac n'a pas été élaboré : la rémunération des buralistes n'a pas été révisée et, si la consommation de tabac s'est nettement infléchie en 2013, cette évolution semble moins due à un relèvement de prix pratiqués, restés dans la ligne de ceux précédemment effectués, qu'à des modifications de consommation (diffusion des cigarettes électroniques).

Chapitre I

La Cour constate des progrès

1. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion
2. Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion

PRÉSENTATION

En dix ans, la vitesse moyenne des véhicules légers sur les routes a baissé de 10 km/h, passant de 89,5 km/h en 2002 à 79,3 km/h en 2012. Dans le même temps, le nombre de morts sur les routes a diminué de moitié (de 7 242 en 2002 à 3 653 en 2012)[6]. Le dispositif de sanctions des infractions aux règles de circulation, sous forme d'amendes et de retraits de points du permis de conduire, a très certainement contribué à ces résultats.

Les amendes ne sanctionnent pas seulement des infractions aux règles de circulation mais aussi celles aux règles de stationnement. La première catégorie de sanctions vise à influer sur le comportement des conducteurs pour améliorer la sécurité routière, la seconde à réguler le stationnement dans les villes. L'augmentation des recettes de l'État n'est pas leur objectif premier. En 2012, le coût de la politique de sécurité routière est estimé à 2 865 M€[7] pour l'État, alors que les recettes des amendes ont été de 1 624 M€, dont seulement 1 030 M€ conservés par l'État et ses établissements publics, le solde étant réparti entre des collectivités locales.

Comme dans son rapport public annuel de 2010, la Cour n'aborde ici que la gestion des amendes sanctionnant des contraventions des quatre premières classes, soit l'essentiel des amendes[8], et non celle des retraits de points.

---

[6] En 2002, l'observatoire national interministériel de sécurité routière comptait les décès six jours après l'accident ; depuis 2005, il dénombre les « tués à 30 jours ».

[7] Selon le document de politique transversale « Sécurité routière » annexé au projet de loi de finances pour 2014.

[8] D'autres infractions comme celles relatives aux transports en commun (SNCF, RATP), à la tranquillité publique, à l'environnement sont également sanctionnées par des amendes. Au stade des amendes forfaitaires majorées, ces autres infractions correspondent à environ 12 % du total.

Depuis 2010, le système de gestion a été fortement amélioré grâce à l'automatisation progressive des procès-verbaux, mais les modalités d'intervention des différents acteurs appellent encore des critiques.

La modernisation intervenue (I) a conduit à une hausse de la verbalisation et à une amélioration de l'efficience de la gestion (II). Elle n'empêche pas certaines faiblesses (III), ainsi qu'une coordination insuffisante des acteurs (IV) et une absence de contrôle des officiers du ministère public (V).

De la verbalisation au paiement de l'amende : l'évolution du système

Les contraventions des quatre premières classes du code de la route sont dressées par des agents verbalisateurs, policiers, gendarmes ou policiers municipaux. En raison de leur très grand nombre, ces contraventions sont traitées selon la procédure pénale simplifiée de l'amende forfaitaire, ou, en cas de non-paiement dans les délais requis, de l'amende forfaitaire majorée[9].

Le paiement de l'amende forfaitaire éteint l'action publique. En cas de non-paiement, l'officier du ministère public intervient. Celui-ci appartient à la hiérarchie policière mais représente le procureur de la République et agit comme un magistrat du parquet. Il envoie un titre exécutoire au comptable public, lequel adresse au contrevenant un avis d'amende forfaitaire majorée. Le comptable public est ensuite chargé de recouvrer l'amende.

Le contrevenant peut contester l'amende, aux stades forfaitaire ou forfaitaire majoré, auprès de l'officier du ministère public. Si la contestation est recevable, celui-ci a le pouvoir de classer sans suite ou d'engager des poursuites.

En 2010, la Cour observait que l'État ne disposait que de données approximatives sur les amendes, à l'époque dressées dans leur très grande majorité au moyen de contraventions sur support papier. Elle soulignait également l'importance des « indulgences » accordées, en dehors du cadre légal, notamment par les services de la préfecture de police de Paris.

La Cour avait formulé plusieurs recommandations.

Les services verbalisateurs étaient invités à disposer des mêmes applications informatiques pour gérer les contraventions, de façon à organiser une consolidation nationale des données. En cas de succès de son expérimen-

[9] Au-delà, en ce qui concerne les contraventions de 5ème classe, les peines encourues sont l'amende et les peines privatives et restrictives de droits et de sanction-réparation.

-tation, le procès-verbal électronique pourrait être déployé. Il était proposé de veiller à appliquer la circulaire du ministre de l'intérieur de 2002 interdisant les annulations d'amendes en dehors de l'office de l'officier du ministère public, seul habilité à le faire. Était également préconisée la mise en place d'un contrôle interne au sein de chaque service verbalisateur, permettant de suivre le nombre de formulaires des carnets à souche de contraventions sur support papier.

Certaines des recommandations alors formulées n'ont plus lieu d'être dès lors que les contraventions sur support papier sont vouées à disparaître. Depuis 2010, le système a été, en effet, rapidement et significativement modernisé grâce au déploiement du procès-verbal électronique (PVe), tandis que l'implantation de radars, de plus en plus perfectionnés, s'est poursuivie et que la fonction de l'officier du ministère public a gagné en importance.

I - Une modernisation rapide

A - La généralisation en cours de l'automatisation

1 - La persistance des procès-verbaux sur papier

Le « timbre amende » est l'expression communément utilisée pour désigner le procès-verbal de contravention « papier » remis au contrevenant ou apposé sur le pare-brise de son véhicule, l'agent verbalisateur conservant la carte maîtresse correspondante. Comme l'a souligné la Cour en 2010, ce mode de verbalisation présente de nombreux défauts.

En raison des carences des systèmes d'information, il est impossible de déterminer directement combien d'amendes sont émises chaque année par l'ensemble des services de police. En outre, le nombre de formulaires des carnets à souche ne peut être rapproché rigoureusement du nombre de contraventions dressées, puis des amendes forfaitaires, payées ou non, et des amendes forfaitaires majorées. Cette méconnaissance des données de base ne permet pas, en particulier, de contrôler les annulations d'amendes et leur justification.

Le nombre des amendes forfaitaires dressées n'est connu, plus d'un an après l'infraction, que de manière approximative par les recensements faits par les préfectures auprès des services verbalisateurs

puis centralisés par la direction générale des collectivités locales. Faute d'informations précises, fiables et actuelles, aucun pilotage du système n'est possible.

2 - La quasi-généralisation du procès-verbal électronique pour les policiers et les gendarmes

Pour faire face à ces difficultés, le procès-verbal électronique (PVe) a été développé à partir de 2009. Les agents verbalisateurs sont dotés d'un boitier électronique qui adresse directement un « message d'infraction[10] » à un centre national de traitement situé à Rennes. Ce centre interroge ensuite automatiquement le système d'immatriculation des véhicules (SIV), pour retrouver le nom et l'adresse du titulaire de la carte grise du véhicule en infraction, puis expédie un avis de contravention à ce titulaire.

Cette procédure entièrement automatisée offre plusieurs avantages. Elle est rapide, en particulier lorsque les agents sont équipés d'un matériel spécifique nomade. Elle est sécurisée, contrairement au « timbre amende », car le « message d'infraction » ne peut être effacé. Si l'agent verbalisateur constate une erreur *a posteriori*, il n'a que quatre jours ouvrés pour alerter, sous couvert de son chef de service, l'officier du ministère public et lui proposer de bloquer l'envoi de l'avis de contravention par le centre national de traitement de Rennes. Conformément au code de procédure pénale, seul l'officier du ministère public est habilité à procéder à cette annulation « technique » de la contravention, qui concerne moins de 1 % des cas. Enfin, la gestion informatisée permet de tracer l'ensemble de la procédure, y compris les annulations, jusqu'au paiement ou non de l'amende forfaitaire. La sécurisation de la procédure, qui empêche les annulations d'amendes en dehors de l'officier du ministère public, répond à l'une des recommandations de la Cour en 2010.

Dans la ligne d'une autre recommandation de la Cour, la généralisation du procès-verbal électronique auprès des services verbalisateurs de l'État a été achevée en juin 2012. Les collectivités territoriales y ont de plus en plus recours pour leurs polices municipales : fin 2013, elles étaient plus de 1 350 à avoir adopté ce mode de verbalisation, dont 26 villes de plus de 100 000 habitants sur 40.

[10] Le message d'infraction est une information numérique précisant la date, l'heure, le lieu et la nature de l'infraction, ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule et l'identité de l'agent verbalisateur.

Toutes les contraventions ne sont toutefois pas encore dressées au moyen du procès-verbal électronique (PVe), pour trois raisons : l'équipement progressif des polices municipales, le nombre encore insuffisant des matériels remis aux policiers et aux gendarmes et la couverture incomplète du champ de la verbalisation par le PVe. Étendu à 687 infractions à l'été 2013, ce champ devait porter sur 1 100 infractions fin 2013, y compris notamment des infractions non routières (tapage nocturne, chiens dangereux, etc.).

En outre, pour les amendes payées sur le champ par chèques ou en espèces, notamment par des conducteurs étrangers, tant que les matériels nomades ne permettront pas leur encaissement par carte bancaire, une gestion en dehors du système automatisé restera nécessaire.

3 - Le développement du contrôle automatisé par radars

Parallèlement s'est développé depuis 2003 le « contrôle automatisé » des infractions au code de la route avec des radars mesurant la vitesse et, depuis 2009, des radars photographiant le franchissement irrégulier de feux rouges ou de passages à niveau. Le nombre de radars installés a continument augmenté, pour atteindre 4 116 au 1er juillet 2013 (contre 3 003 en 2010). Ces équipements acheminent vers le centre national de traitement de Rennes des « messages d'infraction » sous la forme de clichés. Après lecture du numéro de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné et interrogation du système d'immatriculation des véhicules (SIV), l'infraction est constatée par un policier ou un gendarme du centre automatisé des infractions routières[11] placé auprès du centre national de Rennes. Ce constat est suivi de l'envoi, à l'adresse du domicile du titulaire de la carte grise du véhicule constaté en infraction, telle qu'enregistrée dans le SIV, d'un avis de contravention et d'une demande de paiement d'amende.

B - La nécessité d'un complet abandon du support papier

Le nombre total d'amendes infligées en 2007 était de 33 millions, dont 26 millions par « timbre amende » et 7 millions à la suite

[11] Ce centre, alternativement dirigé par un policier et un gendarme, emploie en tout quinze policiers et quinze gendarmes qui ont formellement dressé plus de 12 millions de contraventions en 2012.

d'infractions constatées par des radars. En 2011, dernière année pour laquelle le nombre total d'amendes, recensé par la direction générale des collectivités locales, est disponible, celles infligées par « timbre amende » étaient au nombre de 23 millions et celles issues du système automatisé (radars et procès-verbaux électroniques) proche de 14 millions, soit environ 37 millions au total.

En 2012, dans l'hypothèse où les polices municipales auraient dressé autant de contraventions qu'en 2011, on peut estimer *a minima* le nombre global de contraventions à 38,8 millions, dont 15,8 millions établies manuellement et 23 millions issues du système automatisé, soit une proportion inversée par rapport à l'année précédente.

Même si l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), établissement public chargé de gérer le système automatisé, prévoit que l'usage du « timbre amende » devrait être ramené à une proportion très faible en 2015, celui-ci concernait encore environ 40 % des contraventions en 2012, six mois après la quasi-généralisation du procès-verbal électronique dans les services de l'État[12]. Or les défauts de cette procédure manuelle, que la Cour avait relevés en 2010, n'ont été que très peu corrigés. Si la gendarmerie nationale a implanté une application informatique modernisée, permettant une meilleure gestion, les autres services verbalisateurs n'ont guère changé leurs méthodes[13]. Au contraire même, l'application informatique de la direction centrale de la sécurité publique, *Win AF*, ne fait plus l'objet de maintenance. La préconisation de la Cour visant à la mise en place d'un contrôle interne du « timbre amende » au sein de chaque service verbalisateur n'a été que partiellement suivie.

Ainsi que la Cour l'avait déjà relevé, aucune information consolidée n'est disponible sur l'activité de verbalisation au moyen du « timbre amende » avant le recensement manuel effectué sous l'égide de la direction générale des collectivités locales.

Il est donc souhaitable de généraliser l'emploi du procès-verbal électronique par les polices municipales et de poursuivre la maintenance

[12] Fin 2012, la part du procès-verbal électronique dans l'activité de verbalisation, au sein de l'État, variait de 75 % (gendarmerie nationale) à 95 % (préfecture de police pour Paris).

[13] La préfecture de police a expérimenté, de 2009 à 2012, le système hybride du traitement informatisé des procès-verbaux papier (TIPV), pour sanctionner à Paris, les infractions aux règles du stationnement payant. Toutefois, ce TIPV nécessitait la rédaction manuelle d'une carte maîtresse scannée pour produire un « message d'infraction ».

de l'application *Win AF* de la police nationale tant que celle-ci continue à verbaliser avec le « timbre amende ».

II - Une gestion plus efficiente d'amendes plus nombreuses

A - Une forte augmentation du nombre d'amendes

L'augmentation du nombre des radars, leur sophistication croissante[14] et le déploiement du procès-verbal électronique (PVe) auprès des services verbalisateurs de l'État, ont conduit, surtout à partir de 2011, à une forte croissance des amendes issues du système automatisé (radars et PVe). En 2012, leur nombre a augmenté de 67 % par rapport à 2011. Les données de l'année 2013 montrent que cette progression continue. Une stabilisation est envisagée pour 2015, sauf en ce qui concerne les amendes établies par les polices municipales qui devraient être de plus en plus nombreuses à adopter le PVe. L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) prévoit que 39 millions d'avis de contravention issus du système automatisé seront envoyés en 2015, contre 23 millions en 2012.

Tableau n° 1 : nombre d'avis de contravention (en millions)

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
« Timbre amende »	25,95	25,06	25,89	24,54	23,18	15,77*	N D
Radars et PVe	6,93	8,32	8,57	10,74	13,77	23,04	28,37
Total	**32,88**	**33,38**	**34,46**	**35,28**	**36,95**	**38,81***	**N D**

** estimations Cour des comptes à partir de l'hypothèse que la verbalisation totale par les polices municipales est restée constante de 2011 à 2012.*

N D : non disponible

Source : Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et direction générale des collectivités locales, retraitement Cour des comptes.

[14] Notamment de ceux qui mesurent la vitesse : fixes, embarqués, discriminants, mobiles, mobiles de nouvelle génération, tronçons, chantiers.

B - Une forte augmentation des recettes

Comme le montre le tableau suivant, le produit des amendes a augmenté de près de 10 % entre 2010 et 2012 ; il pourrait croître de 17 % d'ici 2014 selon les prévisions[15]. Entre 2010 et 2012, le produit des seules amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé (radars) a augmenté de 32 %.

Tableau n° 2 : recettes des amendes depuis 2010 (en M€)

Années	**2010**	**2011**	**2012**	**2013***	**2014***
Total	1 480	1 516	1 624	1 660	1 728
Dont amendes forfaitaires radars	*468*	*539*	*620*	*647*	*689*

** prévisions de recettes*

Source : documents budgétaires compte d'affectation spéciale – mission Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

L'augmentation des recettes est la conséquence de la hausse du nombre d'amendes et non de l'amélioration du taux de paiement global. Ce taux est calculé par la direction générale des finances publiques en rapportant le montant des amendes payées, aux stades forfaitaire et forfaitaire majoré, au montant des amendes émises. Il a régulièrement progressé depuis 2005 et a atteint un plafond en 2010. Il a légèrement diminué depuis. Les causes possibles en sont multiples : retards dans la réception de l'amende, situations d'insolvabilité plus fréquentes, solde bancaire insaisissable, etc.

Tableau n° 3 : taux de paiement global des amendes depuis 2005

Année	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
En %	70,5	73,2	75,8	76,1	79,7	80,9	79,2	78,7

Source : direction générale des finances publiques.

[15] Réponses à des questions parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2014.

C - Des gains de temps de travail réels mais mal mesurés

La dématérialisation de la procédure permise par le procès-verbal électronique (PVe) allège sensiblement le travail des agents verbalisateurs et des bureaux des contraventions[16]. Contrairement à la procédure du « timbre amende », l'enregistrement, l'archivage et les statistiques sont automatisés et le paiement des amendes forfaitaires est géré par les centres d'encaissements spécialisés des finances publiques à Rennes. Enfin, c'est le centre national de traitement de Rennes qui transmet automatiquement aux officiers du ministère public les contraventions n'ayant pas donné lieu à paiement de l'amende forfaitaire dans les délais requis.

Pour quantifier les économies réalisées, il conviendrait de prendre en compte l'ensemble des coûts. Les coûts unitaires des amendes radars et des procès-verbaux électroniques (PVe) supportés par la seule Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) sont évalués respectivement à 6,97 € et 2,47 €. Ceux supportés par le réseau des comptables publics sont de 96 M€ en 2012[17]. Ceux des forces de l'ordre et des polices municipales pour leurs seules activités de verbalisation, ceux des officiers du ministère public et des tribunaux de police ne sont pas chiffrés.

Les économies en personnel sont un peu mieux connues. Si les gains de temps n'ont été partiellement quantifiés que par certains services verbalisateurs, tous ont constaté, d'une part, une hausse de la verbalisation, y compris d'infractions auparavant négligées, et, d'autre part, le redéploiement de ces gains vers d'autres missions que la verbalisation. L'ANTAI estime pour sa part que les temps de gestion ont été divisés par deux, pour l'essentiel dans le traitement administratif.

[16] Les bureaux des contraventions effectuent le suivi administratif des amendes dressées par les agents verbalisateurs.

[17] Ce montant, estimé par la direction générale des finances publiques, ne tient compte ni des frais d'huissiers de justice engagés, ni des commissions versées aux buralistes dans le cadre de leur activité de vente de timbres amendes et donc d'encaissement pour le compte du Trésor public.

L'estimation des gains en emplois pour l'État de l'introduction du procès-verbal électronique

À la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, les gains en équivalents temps plein sont évalués à une vingtaine d'emplois réaffectés à d'autres missions. À la gendarmerie nationale, le plafond d'emplois a été réduit de 350 unités dans la perspective de l'introduction du procès-verbal électronique. La préfecture de police estime à 80 environ le nombre d'agents en totalité ou partiellement redéployés sur d'autres missions.

Les gains concernent également les collectivités territoriales ayant adopté ce nouveau dispositif promu par l'État, lequel finance la moitié des dépenses d'acquisition des équipements nécessaires. Les contraventions dressées par procès-verbal électronique par les policiers municipaux suivent le même circuit que celles dressées par les policiers ou les gendarmes ; les régies de recettes n'ont plus à encaisser chèques ou espèces pour le paiement des amendes. Dans les collectivités ayant opté pour le procès-verbal électronique, les gains de temps produits par cette modernisation peuvent expliquer la hausse constatée de la verbalisation.

D - Un taux de contestations contentieuses en baisse

Si l'on ne prend en compte que les contestations selon les formulaires *ad hoc*, seuls 1,7 % des contraventions issues du contrôle automatisé de la vitesse et 5,4 % de celles issues du contrôle automatisé des franchissements des feux rouges ou passages à niveau ont fait l'objet de contestations en 2012. Toutefois, une étude par l'ANTAI du contenu précis de tous les courriers reçus par l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes montre que la part des contestations des contraventions issues du contrôle automatisé de la vitesse était proche de 3 % en 2012, contre plus de 4 % en 2010, en comptant aussi celles exprimées en dehors des formulaires.

Parmi ces contestations, ne sont pas comptées celles où le destinataire de l'avis de contravention affirme ne pas être le conducteur et éventuellement en désigne un autre. Les désignations d'autres conducteurs représentent 25,6 % des contraventions relatives au franchissement de feux rouges et 21,4 % de celles relatives à la vitesse. Un nouvel avis de contravention est alors adressé aux conducteurs ainsi désignés.

Le nombre de lettres adressées à l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes est beaucoup plus important que celui des contestations *stricto sensu*. Au total, il a reçu 3,3 millions de lettres en 2012 : outre les contestations *stricto sensu* (0,2 million), un bon nombre (2,7 millions) visait à désigner un autre conducteur, le reste étant des envois de formulaires incomplets et des demandes diverses sur papier libre (0,4 million).

Le taux de contestation moyen des contraventions relevées par procès-verbal électronique (PVe) est également en baisse : 4,6 % en 2012 contre 5,7 % en 2011. En outre, 3 % des contraventions relatives au stationnement font l'objet de la désignation d'un autre conducteur.

Le taux de contestation observé par l'officier du ministère public de Paris fluctue quant à lui depuis 2009 entre 6 et 7 % en moyenne.

III - Un système automatisé encore perfectible

Plus efficace, moins onéreux, moins contesté devant le ministère public, le système automatisé n'en est pas moins perfectible.

A - De nombreuses infractions non sanctionnées

1 - En premier lieu celles constatées par les radars

a) Un « taux de disponibilité »[18] des radars en baisse

Les radars ne fonctionnent pas à 100 % de leurs capacités. Leur taux de disponibilité, encore à un niveau élevé (94,7 %) en février 2013, a brutalement chuté en mars au lendemain du changement du prestataire chargé de leur maintenance. Il a baissé jusqu'à 80,3 % en juin 2013, alors qu'un taux minimal de 92 % était atteint depuis 2010, entraînant une moindre sanction des infractions.

[18] Le taux de disponibilité des radars est le rapport moyen annuel entre le nombre d'équipements en état de fonctionnement et le nombre d'équipements en service. Il est fonction des pannes, détériorations, actes de vandalisme, etc.

Cette situation appelle des mesures de redressement sans tarder.

b) Un « taux de rebut » du contrôle automatisé en baisse mais encore important

Tous les « messages d'infraction » ne sont pas suivis de l'émission d'un avis de contravention, un grand nombre étant rejeté avant : c'est ce que l'on appelle le « rebut ».

On distingue trois types de rebut des messages issus des radars : pour causes techniques (véhicules deux roues photographiés de face, clichés non exploitables, etc.), pour « non-infraction » (véhicules d'intérêt général prioritaires[19], véhicules non significativement engagés sur le carrefour lors d'un contrôle de franchissement de feux rouges, etc.) et pour impossibilité de poursuites (immatriculations inconnues ou non reconnues par le système d'immatriculation des véhicules, immatriculations étrangères dans des pays autres que ceux avec lesquels un accord a été conclu, présence de plusieurs véhicules sur la photo, etc.). Mesuré par la proportion de « messages d'infraction » donnant lieu à avis de contravention, le taux de rebut de l'ensemble des radars était de 54 % en 2007, ce qui signifiait que plus de la moitié des infractions relevées n'étaient pas sanctionnées ou sanctionnables.

Le centre automatisé des infractions routières s'est efforcé de mieux analyser les messages pour diminuer les rejets et a obtenu des résultats. En 2012, la proportion de « messages d'infraction » donnant lieu à avis de contravention était globalement de 57,6 %, soit nettement plus qu'en 2007 (46 %), et de 72,8 % pour les seuls véhicules immatriculés en France. À la fin de l'année 2013, ces taux étaient respectivement de 61,5 % et 76,5 %. Désormais, un peu plus des trois quarts des infractions commises par des conducteurs de véhicules, immatriculés en France et photographiés par des radars, donnent lieu à contravention.

[19] Définis à l'article R. 311-1 du code de la route : véhicules des services de police, de gendarmerie, des douanes, de lutte contre l'incendie, d'intervention des unités mobiles hospitalières.

2 - Dans une moindre mesure celles constatées par procès-verbal électronique

Dans le cas du procès-verbal électronique, la proportion de « messages d'infraction » donnant lieu à avis de contravention se situe entre 95 % et 92 %. Les 5 % à 8 % de rebuts résultent pour l'essentiel d'erreurs humaines et de défauts du système d'immatriculation des véhicules (SIV) qui n'identifie pas toujours le nom et l'adresse du titulaire de la carte grise à partir du numéro d'immatriculation qui lui est communiqué. Les résultats sont en baisse pour les procès-verbaux électroniques (PVe) relatifs au stationnement, dressés en province par les polices municipales (proportion de 94,8 % en 2011 contre 92,9 % en 2012) ainsi qu'à Paris[20] (proportion de 93,2 % en 2011 et seulement 85,6 % en 2012, ce qui équivaut à une absence de sanction pour près de 15 % des infractions constatées).

3 - Une proportion globale d'infractions non sanctionnées en baisse, mais encore importante

a) Pour l'ensemble des véhicules

Globalement, la proportion des « messages d'infraction » suivis de l'émission de contraventions s'améliore. Elle a atteint 70 % en 2012 pour l'ensemble du système automatisé (radars et procès-verbal électronique).

Tableau n° 4 : les résultats de la chaîne pénale dématérialisée (en millions)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Messages d'infractions	14,92	17,19	17,67	19,77	22,83	32,76	37,12
Avis de contravention	6,93	8,32	8,57	10,74	13,77	23,04	28,37
Proportion : avis/messages	46 %	48 %	49 %	54 %	60 %	70 %	76,4 %

Source : Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

[20] Pour les procès-verbaux électroniques établis par les agents de surveillance de Paris qui sont des fonctionnaires de la ville de Paris.

L'accroissement de la part du procès-verbal électronique (PVe) dans la chaîne dématérialisée est un facteur important de cette amélioration globale qui est donc appelée à se poursuivre.

En 2012, 70 % des véhicules constatés en infraction par radar ou procès-verbal électronique ont fait l'objet d'une contravention. Déduction faite des annulations, 69 % ont fait l'objet d'une amende forfaitaire ou forfaitaire majorée. 54 % ont été payées, selon le taux de paiement calculé par la direction générale des finances publiques qui porte sur l'ensemble des amendes et pas seulement sur les amendes issues du système automatisé.

La poursuite de l'augmentation de la proportion de « messages d'infractions » suivis d'un avis de contravention permet de réduire l'inégalité de traitement entre contrevenants et d'accroître ainsi l'acceptation sociale du dispositif de contrôle-sanction.

b) Pour les véhicules immatriculés à l'étranger

Dans leur grande majorité, les conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger échappent à l'amende, leur adresse ne pouvant être connue à partir du numéro d'immatriculation du véhicule constaté en infraction. Le nombre d'avis de contravention qui n'ont pu être émis pour cette raison peut être estimé à 2,9 millions en 2012.

Des progrès sont cependant attendus dans ce domaine avec l'entrée en vigueur, en novembre 2013, de la directive européenne sur l'échange d'informations en matière d'infractions routières[21]. D'ores et déjà, les accords conclus par la France avec trois pays frontaliers, la Suisse, le Luxembourg[22] et la Belgique, permettent l'envoi d'avis de contravention aux contrevenants ressortissants de ces pays (0,46 million en 2012). Des amendes sont également adressées à des conducteurs étrangers désignés par des sociétés de location (0,14 million en 2012). Le taux de paiement, au stade de l'amende forfaitaire, de ces conducteurs est encourageant : 62 % en 2012. En 2013, 0,78 million d'avis de contravention a été envoyé à l'étranger.

[21] Cette directive est applicable dans les pays membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.
[22] Seulement pour les infractions commises en Moselle et Meurthe-et-Moselle.

B - Un système d'immatriculation des véhicules insuffisamment mis à jour

Tant le contrôle automatisé que le procès-verbal électronique sont fondés sur l'immatriculation du véhicule et l'envoi de la contravention à la personne titulaire de la carte grise du véhicule constaté en infraction et à l'adresse de cette personne, telle qu'elle figure sur la carte grise et donc dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV). Or de trop nombreux propriétaires de véhicules oublient, sciemment ou non, de mettre à jour leur carte grise lorsqu'ils changent de domicile. D'autres méconnaissent la procédure[23]. La plupart ignorent la sanction encourue en cas de non-respect[24]. Dans tous les cas, ces propriétaires ne reçoivent ni l'avis de contravention leur demandant de payer une amende forfaitaire, ni ensuite l'avis leur demandant de payer une amende forfaitaire majorée.

En l'absence de paiement spontané de l'amende forfaitaire majorée par son débiteur, les comptables publics sont chargés de son recouvrement. Leur première difficulté est évidemment de trouver l'adresse de certains débiteurs. Ainsi, selon la trésorerie du contrôle automatisé (TCA), chargée de recouvrer les amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par radars, 34 % des créances d'amendes prises en charge le sont avec une adresse erronée, ce qui représente environ 7 % des avis de contraventions initiaux.

Cette situation conduit à une inégalité de traitement entre contrevenants, réduit les recettes publiques et accroît les coûts de gestion.

Au total, le système automatisé doit accroître son efficacité par une amélioration du taux de disponibilité des radars, la poursuite de la fiabilisation du système d'immatriculation des véhicules (SIV) et le développement de la verbalisation des conducteurs étrangers.

S'agissant des « messages d'infractions » issus du procès-verbal électronique, les causes dues aux erreurs des agents doivent être analysées et les agents formés pour les réduire.

S'agissant du changement d'adresse des titulaires de carte grise, une campagne d'information du public rappelant les obligations déclaratives et les sanctions en cas de non-respect de celles-ci devrait être lancée.

[23] Le changement d'adresse sur une carte grise est gratuit et réalisable *via* internet.

[24] L'absence de changement d'adresse sur la carte grise est passible d'une amende de quatrième classe.

IV - Des intervenants multiples mal coordonnés

La correction des faiblesses du système automatisé appelle une meilleure coordination des multiples intervenants concernés.

A - Des services verbalisateurs nombreux

Les agents verbalisateurs relèvent de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la direction générale de la police nationale ou des polices municipales.

Au sein de la police sont concernés des agents de la direction centrale de la sécurité publique, de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, de la direction centrale de la police aux frontières et de la préfecture de police. Le cas de Paris est particulier puisque les agents verbalisateurs des infractions aux règles du stationnement sont non seulement des fonctionnaires de la police nationale mais aussi des agents de surveillance, fonctionnaires de la ville de Paris, tous placés sous l'autorité du préfet de police.

On peut estimer qu'en 2012, 31,5 % des amendes étaient relevées par le centre automatisé de constatation des infractions (radars) et, pour le reste, 36 % de la verbalisation par les polices municipales, 18,3 % par l'ensemble des agents de la préfecture de police, 8,2 % par la police nationale et 6 % par la gendarmerie nationale.

Tableau n° 5 : répartition des contraventions dressées en 2012

Par mode de verbalisation et services verbalisateurs	En millions	En %	Type d'infraction
Centre automatisé de constatation des infractions routières (radars)	**12,23**	**31,5 %**	Exclusivement aux règles de circulation
Gendarmerie nationale	**2,33**	**6 %**	À la fois aux règles de circulation et de stationnement
PVe	1,52		
Timbre-amende	0,81		
Police nationale (hors préfecture de police)	**3,20**	**8,2 %**	À la fois aux règles de circulation et de stationnement
PVe	2,18		
Timbre-amende	1,02		
Préfecture de police (policiers et agents de la ville de Paris)	**7,06**	**18,3 %**	Principalement aux règles de stationnement
PVe	5,00		
Timbre-amende	2,06		
Polices municipales	**13,99***	**36 %**	Essentiellement aux règles de stationnement
PVe	2,11		
Timbre-amende	11,88*		
Total	**38,81***	**100 %**	
Radars	12,23	31,5 %	
PVe	10,81	27,8 %	
Timbre-amende	15,77*	40,7 %	

* : estimations de la Cour des comptes à partir de l'hypothèse que la verbalisation totale par les polices municipales est restée constante de 2011 à 2012.

Source : ANTAI, gendarmerie nationale, police nationale, préfecture de police, direction générale des collectivités locales, retraitement Cour des comptes.

B - Une coordination insuffisante des acteurs

1 - La place centrale d'un établissement public : l'ANTAI[25]

a) Ses missions

En plus des intervenants traditionnels, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) joue désormais un rôle pivot. Créée en mars 2011[26], elle a succédé à la direction du projet interministériel contrôle automatisé (DPICA) mise sur pied en février 2003. Elle gère le traitement automatisé des infractions et administre le centre national de traitement de Rennes. Elle emploie 24 agents et fait appel à des entreprises sous-traitantes pour exploiter ses systèmes d'information, éditer et envoyer les avis de contravention issus du système automatisé, traiter les courrier reçus et concevoir et maintenir les applications informatiques nécessaires, y compris celles de l'État, et les infocentres (bases de données) qui y sont liés.

b) Sa maîtrise des systèmes d'information

L'ANTAI finance la modernisation de ces applications informatiques, leur interfaçage et la mise en service d'infocentres. Il s'agit de progrès majeurs par rapport à la situation de 2010, ces infocentres étant conçus pour permettre une analyse fine des différentes étapes entre le procès-verbal initial et le paiement final de l'amende.

Pour autant, ces progrès ne concernent essentiellement que le système automatisé. Ainsi, l'application qui traite les contraventions par « timbre amende » de la police nationale (hors préfecture de police) ne permet toujours pas de consolidation nationale et aucun projet en ce sens n'est prévu, l'application ne faisant même plus l'objet de maintenance. L'application de la direction générale des finances publiques, laquelle assure le recouvrement des amendes forfaitaires majorées, appelle également une refonte complète.

En outre, les informations utiles au pilotage de la procédure contraventionnelle par les services verbalisateurs sont dispersées dans les

[25] La Cour n'a pas encore contrôlé la gestion de cet établissement public.
[26] Par le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011.

différents infocentres, sans possibilité de croisement. Dans ces conditions, l'extraction des données, qui n'est pas normée, produit des séries statistiques différentes pour des objets identiques. Un meilleur emploi des capacités des infocentres nécessite un dialogue plus intense entre les acteurs de la chaine des amendes, sous l'égide de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), avec leur maître d'œuvre.

La centralisation des données que la Cour recommandait a donc été réalisée, mais pour les seules amendes traitées par le système automatisé.

2 - Une faible gouvernance de l'État

L'ANTAI, compte-tenu de sa mission de gestion du dispositif automatisé, concentre toutes les données numérisées et leurs possibilités d'exploitation. Ses conseils d'administration sont donc un lieu de coordination interministérielle, mais sur un champ nécessairement limité car les sujets relatifs aux amendes ne relèvent pas tous des missions de l'agence.

Dans l'organisation actuelle, aucune administration n'a de vision globale de ce système.

Ce défaut de gouvernance, déjà observé par la Cour en 2010, empêche de bien articuler les différents intervenants et donc de traiter efficacement tous les problèmes constatés. Parmi ces défis, figurent la question des rebuts des « messages d'infraction », la verbalisation des véhicules immatriculés à l'étranger, le manque de cohérence des décisions prises par les officiers du ministère public sur le territoire, les résultats de l'encaissement et du recouvrement.

Compte tenu de la mission qui lui est impartie par le décret du 15 mai 1975 relatif au comité interministériel de la sécurité routière, le délégué interministériel à la sécurité et à la circulation routières, auquel la tutelle de l'ANTAI est confiée depuis le 1er septembre 2013, paraît le mieux placé pour répondre à ces défis.

V - Des officiers du ministère public peu contrôlés

A - Un statut ambigu

L'officier du ministère public est chargé d'exercer l'action publique par délégation du procureur général. Lorsqu'une amende forfaitaire n'est pas payée dans les délais, il transmet aux comptables publics un titre exécutoire en vue du recouvrement d'une amende forfaitaire majorée. Quand il juge qu'une contestation est recevable et s'il estime les charges insuffisantes, il peut décider de classer le procès-verbal de contravention sans suite. Dans le cas contraire, il peut annuler l'amende forfaitaire et diligenter des poursuites par voie ordinaire (citation directe) ou voie de procédure simplifiée (ordonnance pénale). En cas d'irrecevabilité formelle d'une réclamation, il en avise le contrevenant.

Comme la Cour l'avait souligné en 2010, « la situation de l'officier du ministère public est particulière sinon ambiguë ». Elle n'a pas changé. L'officier du ministère public n'est pas un magistrat mais, en général, un commissaire de police placé administrativement sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique et, à Paris, du préfet de police, donc du ministre de l'intérieur.

Les 282 fonctionnaires de police chargés de la fonction d'officier du ministère public ne l'exercent pas à temps plein, hormis sept d'entre eux. Ils sont aidés par des secrétariats qui font parfois également office de bureaux de contraventions, dans la plus complète confusion des rôles.

Dans leurs fonctions d'officier du ministère public, ces fonctionnaires de police agissent sous l'autorité fonctionnelle du procureur général et, plus directement, du procureur de la République[27], qui peuvent donner des instructions pour la conduite de la politique pénale arrêtée dans leur ressort.

B - Un faible contrôle par l'autorité judiciaire

La relation étroite entretenue par l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes, qui compte 25 collaborateurs, et point d'entrée unique pour la contestation des

[27] Conformément aux articles 37 et 44 du code de procédure pénale.

amendes issues du contrôle automatisé[28], avec le procureur de la République de Rennes, constitue une exception.

Ailleurs, les procureurs de la République ne donnent que très rarement des instructions écrites aux officiers du ministère public et ne contrôlent leur action que plus exceptionnellement encore. La Cour n'a eu connaissance que d'un seul exemple récent d'enquête sur l'activité d'un officier du ministère public par un procureur de la République[29].

C - Le cas de l'officier du ministère public de Paris

À Paris, l'officier du ministère public (OMP), à la tête d'un service de 158 personnes, relève du directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police.

En 2010, la Cour avait observé que, en dépit de l'intégration à partir de 2007 du service de traitement des contraventions[30] dans le service de l'officier du ministère public, plus de la moitié des annulations pré-contentieuses de contraventions étaient, encore en 2007, directement effectuées par les services verbalisateurs, pour des motifs techniques (erreurs de rédaction), en dehors de l'officier du ministère public, donc du cadre légal. En outre, les annulations relatives aux administrations manquaient particulièrement de justification.

La situation s'est améliorée sans être totalement satisfaisante. Les données communiquées à la Cour en 2013 montrent une baisse sensible des annulations, désormais clairement du ressort de l'officier du ministère public. En proportion des amendes forfaitaires relevées par carnet à souches ou par traitement informatisé des procès-verbaux papier (TIPV), elles sont passées de 18 % en 2007 (près d'un million d'amendes annulées) à 5 % en 2012 (un peu moins de 300 000). Ces annulations recouvrent, d'une part, les procès-verbaux « non poursuivables » (plaques d'immatriculation étrangères, des domaines, du corps diplomatique et immatriculations temporaires), d'autre part, les procès-verbaux « annulés techniques » (qui comportent une erreur de rédaction : défaut de motif ou de classe d'infraction, mentions illisibles, absence de signature).

[28] La mission de l'officier du ministère public du centre national de traitement de Rennes est de vérifier les conditions formelles de recevabilité des contestations : il peut classer sans suite pour opportunité ou transmettre à l'officier du ministère public du lieu du domicile du contrevenant à fins de poursuites.

[29] Effectuée à Lille en mai 2013 et causée par des interrogations sur les activités de bureau des contraventions qu'exerçait le secrétariat de cet officier du ministère public.

[30] Faisant office, à Paris, de bureau des contraventions.

Toutefois, et c'est paradoxal, le détail des annulations par catégories de véhicules qui avait été communiqué à la Cour pour les années 2006 et 2007 n'a pu être fourni pour les années récentes, ces statistiques n'étant plus tenues. Par ailleurs, l'officier du ministère public a décidé, pour une liste tenue à jour de véhicules administratifs considérés comme étant toujours en mission, d'abandonner systématiquement les poursuites en cas d'infractions aux règles de stationnement.

Cependant, l'officier du ministère public, en plus des contestations qui lui sont directement adressées, reçoit encore du cabinet du préfet de police des demandes « d'indulgence » adressées à la préfecture de police et qui transitent toutes par lui. Elles sont désormais peu nombreuses : environ mille par an. Il conviendrait que cette autorité administrative, plutôt que de faire instruire les demandes par son cabinet, conseille aux personnes qui la sollicitent, de s'adresser directement à l'officier du ministère public conformément à la loi.

D - Le déplacement des risques vers les officiers du ministère public

L'abandon en cours du « timbre amende », la mise en œuvre d'une procédure sécurisée d'annulation du procès-verbal électronique sous le contrôle des officiers du ministère public et, de façon générale, l'augmentation du nombre des amendes confèrent un rôle plus central qu'auparavant aux officiers du ministère public. Il est donc important de s'assurer de la qualité et de l'homogénéité de leurs décisions de politique pénale.

Or une comparaison des classements sans suite montre que leur proportion est très variable d'un officier à l'autre, sans justifications connues. Au niveau national, le taux de classement (nombre de contraventions classées rapporté aux nombres de contraventions émises) était d'environ 2,8 % en 2011[31]. À Paris, il a fluctué depuis quatre ans entre 1,9 % et 2,8 %. Celui de l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes, qui, il est vrai, statue pour l'essentiel sur la recevabilité formelle, est particulièrement bas : en 2012, il porte sur 0,45 % des contraventions issues du contrôle automatisé. En revanche, les officiers du ministère public du lieu de domicile des requérants, saisis des courriers de contestation que leur transmet leur

[31] Le nombre de contraventions classées rapportées au nombre de contraventions traitées par l'officier du ministère public est d'environ 10 %, selon les données du ministère de la justice.

homologue du centre national de traitement de Rennes, pour statuer sur le fond, classent quant à eux en moyenne 0,25 % des contraventions émises, soit 24 % des contraventions contestées à leur niveau.

Les procureurs de la République devraient veiller à contrôler régulièrement les activités des officiers du ministère public de leur ressort. Une enquête nationale pourrait être conduite sur les relations de ces derniers avec les procureurs de la République et sur l'homogénéité de leurs pratiques.

La dépénalisation des amendes de stationnement payant

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, a dépénalisé les amendes dues en cas de non-respect des règles du stationnement payant. En ce cas, à compter de 2016, sera dû un « forfait de post-stationnement », institué par les collectivités territoriales. La dépénalisation leur permettra de moduler le montant des sanctions en fonction des situations locales, alors que le montant de l'amende actuelle, de caractère pénal, est le même partout (17 €). Les recours contentieux seront portés devant une juridiction administrative spécialisée, à créer. Le recouvrement du forfait de post-stationnement sera assuré par un comptable public.

Ces forfaits seront une recette des collectivités concernées ; les pertes nettes de recettes qui en résulteront pour l'Etat et les autres collectivités territoriales seront compensées par une loi de finances. Les règles en vigueur de répartition du produit des amendes entre l'Etat et les collectivités devraient en effet être bouleversées, de même que la répartition entre communes, qui ne distingue pas aujourd'hui celles qui ont instauré un stationnement payant des autres.

Actuellement, une partie du produit des amendes est répartie entre les départements, les communes et le syndicat des transports d'Île-de-France. Au titre de 2012 :

- 534 M€ ont été répartis entre les communes en fonction du nombre d'amendes dressées sur leur territoire, pour celles de plus de 10 000 habitants et, des opérations à financer dans le domaine des transports, pour les autres ;

- 60 M€ ont été attribués aux départements en fonction de la longueur de leur réseau routier.

La loi prévoit que le Gouvernement remettra, dans un délai d'un an, un rapport analysant les moyens de promouvoir le recours à des procédés électroniques. La dépénalisation pourrait en effet accroître les dépenses publiques si le système automatisé actuel de verbalisation, constatation et contestation, dont l'efficience a progressé, n'était pas conservé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2010, la gestion des amendes a été modernisée dans le sens d'une meilleure traçabilité, d'une efficience accrue et d'une plus grande équité. Les recommandations précédentes de la Cour ont été satisfaites ou sont devenues sans objet.

Pour autant, le système actuel connaît certaines faiblesses, qui se traduisent par une proportion encore importante d'infractions non sanctionnées. Par ailleurs, les acteurs sont trop peu coordonnés et l'activité des officiers du ministère public rarement contrôlée.

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

1. *généraliser l'emploi du procès-verbal électronique par les polices municipales ;*
2. *améliorer le taux de disponibilité des radars ;*
3. *poursuivre la fiabilisation du système d'immatriculation des véhicules et le développement de la verbalisation des conducteurs étrangers ;*
4. *s'agissant du changement d'adresse des titulaires de carte grise, lancer une campagne d'information du public rappelant les obligations déclaratives et les sanctions en cas de non-respect de celles-ci ;*
5. *en matière de verbalisation électronique, analyser les causes dues aux erreurs des agents et former ceux-ci pour les réduire ;*
6. *asseoir pleinement le rôle du délégué interministériel à la sécurité et à la circulation routières dans le pilotage interministériel de la gestion des amendes ;*
7. *demander aux procureurs de la République de contrôler régulièrement l'activité des officiers du ministère public de leur ressort et veiller à l'homogénéité des pratiques de ces derniers.*

Sommaire des réponses

Garde des sceaux, ministre de la justice	62
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	65
Ministre de l'intérieur	66

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

- *Sur la généralisation en cours de l'automatisation*

Il est souligné que la recommandation visant à généraliser l'usage du PV électronique s'inscrit dans la perspective, souhaitée par le ministère de la justice, d'une dématérialisation complète de la chaîne contraventionnelle.

Cette dématérialisation constituera toutefois un vaste projet (aux impacts juridiques, techniques, de sécurité et organisationnels lourds) impliquant notamment le développement d'échanges dématérialisés entre l'application informatique du Ministère de l'intérieur (WinOMP) et celles du Ministère de la justice (MINOS et CASSIOPEE pour les contraventions de 5ème classe).

- *Sur le contrôle des officiers du ministère public*

Il conviendrait de préciser qu'outre l'autorité du procureur général sur tous les officiers du ministère public (OMP) de son ressort (article 37 du code de procédure pénale), l'article 44 du code de procédure pénale confère également au procureur de la République autorité sur les officiers du ministère public près les tribunaux de police et les juridictions de proximité de son ressort auxquels il peut dénoncer les contraventions dont il est informé et leur enjoindre d'exercer des poursuites.

Un point de rédaction a retenu mon attention :

La rédaction du paragraphe :

« Ailleurs, les procureurs de la République ne donnent que très rarement des instructions écrites aux officiers du ministère public et ne contrôlent leur action que plus exceptionnellement encore. La Cour n'a eu connaissance que d'un seul exemple récent d'enquête sur l'activité d'un officier public par un procureur de la République », me semble devoir être remplacée par :

« Le contrôle de l'action des OMP est effectivement mis en œuvre par les procureurs de la République selon des modalités dont l'administration centrale n'a pas connaissance. Il n'est donc pas certain qu'il soit systématique ».

Il convient de préciser par ailleurs que des données sur la réalité de ce contrôle seront disponibles en mai 2014.

Il ressort enfin d'un rapport du parquet général de Caen du 21 novembre 2013 que des instructions ont déjà été données par le procureur général pour rappeler la nécessité de contrôler les services des OMP et solliciter les actions envisagées par les procureurs de la République :

De fait, à ce jour :

- *pour Caen : la visite annoncée a été effectuée. Le service est tenu de façon correcte ;*
- *pour Cherbourg : il existe une lettre de cadrage et il y a un projet de visite ;*
- *pour Coutances : des difficultés ont été évoquées spontanément à 1'occasion des réunions OPJ, mais pas de déplacement au sein du service ;*
- *Argentan : une visite a été faite à l'occasion de l'arrivée du nouveau procureur.*

- *Sur le déplacement des risques vers les officiers du ministère public*

Les taux cités concernant les classements sans suite sont structurellement différents et ne sont donc pas directement comparables.

En effet, il convient de distinguer :

- le rapport entre le nombre de procédures classées et l'ensemble des procédures traitées par les OMP. Ce taux, d'environ 10 %, est celui que diffuse le ministère de la justice. Il porte sur 1'ensemble des contraventions, et il convient de souligner que les amendes forfaitaires n'ayant donné lieu ni à contestation, ni à majoration ne sont pas prises en compte, dans la mesure où elles n'ont pas fait l'objet d'un traitement par les OMP ;

- le rapport entre les amendes classées et l'ensemble des infractions constatées. Le nombre de celles-ci est évidemment beaucoup plus important que celui des procédures traitées par les OMP, de sorte que le taux de classement ne se situe qu'à environ 5 % (dont 2 % à Paris) ;

- le rapport, établi par le centre national de traitement de Rennes, entre le nombre de classements d'amendes forfaitaires (avant majoration) et l'ensemble des amendes ayant transité par ce centre. Celles-ci sont les amendes émises dans le cadre des contrôles automatisés. Le taux en question se situe à 1,1 %. Un retraitement de ces données pour les rendre homogènes avec le premier mode de calcul aboutit toutefois à un taux de 6 % pour les affaires traitées par le centre de Rennes.

Il en ressort ainsi un moindre taux de classement pour les amendes résultant des contrôles automatisés. Il convient toutefois de remarquer que le centre national de Rennes a également transféré, en 2012, 127 000 contraventions vers les OMP locaux, dont environ 30 000 devraient avoir été classées et environ 10 000 avoir fait l'objet d'une relaxe. En prenant en compte ces transferts, le taux de classement-relaxe des contraventions traitées par l'OMP de Rennes passerait, toujours après retraitement, de 6 à 8 %. Il se rapprocherait donc du taux général.

Enfin, les taux de classement ne tiennent pas compte de la nature des contraventions concernées. Il est donc possible que les différentes voies de traitement présentées ne concernent pas des contraventions comparables, des points de vue de la caractérisation de l'infraction ou de la reconnaissance de leur culpabilité par leur auteur, ce qui pourrait avoir un impact sur le taux de classement.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce projet souligne les progrès réalisés en matière de gestion des amendes depuis 2010, avec la modernisation de la chaîne contraventionnelle et notamment le développement du Procès-verbal électronique (PVé), source d'une meilleure traçabilité des amendes, d'efficience et d'une plus grande équité.

Votre projet développe les principales recommandations que vous aviez formulées précédemment, s'agissant notamment de la poursuite du déploiement du PVé au sein des polices municipales et des mesures tendant à réduire la mise au rebut, de certaines amendes.

Les recommandations formulées dans votre rapport nous paraissent tout à fait pertinentes et de nature à améliorer encore le système actuel.

Nous souhaitons néanmoins appeler votre attention sur le montant prévisionnel des amendes forfaitaires issues des radars figurant sur un tableau de votre document (689 M€). Ce montant est conforme à l'évaluation réalisée à la fin du premier semestre 2013 par les services du ministère de l'intérieur et à la loi de finances pour 2014.

Néanmoins, compte tenu d'une part de la chute du taux de disponibilité des radars après le changement du prestataire chargé de leur maintenance et, d'autre part, des actes de vandalisme survenus sur une centaine d'appareils en fin d'année 2013, il apparaît que cette évaluation constitue aujourd'hui un majorant.

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

1. La baisse du taux de disponibilité des radars soulignée par la Cour des comptes est essentiellement due à la passation d'un nouveau marché de maintenance dont le périmètre regroupe les radars fixes installés jusqu'en 2009, les radars « feux rouges » ainsi que les radars mobiles embarqués de première génération soit près de 80 % du parc (3 300/4 100 radars). Ce nouveau marché visait à optimiser les dépenses liées à la maintenance des radars en réunissant la maintenance de 80 % du parc sur un seul marché tout en maintenant la disponibilité à un niveau élevé (objectif de 93 % de disponibilité).

Une série de mesures ont été engagées afin de redresser dans les meilleurs délais l'indicateur de disponibilité.

Ainsi, au-delà des mesures prévues par le marché (mise en demeure, application des pénalités), des actions techniques et organisationnelles ont été menées.

La gestion du stock entre les différents acteurs du marché de maintenance a été améliorée :

- des pièces concernant les radars mobiles sont désormais envoyées directement par le constructeur aux unités de police et de gendarmerie. Cette initiative a permis de porter le taux de disponibilité de ces matériels à 93 % fin octobre 2013 ;

- la commande de pièces fréquemment utilisées a été anticipée ;

- les délais d'acheminement des pièces ont été réduits.

D'autre part, l'organisation des équipes de maintenance a été revue pour améliorer l'efficacité de leurs interventions. Les prestataires ont ainsi été renforcés de 10 personnes jusqu'au rétablissement des indicateurs contractuels et les horaires de travail adaptés.

Ces différentes actions ont permis de redresser le taux de disponibilité global du parc à 87,8 % fin octobre 2013.

En raison des vandalismes perpétrés en novembre 2013 à l'encontre du parc de radars, en marge des manifestations contre l'écotaxe, la progression observée depuis le mois de juin s'est ralentie. L'objectif reste toutefois d'atteindre un taux de disponibilité pour l'ensemble du parc au moins égal à 93 % en février 2014.

2. S'agissant des observations portant sur le système d'immatriculation des véhicules, le ministère de l'intérieur a pris note de la recommandation de la Cour de lancer une campagne d'information du public pour rappeler les obligations de déclaration de changement de résidence.

3. Concernant l'activité et le fonctionnement de l'ANTAI, une mission a notamment été confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) pour examiner les synergies possibles avec l'agence nationale de traitement des titres sécurisés (ANTS). Les tutelles des deux opérateurs mènent par ailleurs ensemble un travail pour harmoniser leur pratique et en renforcer l'efficacité.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2
Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider

PRESENTATION

Le régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés sous contrat a été créé par une loi du 5 janvier 2005 et organisé par un décret du 30 septembre 2005. Il a pour objet de contribuer à « l'égalisation des situations » entre les maîtres de l'enseignement public et ceux des établissements privés sous contrat, en application du principe de parité posé par la loi du 25 novembre 1977 dite « loi Guermeur ».

Fin 2012, 121 000 personnes y cotisaient et 34 235 retraités bénéficiaient de sa part d'un supplément de pension de droit direct.

Par un référé d'août 2012, la Cour avait appelé l'attention des ministres concernés sur la situation financière préoccupante de ce régime avantageux. Elle soulignait, par ailleurs, la nécessité de mieux documenter la réalité des écarts de pension entre enseignants du secteur public et enseignants des établissements privés sous contrat qui ont suscité sa création.

À la suite de ce référé, des mesures énergiques de redressement ont été prises pour éviter la rupture dans le versement des pensions qui s'annonçait à terme d'à peine quelques années. Toutefois, l'incertitude qui pèse sur la réalité et le niveau des différences de retraites entre les deux catégories d'enseignants et qui le fragilise reste à lever.

I - La situation financière devenue très préoccupante d'un régime avantageux

A – Des modalités très favorables

Le régime additionnel est un régime supplémentaire obligatoire. Il vise à compenser l'écart réputé exister entre, d'une part, les pensions dont bénéficient les maîtres de l'enseignement public, qui sont des fonctionnaires, au titre du régime de pensions de l'État et, d'autre part, les retraites versées aux maîtres de l'enseignement privé sous contrat. Agents publics contractuels dans leur grande majorité, ils sont rattachés pour leur couverture vieillesse au régime général d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et aux régimes conventionnels de retraite complémentaire obligatoire AGIRC-ARRCO. Le régime assure ainsi aux maîtres du privé, lorsqu'ils cessent leur activité, un complément de pension calculé en pourcentage du total des retraites qu'ils perçoivent de ces différents organismes.

Ce dispositif très spécifique a été mis en place dans des conditions particulièrement favorables pour ses bénéficiaires.

1 - L'absence d'effort contributif net

Le financement du régime ne repose pas sur un réel effort contributif des bénéficiaires. Il est, certes, assuré par une cotisation spécifique assise sur l'ensemble des rémunérations des personnels concernés, pour moitié à la charge des intéressés et pour moitié à celle de l'État qui a supporté de ce fait une dépense de 28,4 M€ en 2012.

Toutefois ces agents n'ont pas subi de diminution de leur rémunération nette du fait de ce nouveau prélèvement. Son incidence a été neutralisée, en effet, par leur assimilation dans le même temps aux fonctionnaires pour ce qui concerne leur couverture maladie. Ils ont dès lors bénéficié comme ces derniers d'une réduction de 0,75 % de leur cotisation au régime général d'assurance maladie.

2 - Des droits gratuits

Des « droits gratuits » ont été attribués au titre des périodes antérieures à septembre 2005 pour lesquelles, par construction, aucune cotisation n'a été perçue. Les enseignants partis à la retraite peu de temps après la création du régime bénéficient à ce titre d'une pension complémentaire alors qu'ils n'ont que très peu cotisé.

Cette situation contraste fortement avec l'option prise lors de la création, à la même période, du régime additionnel de retraite de la fonction publique, construit selon la même logique de répartition provisionnée, mais pour lequel il n'y a pas eu attribution de « droits gratuits » : les montants versés sont strictement en rapport avec les cotisations supplémentaires acquittées désormais par les fonctionnaires et l'État sur une partie de leurs primes.

3 - Un calendrier accéléré

La montée en charge du régime a été accélérée dès l'année suivant sa création : le supplément de retraite, initialement fixé à 5 % du total des autres pensions, devait à l'origine progressivement atteindre 10 % en 2030. Dès 2006, cette échéance a été ramenée à 2020, avec un rapprochement notable des paliers intermédiaires. Le taux de 8 % initialement prévu à compter de 2020 a été rendu applicable dès septembre 2010.

Le montant annuel moyen du supplément de pension servi sur la période 2005-2010 a été ainsi de 1 605 €, soit 134 € par mois.

B - Un déséquilibre structurel

Prises non sans paradoxe dans le contexte d'une révision majeure en 2003-2004 des principaux paramètres des régimes de retraite de base du fait de la dégradation rapide de leurs perspectives démographiques et financières, ces mesures ne se sont pas inscrites dans une exigence de soutenabilité financière du régime additionnel. Elles ont provoqué son déséquilibre structurel du fait de l'importance des engagements non financés.

Dans ces conditions un premier déficit est apparu dès 2012, obligeant à mobiliser les réserves du régime à un rythme conduisant à leur épuisement dès 2019.

À compter de cette date, le régime devait alors connaître, toutes choses égales par ailleurs, une rupture du paiement des pensions des personnes déjà retraitées et l'impossibilité d'honorer les droits acquis par les enseignants en activité lors de leur cessation d'activité, sauf à en reporter la charge, très lourde, directement sur le budget de l'État. Au titre des engagements hors bilan, la dette actuarielle du régime au 31 décembre 2011 figurait ainsi en annexe au compte général de l'État 2012 pour un montant de 4,24 Md€. .

La Cour appelait ainsi à des mesures urgentes et fortes pour assurer la soutenabilité de ce régime.

II - Un recalage rapide et énergique des paramètres du régime

Faisant directement suite au référé de la Cour, un décret du 18 février 2013 a procédé à un réajustement très substantiel de nombreux paramètres et organisé une répartition de l'effort entre les retraités, les futurs pensionnés, les cotisants et l'État, selon les modalités suivantes :

- gel du montant des pensions servies, aussi longtemps que l'horizon d'épuisement des réserves sera inférieur à 25 ans (soit, en fonction des mesures adoptées, pendant environ 18 ans) ;
- blocage à 8 % du total des retraites servies par le régime général et les régimes complémentaires du taux de service du régime additionnel, qui devait atteindre 10 % en 2020 ;
- réduction à 2 % de ce taux pour les montants servis aux nouveaux pensionnés au titre des « droits gratuits » qui ont pu leur être attribués ;
- augmentation d'un tiers du taux de cotisation globale, qui passe de 1,50 % à 2 % sur 5 ans, avec un pas annuel de 0,10 % à compter de mars 2013, toujours réparti par moitié entre les enseignants et l'État, soit un surcroît de dépenses de 10 M€ pour celui-ci à l'issue des 5 ans.

Ces dispositions se traduiront, pour les personnes partant en retraite pendant l'année qui suit la mise en œuvre de ce texte, par une baisse moyenne du supplément de pension mensuelle dont ils pourront

bénéficier de l'ordre de 100 € par mois, soit près des deux-tiers par rapport au montant moyen versé à leurs prédécesseurs.

Ces mesures de redressement énergiques sont cependant insuffisantes à assurer le retour à l'équilibre, malgré les économies de 1,185 Md€ qu'elles devraient procurer en total cumulé sur la période 2013-2030. La date prévisible d'épuisement des réserves est toutefois repoussée de 2019 à 2030 et la dette actuarielle au 31 décembre 2012 réduite de 43 %, à 2,87 Md€.

Ce reparamétrage très significatif n'assure donc pas la pérennité de long terme du régime mais repousse d'une dizaine d'années sa rupture de solvabilité.

De nouveaux efforts seront donc indispensables. Contrairement aux mesures prises dans l'urgence en 2013, ils devront se fonder sur des analyses précises et rigoureuses à même d'étayer la réalité des écarts de pensions entre catégories d'enseignants et de mesurer si le régime répond correctement à l'objectif de parité recherché par sa création.

III - Des incertitudes persistantes sur la réalité des écarts de pension

Avant la réforme de 2013, de premiers travaux menés sur un échantillon particulièrement limité, de six cas jugés représentatifs par le ministère de l'éducation nationale, ont remis en question l'écart de pension de 20 % généralement allégué au détriment des maîtres du privé.

Ces études ont montré, hors apport du régime additionnel, des écarts très variables entre les enseignants du secteur public et ceux de l'enseignement privé, au détriment de ces derniers dans cinq cas (écarts variant entre - 21 % et - 2 %), concernant en particulier les enseignants disposant des indices de rémunération les plus élevés au sein des cas présentés, et à leur avantage dans une situation (+ 5 %).

Après prise en compte du régime additionnel dans sa configuration d'avant la réforme de 2013, des différences de pension au désavantage des maîtres du privé (de - 1 % à - 14 %) perduraient dans trois cas.

Pour l'autre moitié des cas, correspondant à des enseignants aux indices inférieurs à 658 dans l'enseignement primaire et à 690 dans l'enseignement secondaire, la pension totale du maître de l'enseignement privé excédait au contraire celle de son homologue du secteur public, avec un écart variant de + 2 % à + 13 %. La contribution du régime

additionnel pouvait ainsi aboutir à une surcompensation. Or une majorité des enseignants partis en retraite relève de ces tranches de rémunération : tel a été le cas de 63 % des enseignants du second degré entre 2008 et 2012 et de 84 % des enseignants du premier degré entre 2010 et 2012.

La réforme intervenue en 2013 a nécessairement atténué l'effet compensatoire, voire surcompensatoire, du régime additionnel, mais sans qu'il ait été cherché à ce stade à en apprécier l'effet à cet égard.

L'examen complet et précis des écarts réels de pensions, à carrières comparables, entre les enseignants du secteur public et ceux de l'enseignement privé sous contrat est ainsi indispensable, comme le soulignait la Cour dans son référé, pour être à même d'assurer un pilotage du régime répondant à la fois aux objectifs qui ont présidé à sa création et à la nécessité de conforter son redressement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés sous contrat a fait l'objet, à la suite des recommandations de la Cour, d'une réforme dans des délais particulièrement rapides et d'une grande ampleur. Elle conjugue un gel total des pensions déjà liquidées pendant environ 18 ans, une révision en forte baisse du bénéfice procuré aux nouveaux retraités par les droits acquis sans contrepartie de cotisations, un blocage du taux de service, et une hausse progressive d'un tiers des cotisations à la charge des intéressés et de l'État.

Pour autant, si la soutenabilité financière de ce régime a été substantiellement améliorée, elle n'a pas été garantie. De nouveaux efforts seront nécessaires à terme.

Ils devront être éclairés par une appréciation précise et documentée de la réalité des écarts de pension, à carrières comparables, entre maîtres du public et maîtres du privé, permettant d'apprécier son exacte adéquation à l'objectif de parité recherché.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. *établir, selon une méthodologie rigoureuse, une comparaison des pensions moyennes des enseignants fonctionnaires et des maîtres contractuels de l'enseignement privé ayant eu des carrières équivalentes ;*
2. *en tirer les conséquences sur les niveaux adéquats de complément de pension.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	76
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	78
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	81

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Sur un plan général, la Cour note que la réforme du régime additionnel de retraite opérée a été à la fois rapide et énergique. Bien que la concertation préalable à la réforme ait été difficile à conduire, cette réforme n'en était pas moins indispensable et urgente pour assurer la pérennité du régime et préserver l'objectif qui lui est assigné d'une compensation à terme et à carrière comparable des écarts de pension entre enseignants du public et du privé.

La rapidité de cette réforme a été justifiée par la perspective imminente du déficit technique du régime fin 2012. Tout retard par rapport à cette échéance aurait encore aggravé les mesures de redressement à prendre.

Plusieurs réunions de travail ont associé les trois principales organisations syndicales des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, membres du comité de participation à la gestion du régime additionnel de retraite, afin d'examiner différents scenarii de réforme.

Je ne reviendrai pas sur les paramètres de réforme retenus pour assurer le redressement financier du régime et repousser l'échéance d'épuisement des réserves d'une dizaine d'années. Je souhaite néanmoins apporter les précisions qui suivent.

Si la première année de sa mise en œuvre, la modification des paramètres de calcul de la pension additionnelle conduit à une diminution de son montant moyen de près de deux tiers par rapport au montant moyen versé antérieurement, cette diminution s'amenuisera au fur et à mesure de l'allongement de la durée de services cotisés au régime. En effet, la part des services cotisés au régime va s'accroître d'une année supplémentaire pour chaque génération. Ainsi, en assurant la sauvegarde du régime et en valorisant à 8 % les droits cotisés au régime qui, d'année en année vont s'accroître, et à 2 % les droits non cotisés, la réforme pérennise sur un horizon de moyen terme l'objectif de rapprochement de niveau des pensions, à carrière comparable, entre maîtres du privé et enseignants du public.

En effet, les travaux menés dans le cadre de la réforme du régime ont permis de constater un écart de pension par rapport aux enseignants du public et ainsi de conforter la légitimité de ce régime.

Si la Cour estime ces travaux encore limités, je rappelle que les écarts de pension, pour être objectifs, ne peuvent se fonder sur la moyenne des pensions versées aux enseignants du public d'une part et aux maîtres du privé d'autre part. Différents facteurs contribuent à des divergences :

- des modes de calcul différents de la pension qui rendent très difficile, sinon impossible, une égalité parfaite : prise en compte de la rémunération brute d'activité des six derniers mois pour le public, du salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années pour le privé (base) et de

l'activité tout au long de la carrière par points acquis (partie complémentaire) ;

- des structures de carrière moins linéaires dans le privé que dans le public qui entraînent dans les différentes échelles de rémunération des indices nets majorés de sortie d'activité moins élevés ;

- un âge moyen de départ à la retraite moins élevé pour les maîtres du privé que pour ceux du public.

Telles sont les raisons pour lesquelles les travaux préparatoires à la réforme visant à mesurer les écarts de pension entre maîtres du privé et maîtres du public se sont fondés sur des cas-types répondant à des situations identiques : même structure de carrière, même indice terminal de fin d'activité, même âge de départ, même nombre de trimestres soumis à décote, même nombre d'enfants pour le calcul des bonifications.

Ces travaux seront complétés et poursuivis, avec le soutien technique des autres tutelles, par un travail de simulation comparative de la retraite d'un maître du privé et d'un enseignant du public à partir d'une carrière type reflétant les conditions les plus fréquentes de déroulement de carrière et cessation d'activité des maîtres (durée de carrière type, avancement d'échelon moyen ...). Ce travail constituera une étape supplémentaire nécessaire dans l'attente d'un alignement du déroulement de carrière entre les enseignants du public et du privé, suite à la mise en place du recrutement par concours dans l'enseignement privé en 1994.

***

Par ailleurs, un des constats de la Cour appelle un complément de ma part.

Dans le 2nd paragraphe de la sous-partie I.A.2 « Des droits gratuits », la Cour indique que l'attribution de droits gratuits en ce qui concerne le régime additionnel de retraite des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat « contraste fortement avec l'option prise lors de la création, à la même période, du régime additionnel de retraite de la fonction publique, construit selon la même logique de répartition provisionnée, mais pour lequel il n'y a pas eu d'attribution de droits gratuits ».

Je prends note de cette contradiction soulignée par la Cour. Toutefois, il m'apparaît nécessaire de préciser que la logique des deux régimes n'est pas identique : le régime additionnel de la fonction publique est un régime de retraite à cotisation définie, calculé en points et fonctionnant en réalité par capitalisation, tandis que le régime additionnel de retraite des maîtres du privé est un régime par répartition à prestations définies. L'attribution de droits gratuits n'est, par construction, pas possible dans un régime par capitalisation dont le niveau des droits est corrélé au rendement des actifs du régime.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Bien que nous partagions les principales constatations que contient ce rapport, sa lecture appelle néanmoins plusieurs observations complémentaires détaillées ci-dessous.

- *Sur la réforme du RAR opérée par le décret n° 2013-145 du 18 février 2013 et l'arrêté du 18 février 2013*

Partageant le point de vue de la Cour sur la situation financière préoccupante du RAR, nous avions souligné, dans un précédent courrier en réponse à votre référé en date du 1er août 2012, le caractère indispensable et urgent de la réforme du régime. Le RAR présentait en effet un déséquilibre structurel qui s'est traduit par l'apparition d'un premier déficit au cours de l'exercice 2012, situation d'autant plus préoccupante que le régime n'avait pas terminé sa montée en charge en raison de sa création récente[32].

Rappelées par la Cour dans son rapport public, les différentes mesures retenues par le Gouvernement ont permis de répartir l'effort de redressement du régime entre les cotisants, l'État, les retraités et futurs retraités. L'objectif visé par la réforme a consisté à éloigner l'horizon d'épuisement des réserves qui, devant intervenir en 2019, menaçait l'existence même du régime. L'horizon d'épuisement des réserves est désormais reporté à 2030 et la dette actuarielle[33] *a été diminuée de 42 %. La situation financière passée du régime ainsi que l'effet des mesures de redressement sur la dette actuarielle du RAR sont rappelées en annexe.*

La Cour note que la réforme devrait générer une baisse moyenne de la pension de 100 € par mois pour les personnes qui liquident à compter de septembre 2013. Cette baisse appelle quelques commentaires : l'écart relevé est en effet uniquement dû à la réduction des « droits gratuits » accordés par le régime, c'est-à-dire aux périodes antérieures à la création de ce dernier (en 2005) qui ouvrent droit à majoration de pension sans que les assurés aient pour autant cotisé au titre de ces mêmes périodes. La réforme vise ainsi à renforcer le caractère contributif du régime en réduisant les droits accordés sur des périodes non cotisées ; le taux de majoration des droits à pensions acquis pour ces périodes a ainsi été réduit de 8 % à. 2 %. Il faut

[32] Prévu par le décret n° 2005-1233 du 30 septembre 2005, le régime a commencé à verser des compléments de pensions pour les personnes qui ont liquidé leurs retraites en 2006.

[33] La dette actuarielle du régime correspond au niveau global des engagements financiers qui devront être honorés par le RAR sur le long terme.

noter que l'effet de cette réduction devrait progressivement disparaître pour les assurés au fur et à mesure qu'ils acquièrent des périodes effectivement cotisées en RAR.

- *Sur les écarts de pension entre enseignants du privé et du public*

La Cour reprend dans son rapport public les simulations sur cas types effectuées par l'administration sur l'écart des pensions entre enseignants du privé et du public, et regrette qu'une étude systématique sur les flux de retraités n'ait pas été menée pour mesurer cet écart. Elle estime que le régime devra effectuer de nouveaux efforts financiers pour assurer sa solvabilité à long terme en se fondant sur ces travaux de comparaisons, jugés indispensables.

Nous partageons l'avis de la Cour sur l'intérêt que peut revêtir une étude systématique de l'écart de pensions entre enseignants du public et du privé, à carrière comparable. Cette étude n'a pu être menée dans un délai compatible avec l'urgence que réclamait la situation financière du régime, le gestionnaire du RAR ne disposant pas des données nécessaires pour réaliser ces simulations (dès lors qu'elles ne sont pas utiles pour la liquidation des pensions, à l'instar de l'indice de fin de carrière des enseignants du privé). Des pistes de travail sont actuellement en cours d'examen entre les tutelles et le gestionnaire du régime, dans le but de disposer à terme des données requises, afin d'améliorer la connaissance de l'écart de pension entre enseignants du privé et enseignants du public.

Dans l'attente de cette étude, nous ne pouvons que rappeler les difficultés qui entourent l'exercice de comparaison systématique des niveaux de pension. La comparaison de la pension d'un enseignant du privé avec celle de son homologue du public doit s'opérer à carrière comparable, afin d'isoler l'impact propre aux règles des régimes de retraite (régime des fonctionnaires et régimes de droit commun CNAV et Agirc-Arrco). Or, les parcours de carrière n'étant pas similaires en pratique, le périmètre des cas comparables se trouve réduit à court terme.

Si les règles actuelles présentent de nombreuses différences, leur caractère plus ou moins favorable dépend des situations individuelles. A titre d'exemple, l'utilisation du salaire retenu à la liquidation présente de grandes différences : il est retenu le dernier traitement indiciaire brut détenu pendant 6 mois sans plafond dans la fonction publique, alors que le régime général retient la rémunération brute des 25 meilleures années limitée au plafond de la sécurité sociale (3 031 € en 2013), la retraite complémentaire complétant cette retraite de base selon des modalités spécifiques aux régimes par points. Cette différence contribue à expliquer largement le phénomène relevé par la Cour sur les cas types : plus l'indice de liquidation des enseignants est élevé, plus la pension calculée selon les règles des régimes de la fonction publique est favorable. En revanche, pour un enseignant avec un indice faible, les règles retraite du privé peuvent être plus avantageuses, le RAR venant alors

surcompenser sa retraite par rapport à son homologue du public. D'autres différences entre les règles (notamment sur les avantages familiaux) conduisent à des situations très hétérogènes en fonction des situations individuelles.

Ainsi, même s'il était possible d'établir de façon objective un différentiel moyen de pension entre enseignants du publie et du privé, l'utilisation de ce différentiel pour majorer de manière uniforme les pensions, comme c'est aujourd'hui le cas, ne peut que conduire à accroître des écarts déjà existants entre situations individuelles.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je vous informe que je n'ai pas compétence sur ce sujet qui relève de mon collègue chargé de l'éducation nationale.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre II

La Cour insiste

1. Les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) : une clarification à poursuivre
2. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux
3. Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain : une réforme à prolonger
4. L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre
5. Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées
6. Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage
7. L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler
8. La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain
9. Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) : une clarification à poursuivre

PRÉSENTATION

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel de 2006, avait présenté plusieurs observations et recommandations sur l'administration des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)[34].

Elle soulignait tout d'abord l'inadaptation du cadre statutaire, avec une compétence générale dans les textes, mais spécialisée dans les faits (la logistique). Elle mettait ensuite en évidence des anomalies comptables et une répartition peu claire des missions entre les TAAF et l'Institut Paul-Emile Victor (IPEV). Enfin, elle faisait état de dérives financières (surdimensionnement du navire Marion Dufresne II, surcoûts liés à son double usage scientifique et logistique, opérations contestables comme la croisière du millénaire, etc.) et d'une situation financière de plus en plus compromise.

La nouvelle enquête réalisée par la Cour pour les exercices 2004 à 2011 montre que des progrès substantiels ont été accomplis, mais que plusieurs points restent encore à régler.

[34] Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont une des collectivités qui composent l'outre-mer (article 72-3). Par commodité, dans la suite du texte, les TAAF sont dénommées « le territoire ».

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Ce territoire d'outre-mer est composé de cinq districts, sur le continent antarctique (la terre Adélie), dans les régions subantarctiques du sud de l'océan Indien (archipel de Kerguelen, archipel de Crozet, îles Saint-Paul et Amsterdam) et proches de Madagascar (îles Éparses, rattachées par la loi du 21 février 2007[35]).

La terre Adélie dispose d'un statut particulier sur le plan international. Le Traité sur l'Antarctique (1959) a instauré un gel de prétention territoriale et établit la démilitarisation et la dénucléarisation du continent.

Les autres districts des TAAF s'étendent sur une superficie de 7 829 km^2. Ils assurent une zone économique exclusive[36] de 2,35 millions de km^2, soit 23 % de la surface totale des eaux sous juridiction française.

Ces territoires n'ont quasiment jamais eu de population autochtone ou permanente. Une présence humaine continue y existe néanmoins, assurée par des scientifiques ou des militaires français. L'effectif total présent dans ces régions (tous districts confondus) est en moyenne d'environ 165 personnes l'hiver et 350 personnes l'été.

L'isolement de la terre Adélie et des îles subantarctiques, dans lesquelles il n'existe pas de pistes d'aviation, implique la mise en place d'une chaîne logistique complexe. Pour les îles subantarctiques, la desserte est assurée par le navire *Marion Dufresne II* à partir de La Réunion. Pour la terre Adélie, elle l'est par le navire polaire *L'Astrolabe* au départ d'Hobart en Tasmanie (Australie). Les îles Éparses disposent en revanche de pistes permettant l'atterrissage d'avions militaires de transport provenant de La Réunion. Leur ravitaillement logistique lourd (carburant, matériaux, notamment) est assuré par un bâtiment de transport léger de la marine nationale depuis La Réunion.

Les activités strictement économiques sont aujourd'hui, dans ces régions, nulles ou marginales. Les îles subantarctiques françaises constituent en revanche des sanctuaires pour la faune et la flore du fait de leur éloignement des centres d'activités humaines.

[35] Les îles Éparses sont un ensemble de cinq îles : Bassas da India, Europa, Juan de Nova, Glorieuses, dans le canal du Mozambique, et Tromelin, située au nord de La Réunion.

[36] Espace maritime sur lequel un État côtier exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources.

Au titre de la protection de l'environnement, il existe, pour les îles subantarctiques, depuis 2006 une réserve naturelle nationale[37].

L'occupation de ces territoires, avec la logistique nécessaire, est indissociable de l'affirmation de la présence française, avec un triple intérêt :

- stratégique pour la terre Adélie, en donnant à la France une place importante dans la gestion de l'Antarctique, et pour les îles Éparses (consolidation de la présence française dans le détroit de Madagascar) ;

- scientifique pour la terre Adélie et les îles subantarctiques, notamment en matière de biodiversité et d'effets des changements climatiques, dans des régions où se trouvent de nombreuses espèces rares (ex : manchot empereur, grand albatros, éléphant de mer, otarie d'Amsterdam, pétrel géant, etc.) ;

- économique grâce à leur immense zone économique exclusive (sauf au large de la terre Adélie). L'intérêt à court terme est constitué des ressources de la pêche (légines aux Kerguelen et à Crozet ; langoustes à Amsterdam et Saint-Paul ; thons autour des îles Éparses). Dans une perspective plus lointaine, les ressources en hydrocarbures et celles du fond des océans pourraient devenir d'une importance majeure.

[37] Les îles Éparses sont également classées en réserve naturelle, mais par un simple arrêté préfectoral dans l'attente d'une protection au niveau national. Un parc naturel marin a été créé en 2012 autour des îles glorieuses, et une réserve naturelle nationale est en projet pour l'île Europa et ses eaux territoriales.

Carte des Terres australes et antarctiques françaises

Source : préfecture des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Le territoire des TAAF a pour activité principale d'assurer la logistique (transports, énergie, infrastructures, hébergement, restauration, matériel médical) de la présence française dans ces régions. La convention de 2006 de répartition des tâches avec l'Institut Paul-Émile Victor (IPEV)[38] précise que les TAAF en ont la responsabilité, l'IPEV étant notamment chargé des équipements nécessaires aux programmes de recherche. Le territoire est en outre compétent pour la gestion de la réserve naturelle créée en 2006. Il assure enfin diverses autres fonctions

[38] Créé en 1992 sous le nom d'Institut français pour la recherche et la technologie polaire (IFRTP), l'IPEV est un groupement d'intérêt public regroupant neuf organismes, dont le CNRS et les ministères de la recherche et des affaires étrangères. Il met en œuvre des programmes scientifiques dans les régions polaires et subpolaires. Son budget est de 28 M€ environ, ses effectifs de 95 personnes (55 titulaires, 40 contractuels) auxquels il faut ajouter une quarantaine de volontaires du service civique.

(gestion et contrôle des droits de pêche, émissions de timbres, prestations touristiques de croisière sur le navire *Marion Dufresne II).*

Le territoire dispose en 2011 d'un budget atteignant 25,4 M€, avec un rythme d'accroissement d'un peu plus de 2 % par an depuis 2004, inférieur à celui de l'inflation. Le siège administratif des TAAF est depuis 2000 situé à Saint-Pierre de La Réunion.

L'effectif de l'administration du territoire est de 81 personnes (23 titulaires, 58 contractuels). S'y ajoutent 55 militaires mis à disposition, 15 volontaires du service civique et 31 contrôleurs de pêche (à temps partiel). Certains de ces personnels sont affectés dans les districts.

Il n'existe pas de mutualisation particulière entre la préfecture des TAAF et celle de La Réunion localisée à Saint-Denis. La distance entre Saint-Pierre et Saint-Denis est de 85 km.

I - L'adaptation du statut

L'article 72-3 de la Constitution précise, depuis la révision constitutionnelle de 2003, que « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises ». Les TAAF appartiennent ainsi à la catégorie des collectivités territoriales à statut particulier prévue au premier alinéa de l'article 72 de la Constitution. Contrairement aux autres collectivités, ce statut n'est pas précisé par le texte constitutionnel, mais par la loi.

Le rapport public annuel de 2006 de la Cour regrettait que le statut du territoire n'ait pas été modifié depuis la loi du 6 août 1955. La Cour relevait notamment des situations de vide juridique et de confusion dans la répartition des compétences issues du choix d'un statut de collectivité territoriale mais bénéficiant de la spécialité législative[39].

La loi du 21 février 2007 et son décret d'application du 11 septembre 2008 ont partiellement répondu à cette critique. Le texte législatif confirme (article 14) que les TAAF, y compris les îles Éparses, « forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière ». Il prévoit de nombreuses et d'importantes dérogations à la spécialité législative : dans

[39] Le principe de spécialité législative signifie que seules les dispositions législatives et réglementaires comportant la mention expresse d'une application à ce territoire lui sont applicables directement.

plusieurs domaines, les dispositions législatives et réglementaires françaises sont applicables de plein droit, ce qui permet de faire bénéficier le territoire d'un cadre juridique plus stable.

Le nouveau dispositif juridique précise les pouvoirs du préfet, administrateur supérieur, qui, en l'absence de population permanente, est à la fois représentant de l'État et chef du territoire. Il est assisté d'un conseil consultatif, dont le décret du 11 septembre 2008, modifié le 31 mai 2013, a élargi et diversifié la composition[40].

Cette gouvernance modernisée reste marquée par des insuffisances. La même personne, le préfet administrateur supérieur, d'une part subdélègue au territoire les crédits d'État et en assure le contrôle administratif, et, d'autre part, arrête et gère le budget de ce même territoire. Le conseil consultatif rend un avis sur le budget, mais pas sur le compte administratif et le compte de gestion du comptable. Conformément à la loi de 2007, l'administrateur supérieur fixe lui-même la nature et le montant des impôts territoriaux perçus, sans que le Parlement n'ait à valider ses choix en l'absence d'une assemblée délibérante, non concevable dans le cas présent.

Les règles financières, elles-aussi réformées par la loi du 21 février 2007 et le décret du 11 septembre 2008, restent insuffisamment précises pour apporter toutes les garanties souhaitables. Ainsi, la soumission des achats (par exemple, infrastructures, pétrole, produits alimentaires) au code des marchés publics ne constitue pas une obligation, alors qu'en pratique rien ne s'y oppose. Les décisions budgétaires de l'administration des TAAF ne sont soumises à aucun contrôle juridique externe. Surtout, elles ne font pas l'objet d'un contrôle financier, supprimé par le décret de 2008.

II - L'amélioration de la situation financière

Dans son rapport public annuel de 2006, la Cour s'était inquiétée de l'avenir de la situation financière de la collectivité. Elle avait signalé certaines anomalies en matière de recettes touristiques, en particulier lors de la croisière dite « du millénaire » sur le *Marion Dufresne II*[41].

[40] Il est composé de 13 titulaires et 13 suppléants (parlementaires, représentants des ministères concernés et personnalités qualifiées).
[41] Croisière organisée en l'an 2000, où les passagers ont voyagé gratuitement.

Les ressources propres continuent de représenter la principale source de financement du territoire (75 % en 2011). Il s'agit pour l'essentiel des prestations remboursées pour la location du *Marion Dufresne II* et des droits de pêche. Les autres recettes (produits philatéliques et touristiques[42]) ont tendance à stagner ou à régresser. Dans ce dernier domaine, une plus grande rigueur est intervenue dans l'application de la tarification pour les passagers embarqués sur le *Marion Dufresne II*, même si certains problèmes ont continué à subsister (diminution des tarifs certaines années, il est vrai après une revalorisation en 2007 ; régime applicable aux représentants des médias ; modalités de commercialisation de ces prestations).

Les impôts territoriaux sont d'ampleur réduite et en diminution (2 % des recettes). Il s'agit pour l'essentiel de la contribution directe territoriale, prélevée à la source sur les rémunérations des personnels exerçant une activité professionnelle sur le territoire. Les recettes de la taxe d'immatriculation au pavillon des Kerguelen, qui ne concerne plus que huit navires, sont devenues marginales.

En matière de subventions de l'État, la dotation du ministère de l'outre-mer est restée relativement stable, mais celles des autres ministères augmentent fortement, correspondant pour l'essentiel à la création de la réserve naturelle (dotation du ministère de l'écologie de 1,47 M€ en 2011).

S'agissant des dépenses, les charges de fonctionnement ont augmenté de 18 % de 2004 à 2011. Elles comprennent notamment les paiements effectués pour les navires (13,5 M€ au total). En dehors des achats et charges externes, les traitements, salaires et les charges sociales payés par le territoire représentent le second poste de dépenses. Le rythme annuel des investissements effectués par les TAAF a fortement baissé (4,81 M€ en 2004, 1,74 M€ en 2011), en particulier du fait de la diminution des constructions nouvelles.

Au total, la situation financière de la collectivité s'est consolidée. L'administration des TAAF affiche régulièrement, sauf en 2008, des résultats positifs qui, cumulés, s'élèvent à 8,6 M€ depuis 2004. Les réserves ont par conséquent augmenté, passant de 4,3 M€ à 11,9 M€[43] entre 2004 et 2011.

[42] Ils représentaient respectivement 0,84 M€ et 0,45 M€ en 2011.

[43] Au-delà du seul budget des TAAF, la Cour a procédé, pour les îles Éparses, à une mesure du coût global de la présence française en intégrant les dépenses du ministère de la défense et de la recherche. Celui-ci se monte à environ 9 M€ par an.

III - Une logistique à mieux gérer

Dès son référé du 22 avril 1996 au ministère chargé de l'outre-mer, la Cour avait critiqué les modalités de mise en place du navire *Marion Dufresne II*, entré en service en 1995. Elle avait, en outre, souligné la nécessité de stabiliser et de clarifier la répartition des compétences entre les TAAF et l'Institut Paul-Émile Victor (IPEV).

A - Les navires et leur gestion

Les navires chargés de la logistique sont le *Marion Dufresne II*[44] (pour les îles subantarctiques), *L'Astrolabe* (pour la terre Adélie) et *La Curieuse* (utilisé l'été aux Kerguelen). Le navire l'*Osiris*, subventionné par les TAAF, sert à la surveillance et au contrôle de la pêche. Le coût de ces navires est en général pris en charge à la fois par les TAAF et l'IPEV. Les dépenses nettes ne sont pas négligeables, en particulier pour le *Marion Dufresne II* (11,8 M€ par an pour le seul budget des TAAF).

L'achat et l'armement du *Marion Dufresne II*

Les critiques de la Cour en 2006 sur cette opération portaient sur deux points :

- sa complexité, avec la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) propriétaire du navire (constitué des TAAF et, pour une part très minoritaire, 0,03%, de la Compagnie générale maritime (CGM)) ;

- son coût (340 MF) et ses modalités de financement, la CGM, en contrepartie de son modeste apport au GIE, s'étant vu attribuer l'exploitation du navire.

Depuis le rapport public de la Cour de 2006, des efforts ont été faits pour diminuer ce coût, en particulier par une renégociation avec l'armateur des frais d'exploitation du *Marion Dufresne II*. La nouvelle convention, conclue en 2009, permet une économie de dépenses d'affrètement de 1,8 M€ par an à partir de 2010. La renégociation du prêt bancaire contracté pour l'acquisition du navire, dont le remboursement s'achève en 2014, n'a pas pu en revanche aboutir.

[44] Ce navire a pour caractéristique d'être multi-usage : navire océanographique très sophistiqué, petit paquebot pour 110 personnes, cargo pouvant transporter 4000 tonnes de marchandises, pétrolier d'une capacité de 1 600 m^3, porte hélicoptère.

Pour ce navire entré en service en 1995, la question va se poser de sa prolongation ou de son renouvellement. Le choix semble s'orienter vers une jouvence tant du navire lui-même que des équipements scientifiques dont il dispose, ce qui permettrait de prolonger son activité de 15 à 20 ans. En tout état de cause, il est indispensable que deux principes soient respectés : la clarification du montage juridique, qui devrait permettre une plus grande transparence dans les comptes des TAAF, de nature à faire mieux ressortir les risques financiers réellement encourus ; la mise en concurrence effective, tant pour les travaux, les conditions d'affrètement, que pour le remplacement du navire le moment venu.

B - Les relations avec l'IPEV

Dans le domaine scientifique, la gestion des moyens de recherche dépend de l'IPEV. Même si les deux organismes n'ont pas exactement la même compétence géographique[45], leurs métiers logistiques sont complémentaires.

Leurs relations sont réglées par une convention renouvelée en 2006. Les liens financiers restent cependant enchevêtrés du fait de nombreuses exceptions et clauses particulières (logistique assurée par l'IPEV en terre Adélie, règles de remboursement pour l'utilisation du *Marion Dufresne II*, partage forfaitaire du loyer du navire *L'Astrolabe*, intervention de l'IPEV pour des évaluations scientifiques relatives à la réserve naturelle nationale).

Une réflexion plus large serait nécessaire, impliquant les autorités de tutelle, pour examiner de manière plus systématique les possibilités de rapprochement et de mutualisation entre les deux organismes pour les questions logistiques dans les zones antarctiques et australes.

[45] L'IPEV est compétent à la fois pour l'Antarctique et l'Arctique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La modernisation du statut des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui constitue un incontestable progrès par rapport à la situation antérieure, a laissé subsister plusieurs problèmes liés notamment aux incertitudes juridiques du statut du territoire qui compliquent la tâche de l'administrateur supérieur.

Les TAAF sont, en outre, dans la situation unique d'être une collectivité ne disposant d'aucune instance délibérante, à l'exception d'un conseil consultatif dont le rôle est réduit. Tant en droit qu'en fait, l'administrateur supérieur concentre tous les pouvoirs.

Les TAAF ont enfin la caractéristique originale d'être une collectivité territoriale, et donc à compétence générale, mais dont les principales fonctions sont au contraire très spécialisées, pour l'essentiel d'ordre logistique. Un autre organisme public, l'Institut polaire français Paul-Émile Victor (IPEV), assure des fonctions complémentaires pour les activités scientifiques. Les relations entre les deux organismes sont d'une grande complexité.

Tout en prenant acte des progrès accomplis, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *poursuivre l'adaptation du statut des TAAF, en précisant les règles financières applicables, notamment en matière de marchés publics, et en renforçant le rôle du conseil consultatif ;*
2. *en matière logistique, procéder à une clarification juridique et à une mise en concurrence des prestataires ; inventorier et mettre en œuvre les possibilités de mutualisation entre les TAAF et l'IPEV.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	96
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	97
Ministre des outre-mer	98
Préfet, administrateur supérieur des terres australes et antarctiques françaises	100
Directeur de l'Institut polaire français Paul-Émile Victor	101

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous prenons note avec satisfaction des conclusions apportées par la Cour sur les progrès accomplis par la modernisation du statut des TAAF.

Nous accueillons par ailleurs avec intérêt les recommandations formulées, et nous partageons notamment les préoccupations de la Cour sur l'application du code des marchés publics dans le territoire.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DES OUTRE-MER

Mon ministère ne peut que partager les observations de la Cour quant aux progrès qui ont été réalisés sur les exercices 2004 à 2011 : modification du statut des TAAF par la loi du 21 février 2007 et le décret d'application du 11 février 2008, nette amélioration de la situation financière conduisant à une augmentation significative des réserves, nouvelle convention d'exploitation du Marion Dufresne II, etc.

Nonobstant ces avancées, les propositions d'amélioration formulées par la Cour appellent de ma part les remarques et précisions suivantes.

S'agissant du statut des TAAF, je rappelle qu'il a été sensiblement modifié en 2007 et 2008. Il paraît donc préférable de laisser à ce nouveau cadre le temps nécessaire de faire ses preuves. En outre, il convient de ne pas préjuger du rôle que pourra jouer auprès du préfet le Conseil consultatif, instance qui vient d'être renouvelée pour moitié en 2013. Aussi, si les propositions d'amélioration présentées par la Cour sont pertinentes, leur mise en œuvre supposerait de modifier de nouveau le statut, ce qui apparaît prématuré.

Concernant plus précisément l'application du code des marchés publics, si les TAAF n'y sont pas formellement soumises, je précise que dans les faits, il est quasi-systématiquement recouru à des appels d'offres. Des exemples nombreux et récents en attestent : choix du fournisseur de carburant ou de vivres frais, sélection d'un nouveau transitaire en douanes ou d'une compagnie d'hélicoptère.

S'agissant des relations entre les TAAF et l'IPEV, je souhaite rappeler que les TAAF, collectivité expressément citée à l'article 72-3 de la Constitution, et l'Institut Paul Émile VICTOR, groupement d'intérêt public, ne peuvent être mis sur le même plan. Le statut constitutionnel des TAAF ne suppose pas en effet que cette collectivité au statut spécifique puisse être comparée à un établissement public.

Par ailleurs, comme le souligne la Cour, les deux organismes n'ont pas les mêmes périmètres géographiques et leurs missions sont bien différentes. En matière de logistique, leurs métiers sont certes proches, mais sont organisés de manière complémentaire. A ce titre, les relations entre les deux entités ont été affinées par la signature d'une nouvelle convention de gestion en 2013, qui concrétise la volonté commune d'assurer au meilleur coût le développement de la présence française dans ces territoires isolés.

Si des progrès sont encore possibles pour clarifier les relations entre les TAAF et l'IPEV, je tiens à préciser que l'articulation entre les deux organismes est le résultat de vingt années d'ajustement pour atteindre un compromis optimisé et qui repose sur un socle conventionnel plus approprié qu'un cadre réglementaire trop rigide.

Tels sont les éléments que je souhaite apporter à la Cour.

RÉPONSE DU PRÉFET, ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (TAAF)

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce document n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'INSTITUT POLAIRE FRANÇAIS PAUL-ÉMILE VICTOR

Je vous informe que l'Institut polaire français Paul-Émile Victor ne souhaite pas apporter de réponse sur ce rapport.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2
La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux

PRÉSENTATION

La gestion des déchets ménagers par les collectivités locales a été examinée par les chambres régionales des comptes (CRC) en 2009 et 2010 à partir du contrôle de la gestion de plus de 150 organismes locaux de collecte et de traitement des ordures ménagères dans une vingtaine de régions.

Dans le rapport public thématique de septembre 2011 résultant de ces travaux[46], la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes avaient formulé trois grands constats :

- *la France présente en Europe des résultats honorables, quoique contrastés : elle a mis aux normes ses incinérateurs, fait progresser le tri et le nombre des déchèteries ; elle dispose de marges de progression en matière de recyclage, de valorisation et de qualité du service rendu et manque, par ailleurs, dans certaines parties du territoire, d'équipements pour le traitement ou l'élimination des déchets ;*
- *l'organisation territoriale de la collecte et du traitement relève de plans départementaux sous la responsabilité des conseils généraux, mais ces documents sont souvent imprécis et non directifs ; quant à l'État, il ne joue qu'insuffisamment son rôle ;*
- *les coûts de collecte et de traitement augmentent de façon peu maîtrisée (+ 6 % par an), tout en étant insuffisamment mesurés ; le mode de financement ne fait pas suffisamment application du principe pollueur-payeur et reste peu incitatif pour les usagers.*

[46] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers.* La Documentation française, septembre 2011, 303 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour et les chambres régionales des comptes avaient émis 30 recommandations portant sur l'organisation territoriale, la connaissance des coûts et la mesure de la performance ainsi que sur les modes de financement.

Trois ans plus tard, la Cour et les chambres régionales des comptes observent que cet état des lieux a évolué et révèle des résultats positifs en matière de prévention et de maîtrise de l'évolution des coûts. En revanche, bien qu'une dizaine de recommandations aient été globalement prises en compte, notamment en ce qui concerne la planification de la politique de gestion des déchets, une majorité d'entre elles n'ont été à ce jour que partiellement suivies.

La gestion des déchets ménagers recouvre plusieurs activités : la collecte, désormais sélective (tri), le transport et le traitement.

Ce traitement est, pour l'essentiel, effectué de trois façons :

- par recyclage, qui comprend le compostage ou des traitements biologiques (usines de méthanisation) et la valorisation des matières (récupération grâce aux collectes sélectives des matériaux comme le verre, les papiers et cartons, les plastiques ou les métaux) ;
- par incinération, avec en principe une valorisation énergétique ;
- par la mise en décharge pour les déchets ultimes qui ne peuvent être valorisés et sont enfouis dans des installations de stockage pour déchets non dangereux (ISDND) ou inertes (ISDI).

En application de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes sont compétentes pour la gestion des déchets des ménages. Elles peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte tout ou partie de la compétence de collecte et de traitement de ces déchets, et au département les opérations de traitement.

L'autorité organisatrice du service public gérant les déchets ménagers et assimilés est libre de recourir à ses propres moyens humains et matériels (en gestion directe ou en régie) ou d'en confier la prestation à une entreprise, selon des formules diverses de gestion (marchés publics ou délégations de service public).

Les collectivités locales consacraient en 2010 plus de 6,7 Md€ à la collecte et au traitement des déchets des ménages, ainsi que des déchets assimilés (déchets des entreprises collectés avec les déchets ménagers) et

des déchets de voirie. Les déchets ménagers et assimilés (DMA)[47] comprennent les ordures ménagères résiduelles (OMR), les déchets des collectes sélectives, ainsi que ceux collectés en déchèteries, c'est-à-dire la totalité des déchets des ménages et des activités économiques pris en charge par le service public.

I - Des évolutions plutôt positives

A - Les objectifs européens et nationaux : de nouvelles exigences

Les grands principes et les lignes directrices de la politique de gestion des déchets ménagers sont définis par des directives communautaires, ainsi que par des dispositions législatives et réglementaires, dont la plupart figurent dans le code de l'environnement.

La directive européenne du 19 novembre 2008 relative aux déchets précise le cadre juridique de leur traitement au sein de l'Union européenne. Elle fixe, en particulier, un objectif de recyclage à hauteur de 50 % pour les déchets ménagers à l'horizon 2020. Elle impose aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de prévention et établit une hiérarchie entre les différentes options de gestion des déchets : prévention de la production, préparation en vue de leur réemploi, recyclage, valorisation et, en dernier recours, élimination dans des conditions respectueuses de l'environnement.

Cette directive a été transposée en droit national par l'ordonnance du 17 décembre 2010, qui modifie plusieurs articles du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les mesures réglementaires ont été transposées dans le décret du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets.

[47] Dans l'ensemble du texte, il sera fait état des « déchets ménagers », qu'il faut entendre par « déchets ménagers et assimilés » (DMA).

Le plan d'action national déchets 2009-2012, issu des Grenelle de l'environnement I et II de 2009 et 2010, a fixé plusieurs objectifs :

- réduire la production des déchets ménagers de 7 % entre 2009 et 2013 ;
- porter le recyclage matière et organique à 45 % en 2015 ;
- diminuer de 15 % les quantités de déchets incinérés et stockés entre 2009 et 2012 ;
- doubler, entre 2009 et 2015, les capacités de valorisation biologique des déchets ménagers.

À l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013, un nouveau plan déchets doit être établi pour les années 2014-2020. Il fixera des objectifs renouvelés, notamment la réduction de moitié des déchets mis en décharge sur la période 2010-2020 et l'augmentation du taux de recyclage.

En favorisant le développement d'une « économie circulaire », dans laquelle les déchets sont réintégrés dans le processus de production comme matières premières, ce plan renforcera la mise en œuvre du principe de proximité par une meilleure connaissance des gisements et des coûts, ainsi que par l'encouragement à la mise en place d'outils d'incitation en direction des différents acteurs de la politique des déchets.

B - La prévention : des progrès

Avec 288 kg d'ordures ménagères résiduelles (OMR) par habitant et par an en 2011, la production française de déchets ménagers, après avoir régulièrement augmenté depuis 1960, diminue sensiblement depuis 2005, où elle atteignait 326 kg. Cette diminution s'est accompagnée, parallèlement, d'une hausse de la production d'autres déchets (collecte sélective, déchets verts, encombrants, apports en déchèteries).

Les chiffres de la collecte[48] corroborent cette évolution : baisse des ordures ménagères résiduelles par habitant de 6 % entre 2007 et 2011, hausse des apports en déchèteries dans un parc désormais stabilisé couvrant la quasi-totalité du territoire (96 % de la population en 2009). Toutefois, avec 526 kg de « déchets municipaux » par an et par habitant,

[48] Source Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

la France reste au-dessus de la moyenne européenne de l'Union européenne qui se situe à 486 kg[49].

Cette baisse des quantités produites et collectées tient pour partie au ralentissement économique, mais également à l'impact positif des politiques de prévention et au progrès de la tarification incitative.

Ainsi, l'objectif de réduction de 7 % fixé par le plan national de prévention de la production des déchets pour 2009-2012 est aujourd'hui pratiquement atteint.

De même, le dispositif des plans et programmes de prévention des déchets initiés en 2009 a suscité une forte mobilisation : 52 départements sont dotés d'un plan de prévention et 375 établissements publics de coopération intercommunale, représentant 64 % de la population, sont couverts par des programmes locaux de prévention.

Quant aux aides accordées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en matière de prévention, elles s'élèvent à 166 M€ sur la période 2009-2012, dont 120 M€ pour les plans et programmes locaux de prévention.

C - Les coûts : difficiles à mesurer, mais globalement en voie de stabilisation

Le financement du service d'élimination des déchets ménagers

La législation offre aux communes et à leurs groupements le choix entre trois modes de financement :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), à laquelle est normalement associée une redevance spéciale payée par les entreprises et établissements publics qui recourent à ce service public ;

- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), liée au service rendu ;

- les recettes du budget général (taxes directes locales).

[49] Source Eurostat 2013. La notion de « déchets municipaux » ne recouvre pas exactement celle de déches ménagers et assimilés (DMA) ou celle d'ordures ménagères résiduelles (OMR) ; il s'agit de l'ensemble des déchets dont l'élimination relève de la compétence de la collectivité : les ordures ménagères, les encombrants des ménages, les déchets dangereux des ménages, les déchets du nettoiement, les déchets de l'assainissement collectif, les déchets verts des ménages et des collectivités locales.

En 2012, plus de 97 % des communes françaises (regroupant près de 97 % de la population) ont prélevé, directement ou par l'intermédiaire d'une structure intercommunale, une taxe ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Le financement par la taxe est prédominant : il couvre plus des deux-tiers des communes et près de 90 % de la population.

Le produit de la taxe s'est élevé à 6,09 Md€, dont 4,86 M€ prélevés par les groupements, celui de la redevance à 630 M€, dont 572 M€ prélevés par les groupements. Le produit de la taxe est donc près de dix fois supérieur à celui de la redevance. Les groupements à fiscalité propre qui prélèvent la redevance sont essentiellement des communautés de communes, au sein desquelles se rassemblent des communes faiblement peuplées. *A contrario*, toutes les communautés urbaines et 85 % des communautés d'agglomération font le choix de prélever la taxe.

La taxe et la redevance représentent 80 % du financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux en 2011. Pour leurs investissements liés à la gestion des déchets, les collectivités locales reçoivent des aides publiques provenant de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des conseils régionaux ou généraux et des fonds de compensation de la TVA. Elles bénéficient également, directement ou indirectement, des aides des éco-organismes[50] qui perçoivent auprès des producteurs des éco-contributions. Les dépenses les plus importantes pour les collectivités sont les dépenses d'investissement engagées pour assurer la mise aux normes et le renouvellement des équipements, en favorisant notamment le recyclage (mise en conformité du parc des incinérateurs, centres de tri et déchèteries).

En 2011, la Cour avait relevé que les coûts de la gestion des déchets ménagers étaient « structurellement à la hausse et insuffisamment maîtrisés ».

Face à la difficulté de mesurer statistiquement les flux financiers liés aux déchets, elle recommandait de doter les collectivités des moyens de mener des analyses fiables des coûts, d'une part, en instituant un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités chargées de la collecte et/ou du traitement des déchets, d'autre part, en généralisant un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts.

[50] Le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) consiste, pour l'essentiel, à faire supporter par les producteurs une responsabilité significative pour la gestion des déchets issus des produits qu'ils ont mis sur le marché, notamment les coûts liés au recyclage. Les éco-organismes assurent la gestion financière et/ou organisationnelle de ce dispositif par grandes filières (emballages, verre, etc.).

Actuellement, la création d'un budget annexe est obligatoire uniquement lorsque l'élimination des déchets relève d'un service public industriel et commercial (SPIC), c'est-à-dire d'un service financé par la redevance. En revanche, cette obligation n'existe pas lorsque le financement provient de la taxe, dans le cadre d'un service public administratif (SPA). La généralisation du budget annexe se heurte donc à la difficulté juridique de transformer un service public administratif, financé par la taxe, en un service public industriel et commercial financé par une redevance devant couvrir l'intégralité des dépenses du service.

Certes, les collectivités de plus de 10 000 habitants ayant institué la taxe et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers doivent retracer son produit dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, ainsi que les dépenses afférentes à l'exercice de cette compétence. Cette annexe est toutefois rarement produite.

À défaut d'une généralisation de la comptabilité analytique, le développement des instruments de mesure des coûts et notamment du référentiel national de l'ADEME[51] s'est poursuivi. La dernière étude publiée en 2013, sur les données de 2010, repose sur un échantillon de 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants.

Elle révèle une stabilisation des coûts techniques[52] par tonne collectée (+ 1 % entre 2007 et 2010). Cette stabilisation résulte, d'une part, de l'augmentation des coûts de gestion des ordures ménagères résiduelles (principalement leur traitement), d'autre part, de la stabilité, voire la diminution, des coûts des autres flux, en particulier les recyclables secs (essentiellement les emballages hors verre).

Les coûts techniques en euros par habitant ont même baissé de 5 % sur la même période, sous l'effet conjugué de la diminution des quantités d'ordures ménagères résiduelles et de la hausse des apports en déchèteries, moins coûteux. Cette évolution générale cache toutefois de fortes disparités locales selon les efforts d'investissements effectivement réalisés par les collectivités au cours des années précédentes.

[51] Ce référentiel repose sur un outil de présentation d'analyse des coûts (matrice des coûts) associé à une méthode de comptabilité analytique (méthode « Compta-Coût »).
[52] Le coût technique est égal à l'ensemble des charges (structure, collecte, transports) auxquelles on soustrait les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers).

La hausse de 7 % à 10 % de la TVA sur la collecte et le traitement à compter du 1er janvier 2014 pourrait se traduire pour les collectivités assujetties par une augmentation mécanique des coûts.[53]

La feuille de route pour la transition écologique, élaborée à l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013, prévoit l'obligation de mettre en place une comptabilité analytique déchets, assortie d'indicateurs de suivi de coûts dans les rapports annuels des maires sur la gestion des déchets. Un observatoire annuel des coûts et financements de la gestion des déchets ménagers et assimilés devrait également être mis en place par l'ADEME.

En tout état de cause, la généralisation du budget annexe et la mise en place d'une comptabilité analytique sont une nécessité.

D - La planification : un renforcement réglementaire

1 - Le contenu des plans départementaux de gestion des déchets non dangereux

Pour rendre la planification plus opérationnelle, plusieurs recommandations avaient été formulées par la Cour en 2011.

Une première série de recommandations visait à enrichir le contenu des plans départementaux en y intégrant de nouvelles obligations, comme la déclinaison des objectifs de performance au niveau de chacune des collectivités compétentes, l'évaluation de la pertinence de l'organisation territoriale, l'analyse détaillée et comparée des installations de traitement (incinération, traitement mécano-biologique) et de stockage des déchets ultimes à créer, ou encore le recensement des anciens sites de traitement ou de stockage de déchets pour en évaluer les risques.

Le code de l'environnement a fait l'objet de plusieurs modifications qui vont dans le sens des préconisations de la Cour. Son nouvel article R. 541-14[54] rend obligatoire un état des lieux de la planification, dans lequel s'intègre naturellement un descriptif des modalités de gestion des déchets mises en place par les collectivités compétentes. Cet état des lieux peut conduire à évaluer la pertinence de l'organisation territoriale

[53] La fiscalité sur les déchets représente environ 1 Md€ de recettes pour l'État en 2012 (taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), TVA et frais d'assiette et de recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).
[54] Décret du 11 juillet 2011.

existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans, seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés.

Les plans ont également vocation à intégrer les scénarios possibles d'équipements de traitement et de stockage, même s'il n'appartient pas au planificateur d'identifier les sites qui relèvent de la compétence des collectivités en charge du traitement des déchets.

Quant au recensement et au suivi des anciens sites, s'ils doivent figurer dans les plans, ils relèvent également de la législation des installations classées et il revient à l'État de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

2 - La mise en œuvre et le suivi des plans départementaux

Trois recommandations avaient pour objectif d'impliquer davantage les acteurs concernés dans l'adoption et la mise en œuvre des plans. Il était proposé que les projets de plans départementaux ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés, mais que toutes les communes et tous les EPCI concernés délibèrent et rendent un avis avant son adoption définitive. La Cour recommandait également de promouvoir la prise en charge du traitement des déchets ménagers et la réalisation des installations y afférentes par une seule collectivité ou groupement (département ou syndicat mixte) et de recenser les bonnes pratiques.

Le nouvel article R. 541-20-5° du code de l'environnement répond à la première recommandation en précisant que le projet de plan et le rapport environnemental associé sont soumis pour avis aux groupements compétents en matière de déchets ou à défaut aux communes concernées.

En revanche, le transfert de la compétence « traitement » à une seule collectivité ne peut être envisagé que de manière volontaire. Dans un département sur deux, la compétence « traitement » est exercée à l'échelon départemental. Des expériences de mutualisation conventionnelle se développent également au plan interdépartemental. C'est le cas en Rhône-Alpes, avec notamment l'expérience du Sillon Alpin, qui régit la coopération entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de gestion et de traitement des déchets de plusieurs départements (Haute-Savoie, Savoie, Isère, Drôme et Ardèche). Il regroupe 2,5 millions d'habitants, soit près de 40 % de la population de la région. Cette coopération interdépartementale a été prise en compte par les conseils généraux concernés et inscrite dans leurs plans départementaux respectifs.

Quant au recensement des bonnes pratiques, sans être obligatoire, il se développe sous l'impulsion de l'ADEME ou d'associations d'élus.

Deux recommandations visaient à renforcer le suivi et l'évaluation des plans départementaux de gestion des déchets, en rendant obligatoire, pour chacun d'entre eux, la mise en place d'un observatoire chargé d'en suivre la mise en œuvre et d'en publier un bilan annuel.

De tels observatoires n'ont pas été créés. En revanche, le nouvel article R. 541-24-1 du code de l'environnement renforce, dans le sens souhaité par la Cour, l'obligation de suivi, sans pour autant aller jusqu'à la publication de bilans annuels. En effet, l'autorité compétente doit présenter à la commission consultative d'élaboration et de suivi, au moins une fois par an, un rapport relatif à la mise en œuvre du plan. Ce rapport contient, notamment, les modifications substantielles de l'état des lieux initial de la gestion des déchets et le suivi des indicateurs définis par le plan, accompagné de l'analyse des résultats obtenus.

Pour faciliter la mise en œuvre et le suivi des plans, leur caractère prescriptif pourrait être renforcé. L'adhésion préalable de tous les acteurs étant nécessaire, les collectivités parties prenantes devraient les approuver, alors que seul un avis simple est requis aujourd'hui.

3 - Le rôle du préfet

Bien qu'ayant perdu, au profit des départements, la compétence d'établissement des plans départementaux, le préfet possède des pouvoirs de décision et de contrôle qui peuvent le conduire à rendre des arbitrages en matière d'équipement.

Une dernière série de recommandations avait pour objectif de renforcer le rôle d'impulsion, de contrôle et d'arbitrage des préfets, en leur demandant d'intervenir pour qu'il soit remédié aux irrégularités en matière de transferts de compétences, mais aussi de dresser, en liaison avec l'autorité planificatrice, un état des lieux national de la gestion des déchets ménagers et assimilés. La Cour recommandait également de renforcer les moyens du contrôle de légalité sur le contenu des plans et les décisions prises en son application. Elle proposait enfin que le préfet dispose d'un pouvoir de substitution pour l'élaboration du plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDGDND) en cas de carence de l'autorité compétente.

S'il a été remédié aux principales irrégularités constatées en matière d'organisation de la gestion du service public des déchets, les préconisations visant à renforcer le rôle de l'État n'ont globalement pas

été suivies, au motif que les préfets disposaient déjà du contrôle de légalité sur les décisions d'organisation et que la planification devait rester de la compétence des autorités locales.

Sur l'état des lieux, en particulier sur la question des pénuries d'exutoires[55], l'ADEME a mis au point un outil d'évaluation des risques (dénommé OTONO) qui répond partiellement au souhait d'établir un état des lieux objectif de la gestion des déchets sur le territoire du plan.

Il faut, enfin, souligner que, conformément aux recommandations de la Cour, les préfets disposent, à l'issue de la nouvelle rédaction des articles R. 541-16 et R. 541-25 du code de l'environnement, du pouvoir de se substituer aux autorités planificatrices en cas de carence dans l'adoption ou la révision du plan.

De la même manière que pour l'implication des collectivités, donner aux plans un caractère davantage prescriptif renforcerait le rôle des préfets, qui pourraient exercer plus efficacement le contrôle de légalité et les arbitrages nécessaires en matière de planification et d'organisation intercommunale de la gestion des déchets.

E - La tarification : un peu plus incitative

1 - Des outils en développement

À défaut d'une refonte complète des mécanismes de financement encore éclatés entre taxe et redevance, leur rapprochement, recommandé par la Cour, se poursuit. Quant à la tarification incitative, elle se développe lentement.

La loi dite Grenelle I du 3 août 2009 prévoit que « la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets ». Cette disposition a été complétée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, qui précise que « les collectivités peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement

[55] Les exutoires désignent les installations de traitement ou de stockage des déchets, comme les usines d'incinération, les unités de compostage, les centres d'enfouissement technique, etc.

des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets ».

La tarification incitative est une contribution au financement du service dont le montant exigé des usagers varie selon l'utilisation réelle du service. Elle peut désormais s'appliquer aussi bien à la redevance qu'à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Depuis la création de la redevance en 1976, le cadre réglementaire français est cohérent avec la mise en œuvre de la redevance incitative. Celle-ci doit être déterminée en fonction du service rendu, à charge pour la collectivité de déterminer les critères définissant cette notion (nombre de personnes dans le foyer, volume collecté, présentation du bac, poids, etc.). Jusqu'à 2011, aucun cadre réglementaire ne permettait l'institution d'une taxe incitative. L'article 46 de la loi Grenelle I a prévu l'application d'une telle taxe mais, en l'absence de précisions sur les modalités pratiques de mise en œuvre, les collectivités pouvaient difficilement l'instaurer.

La loi de finances pour 2012 a comblé cette lacune en introduisant dans le code général des impôts l'article 1522 *bis*, qui fixe un ensemble de règles pour l'institution d'une taxe incitative à compter de l'année 2013 : la possibilité d'introduire une part incitative assise « sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements » ; le principe d'une part fixe assise sur les mêmes bases que la taxe actuelle ; la limitation de la part incitative qui doit être comprise entre 10 et 45 % du produit total de la taxe ; la répartition de la part incitative au prorata de la valeur locative des locaux, lorsqu'il n'est pas possible de mesurer la production de déchets de chacun d'entre eux (cas de l'habitat vertical) ; un mode de calcul spécifique pour déterminer la part incitative des constructions nouvelles ; la possibilité d'instituer à titre transitoire une part incitative se basant sur le nombre de personnes par foyer.

Selon l'ADEME, qui soutient le dispositif par des aides aux collectivités locales, le développement de la tarification incitative est notable. À la fin 2012, 190 collectivités appliquent une tarification incitative pour une population couverte de 4,2 millions d'habitants (contre 600 000 avant 2009). Néanmoins, seuls 6,5 % de la population française sont aujourd'hui couvertes par une telle tarification, alors que la loi du 3 août 2009 imposait une généralisation de la tarification incitative d'ici à 2014. Les réticences viennent, notamment, de ce que la collectivité locale doit créer et entretenir le fichier des usagers, émettre et recouvrer les factures, recevoir les questions et réclamations des usagers et y répondre.

2 - Des perspectives encore incertaines

La Cour avait recommandé aux collectivités qui souhaitaient mettre en place des mécanismes incitatifs d'élaborer une méthodologie permettant de déterminer de manière optimale les parts fixes et variables, y compris en fonction des circonstances locales (présence ou non de capacités de traitement inutilisées dans les installations dont la plus grande partie des coûts est fixe) et de fixer des règles d'assiette et de perception simples et efficientes.

À défaut d'une méthodologie formalisée, l'ADEME favorise largement les retours d'expériences sur les systèmes de redevance incitative et les expérimentations de taxes incitatives en cours. Il est cependant trop tôt pour en dresser le bilan.

Par ailleurs, la Cour avait formulé une recommandation pour les collectivités souhaitant conserver ou passer à un système intégral de redevance, consistant à « aménager le principe de facturation exacte du coût du service rendu, au profit de mécanismes incitatifs favorisant :

– la valorisation et le recyclage des déchets collectés de manière sélective (qui seraient financés principalement au moyen de la part fixe) ;

– les dépôts en déchèteries (qui resteraient gratuites pour les particuliers) ».

Cette possibilité existe déjà, à condition que les recettes de la redevance couvrent globalement le coût du service. Selon l'ADEME, cette orientation est d'une manière générale mise en œuvre, l'effet incitatif étant en pratique recherché essentiellement sur les ordures ménagères résiduelles et non sur les collectes séparées ou les apports en déchèteries. Il faut signaler toutefois que le succès des déchèteries peut conduire les collectivités gestionnaires à nuancer le principe de gratuité, notamment pour dissuader les professionnels d'y recourir, de préférence aux filières et déchèteries qui leur sont réservées.

II - Des insuffisances persistantes

A - Le cadre institutionnel : à rationaliser

1 - Des compétences à mieux définir

S'agissant des compétences des collectivités en matière de gestion des déchets, la Cour avait formulé deux recommandations visant :

- d'une part, à clarifier et harmoniser le champ des compétences des communes ou de leurs organismes de regroupement compétents en matière de déchets dits « assimilés » ;
- d'autre part, à approfondir et renforcer le processus de recensement et de diffusion des « bonnes pratiques », initié par l'ADEME pour aider les collectivités à mettre en œuvre les programmes locaux de prévention.

Pour les déchets assimilés, c'est-à-dire d'origine artisanale et commerciale mais pris en charge par le service public sans sujétions particulières, l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'ordonnance du 17 décembre 2010, avait renvoyé leur définition à un décret qui n'a toujours pas été adopté.

De ce fait, la définition de ces déchets relève de la seule interprétation des collectivités, ce qui entraîne d'importantes inégalités sur le territoire, voire des difficultés contentieuses en cas de refus de collecte. Un décret sur l'organisation de la collecte devrait prochainement déterminer les règles applicables, mais il ne fixerait pas de plafond quantitatif d'acceptabilité des déchets assimilés.

Quant à la seconde recommandation sur le développement des bonnes pratiques, elle est en cours de mise en œuvre par l'ADEME, sachant que le caractère désormais obligatoire des plans de prévention et de gestion des déchets ne peut qu'y contribuer.

2 - Une organisation territoriale en lente évolution

L'élaboration des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, en application de la loi de réforme des

collectivités territoriales du 16 décembre 2010, a été l'occasion de simplifier et de clarifier la carte intercommunale.

S'il est trop tôt pour en apprécier les conséquences sur l'organisation de la gestion des déchets, cette réforme de l'intercommunalité aura des conséquences sur le périmètre de nombreuses structures intercommunales de collecte et de traitement. Elle devrait favoriser la réflexion sur l'optimisation territoriale de la gestion des déchets et faciliter l'application des plans départementaux.

Ce mouvement de rationalisation doit se poursuivre avec l'achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1er juin 2014. On peut d'ores et déjà relever l'importance que revêt la substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine du traitement des ordures ménagères. La part du prélèvement par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le produit total de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est ainsi passée de 30 % en 2001 à 80 % en 2012.

De même, les actuelles évolutions législatives relatives à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles ne seront pas sans conséquences sur la gestion de la compétence déchets.

B - L'analyse des coûts et de la performance : à développer

La Cour avait formulé en 2011 deux séries de recommandations.

1 - Préciser les obligations des collectivités

En application du décret du 11 mai 2000, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doivent présenter à leurs assemblées délibérantes respectives un rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets, quel que soit le mode d'exploitation de ce service.

La Cour proposait de compléter ce décret en y incluant de nouveaux indicateurs techniques et financiers, notamment pour rendre compte de l'atteinte des objectifs départementaux, nationaux et communautaires. Il s'agissait également de normaliser et généraliser les

outils de mesure et d'analyse à la disposition des collectivités et de leurs groupements.

L'article R. 541-14-II et III du code de l'environnement prévoit désormais que le suivi des objectifs départementaux de prévention et de gestion des déchets relève de l'autorité planificatrice et doit être décliné dans les plans par des indicateurs spécifiques. Quant aux données sur les nuisances et les risques professionnels, elles sont normalement prises en compte dans les rapports prévus aux articles R. 125-1 et suivants du code.

Bien que cette démarche ne repose que sur la base du volontariat, l'ADEME doit poursuivre le travail d'enrichissement du « guide de mise en œuvre du rapport du maire », en y intégrant de nouveaux indicateurs portant en particulier sur les coûts. La feuille de route pour la transition écologique, issue de la conférence environnementale de septembre 2013, a conforté cette orientation, en rappelant la nécessité d'améliorer l'information des citoyens sur les coûts, notamment dans les rapports annuels sur la gestion des déchets.

2 - Mieux informer sur les coûts et la qualité du service

Cet objectif faisait l'objet de trois recommandations de la Cour visant à :

- préciser les règles de transmission des rapports annuels sur le prix et la qualité du service aux autorités chargées de l'élaboration et du suivi des plans départementaux ainsi qu'au représentant de l'État ;
- permettre à tous les acteurs concernés de disposer d'une seule base de données fiable et exploitable en temps utile ;
- mettre en place au niveau national un dispositif obligatoire d'évaluation de l'efficacité des services de gestion des déchets par l'ADEME.

Ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre, même si l'ADEME et le ministère chargé de l'environnement renforcent le suivi de la politique des déchets au regard, notamment, des objectifs nationaux et communautaires.

C - Les carences en exutoires[56] : une difficulté majeure

La gestion des déchets ménagers reste marquée par la difficulté persistante à mettre en place des filières de proximité quand les capacités de traitement sont insuffisantes. Ce constat peut conduire les acteurs à rechercher des territoires extérieurs et donc à avoir recours au transport des déchets, parfois sur de longues distances, vers des sites de traitements finaux. Ces carences en exutoires créent, de fait, des territoires d'accueil et multiplient les distances parcourues par les déchets ménagers, en générant des coûts financiers et environnementaux substantiels.

L'ADEME évalue le niveau d'autonomie des territoires pour l'élimination des déchets résiduels non dangereux, ainsi que les risques de pénurie d'exutoires à l'échelle des territoires départementaux. La dernière évaluation reposant sur l'enquête ITOM[57] 2010 donnait près de 25 % de ces territoires en déficit avéré de capacité, près de 20 % en situation d'équilibre et un peu plus de 55 % en situation excédentaire, pour un niveau d'autonomie global national de 115 % correspondant à une utilisation des capacités disponibles (incinération et stockage) à hauteur de 86 %.

Selon l'association AMORCE[58], 40 % du territoire serait aujourd'hui en déficit ou en absence de solutions de traitement. Cette évaluation n'est pas comparable avec celle réalisée par l'ADEME, car elle se rapporte majoritairement à des territoires de collectivités infra-départementales.

Selon les projections de l'ADEME, sous réserve de l'aboutissement des projets actuellement identifiés de création de capacités d'exutoires ou de maîtrise de la charge, l'autonomie nationale pourrait être assurée jusqu'en 2022 (horizon tributaire des projets actuels) avec, néanmoins, un accroissement notable de la part des départements en déficit de capacité (32 %). La situation pourrait fortement se dégrader à partir de 2025 sans l'émergence dans les toutes prochaines années de nouveaux projets.

On peut objecter que les objectifs quantitatifs des projets de prévention en cours de réalisation ou prévus restent difficiles à cerner et

[56] Les exutoires désignent les installations de traitement ou de stockage des déchets, comme les usines d'incinération, les unités de compostage, les centres d'enfouissement technique, etc.

[57] Installations de traitement des ordures ménagères.

[58] Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur.

que l'évaluation précise de la portée potentielle des actions de maîtrise des flux de déchets (prévention et valorisation) reste nécessaire pour affiner ce genre de projections. De même, au-delà de la notion d'autonomie, il convient de considérer la situation de chaque territoire départemental dans son environnement pour appréhender les risques réels de pénuries. À cet égard, l'équilibre actuel repose sur une vingtaine de zones de coopération et de mutualisation d'installations entre plusieurs départements. D'après l'ADEME, au regard des perspectives d'évolution du niveau d'autonomie de ces zones d'équilibre, 16 % des départements apparaissent exposés à une possible carence de solution pour compenser leur probable déficit de capacité à l'horizon 2020.

Même si elles doivent être interprétées avec précaution, ces études montrent que le risque de pénurie d'exutoires perdure, faute de réalisations substantielles en matière d'équipements au cours des dernières années.

La mise en œuvre des plans continue à se heurter à l'opposition des élus et des riverains vis-à-vis de projets dont la localisation ne fait pas l'objet de consensus. Le rôle du préfet, qui délivre les autorisations de création des installations classées, devrait être conforté. Il conviendrait ainsi que le ministère chargé des questions environnementales s'organise afin d'apporter un soutien aux préfets pour les décisions relatives aux installations classées de traitement des déchets et afin de réaliser le suivi de ces décisions au plan national.

Outre l'accompagnement des préfets, la fiscalité pourrait être mieux utilisée pour concilier la nécessité de traiter les déchets à proximité de leur zone de production, afin d'éviter un transport inutile, et la rationalité des choix d'investissements, qui conduit à ne pas multiplier les équipements.

Aucune des deux mesures fiscales proposées par la Cour en 2011 pour lutter contre les carences en exutoires n'a été étudiée. La première consistait à augmenter la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les tonnages d'ordures ménagères résiduelles qui doivent être traitées ou stockées en-dehors de la zone couverte par leur plan départemental en cas de non-réalisation des installations prévues, cette taxation étant progressive dans le temps et dans l'espace. La seconde était d'accroître substantiellement le montant des taxes pouvant être perçues par les collectivités accueillant une installation de stockage ou un incinérateur en application des articles L. 2333-92 à 96 du code général des collectivités territoriales.

La mise en œuvre d'incitations financières comme le relèvement de la TGAP appliquée aux transports de déchets au-delà d'une certaine

distance, en dehors des cas identifiés de mutualisations qui visent à rationaliser la gestion des équipements, doit, selon la Cour, être étudiée.

D - Le financement : des mécanismes toujours inadaptés

Le mode de financement du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères emporte des conséquences sur ses modalités d'organisation. La redevance implique la tenue d'un budget annexe équilibré, la totalité des coûts étant couverte par les ressources dédiées au service. Elle entraîne l'application du régime de service public industriel et commercial. Il résulte, au contraire, de l'application de la taxe, qui est une recette fiscale, une gestion sous forme de service public administratif.

Cette dichotomie est contraignante compte tenu des conséquences qu'emportent ces régimes sur les modalités de gestion des services. Elle ne favorise pas, non plus, l'application d'une tarification incitative répondant aux objectifs environnementaux et au principe du pollueur-payeur.

La Cour proposait, en 2011, de préciser et mettre en cohérence par voie législative les régimes juridiques applicables à plusieurs questions - statut des salariés, nature des contrats, responsabilité à l'égard des tiers - qui sont aujourd'hui réglées par la jurisprudence. Même si une convergence se dessine entre les deux régimes, notamment à travers la mise en place de la taxe incitative, les deux modes de financement restent fondamentalement différents pour assurer un service public de plus en plus homogène sur le territoire.

Des aménagements juridiques pourraient être envisagés pour faire converger les régimes actuels du service public administratif de collecte, financé par la taxe, et du service public industriel et commercial de collecte et/ou de traitement, financé par une redevance. Ainsi, chacun pourrait bénéficier des avantages de l'autre régime (efficacité du recouvrement fiscal pour la taxe, meilleure correspondance entre la participation de l'usager et le coût du service rendu dans le cas de la redevance).

Par ailleurs, la Cour suggérait en 2011 d'identifier les collectivités qui, depuis 1993, n'avaient pas mis en place la redevance spéciale. Cette dernière est payée par les entreprises et établissements publics qui recourent au service public de gestion des déchets. Dans le cadre de la refonte globale des mécanismes de financement, cette redevance pourrait,

en effet, constituer, pour les professionnels, la part variable d'un futur outil de financement incitatif. La feuille de route pour la transition écologique de 2013 prévoit justement que l'assujettissement des entreprises à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

La Cour ne peut que rappeler la nécessité d'une mise en cohérence des régimes de la taxe et de la redevance, de la mise en place de mécanismes incitatifs tant pour la taxe que pour la redevance, et de la généralisation de la redevance spéciale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les progrès en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers se poursuivent lentement en France : la prévention et le recyclage augmentent alors que, dans le même temps, l'incinération sans récupération d'énergie et la mise en décharge diminuent. S'agissant des modes de traitement, il ressort des dernières données disponibles[59] pour la période 2008-2010 des augmentations en volume de près de 10 % du recyclage et de 20 % de l'incinération avec récupération d'énergie, une diminution de 13 % de l'incinération sans récupération d'énergie et une stabilisation de la mise en décharge.

Les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement, sans être complètement satisfaits, sont en passe de l'être : selon l'ADEME[60], la diminution des ordures ménagères de 7 % à l'horizon 2013 est presqu'atteinte, comme devrait l'être l'objectif de les recycler à hauteur de 35 % en 2012, puis 45 % en 2015, alors que la diminution de 15 % du stockage et de l'incinération reste encore éloignée.

Sur les 30 recommandations formulées en 2011, une dizaine a été globalement appliquée. D'autres sont devenues sans objet ou méritent d'être regroupées.

La Cour et les chambres régionales des comptes insistent sur deux orientations suivantes :

- *la gestion des déchets par les collectivités locales doit s'accompagner d'une politique préventive de gestion en amont, qui passe notamment par le développement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), responsabilisant les producteurs ;*
- *le principe de gestion de proximité doit être réaffirmé comme principe cardinal de l'organisation territoriale : chaque département devrait*

[59] Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.
[60] Tableau de bord 2012 de la prévention de la production des déchets (juin 2013).

ainsi disposer des équipements nécessaires à la gestion des déchets sur les territoires identifiés par le plan départemental.

Elles formulent les recommandations actualisées suivantes :

Pour l'État :

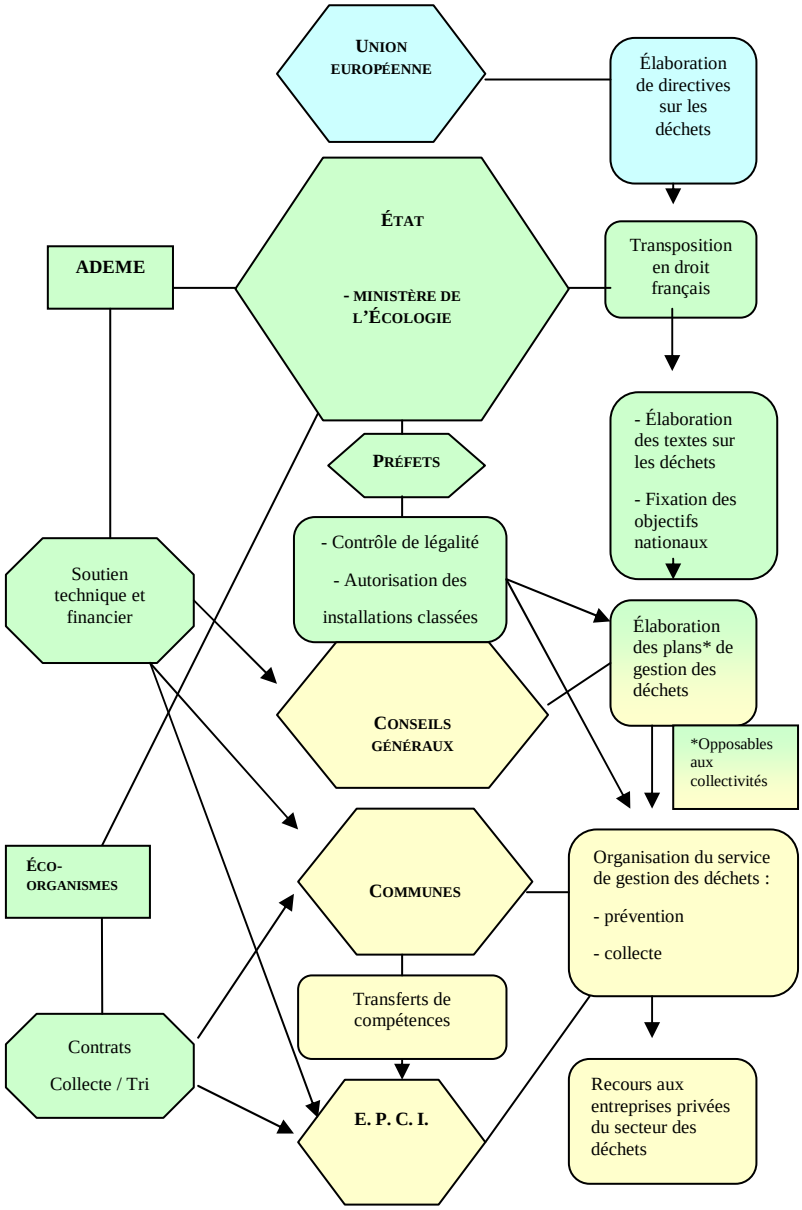
1. *déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et envisager de rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes ;*
2. *renforcer le rôle des préfets en matière de contrôle et de suivi des plans, devenus prescriptifs, et conforter ce rôle en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements nécessaires à l'application du principe de proximité ;*
3. *définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale ;*
4. *favoriser la lutte contre les carences en exutoires par une modulation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;*
5. *rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets ;*
6. *mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs.*

Pour l'État, l'ADEME et les collectivités :

7. *encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers ;*
8. *poursuivre l'extension de la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME.*

Annexe

LES ACTEURS DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS



Source : Cour de comptes

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	126
Ministre de l'intérieur	127
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	131
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	136
Président de l'assemblée des communautés de France (ADCF)	140
Président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	146
Président de l'association AMORCE	148

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
Président de l'Association des maires de France (AMF)

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Dans ce rapport, la Cour observe que l'état des lieux de la gestion des déchets ménagers a évolué depuis la publication du rapport public thématique de septembre 2011 et révèle des résultats positifs en matière de prévention et de maîtrise de l'évolution des coûts. En revanche, elle relève des insuffisances en matière de cadre institutionnel de gestion des déchets, d'analyse des coûts et de la performance, de filières de proximité de traitement des déchets, et enfin l'adéquation des mécanismes financiers.

Nous partageons globalement l'avis et les recommandations de la Cour sur ces questions.

En particulier, nous souscrivons pleinement aux recommandations de la Cour portant sur la fiabilisation et l'amélioration des informations financières des collectivités. Nous tenons à rappeler que l'amélioration de la connaissance des coûts et des financements associés à la gestion des déchets, notamment au travers de la mise en place d'une comptabilité analytique déchets par les collectivités territoriales, fait partie des chantiers prioritaires inscrits dans la feuille de route pour la transition énergétique, issue de la conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013.

S'agissant des recommandations relatives à la fiscalité associée aux déchets, le Gouvernement a saisi, par un courrier conjoint du Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget en date du 28 octobre 2013, le Comité pour la Fiscalité Ecologique pour rendre un avis, en lien avec le Conseil National des Déchets, sur la détermination d'une trajectoire de taux de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pesant sur les déchets mis en décharge et incinérés à horizon 2020, sur la mise en place d'une contribution financière à la gestion de fin de vie des produits non recyclables ainsi que sur la question de la « tarification incitative ».

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La lecture de ce· rapport suscite de ma part les remarques suivantes :

Recommandation n° 1 : « déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le rapport de la Cour des comptes sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés de septembre 2011 proposait déjà une délibération obligatoire et concordante des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés sur le projet de plan, afin d'en asseoir la légitimité.

Cependant, les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence de collecte ou de traitement des déchets sont déjà associés à son élaboration, dans le cadre des commissions consultatives prévues à l'article R. 541-18 du code de l'environnement.

Une telle mesure risquerait donc d'allonger le temps de la décision, de retarder l'adoption des plans et d'aller à rebours de la volonté de simplifier les normes qui s'imposent aux collectivités territoriales, comme le ministre chargé des collectivités territoriales l'avait alors fait valoir dans sa lettre d'observation au rapport. Dans les faits, ces plans nécessitent généralement 3 ans de préparation avant d'aboutir. Dans certains départements, la commission consultative d'élaboration et de suivi ne parvient pas à s'accorder sur une rédaction, et, en vertu de l'article R. 541-16 du code de l'environnement, le préfet de département se substitue au président du conseil général pour arrêter un plan.

Cette préconisation permettrait de respecter le principe de non tutelle mais pourrait provoquer des situations d'impasse dans la mesure où la décision d'une seule collectivité serait en mesure de bloquer la mise en œuvre d'une politique publique.

Toute disposition conférant un caractère prescriptif à un plan d'une collectivité territoriale et imposant des contraintes à l'exercice par une autre collectivité de ses compétences propres, me semble susceptible de contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et présente donc à mon sens une importante fragilité constitutionnelle.

De même, l'idée, développée dans le rapport, selon laquelle la « description de l'organisation de la gestion [des] déchets [non dangereux]», rendue obligatoire par l'article R. 541-14 du code de l'environnement pourrait conduire à « évaluer la pertinence de l'organisation territoriale existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans

seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés » me semble constituer une atteinte grave aux principes constitutionnels susmentionnés.

Recommandation n° 3 : « définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Le projet de décret relatif à la collecte des ordures ménagères qui modifie les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales est à présent en phase finale d'élaboration : il fera prochainement l'objet d'un avis du commissaire à la simplification placé auprès du Premier ministre ainsi qu'à celui de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Le projet de décret fera ensuite l'objet d'un examen par le Conseil d'État.

Concernant la redevance spéciale, et comme vous l'indiquez dans votre rapport, la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 prévoit que l'assujettissement des entreprises à la TEOM pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

Recommandation n° 5 : « rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets »

1° Sur la recommandation d'instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités en charge de la collecte ou du traitement des déchets ménagers quel que soit le mode de financement du service :

Les collectivités territoriales compétentes doivent demeurer libres de choisir le mode de financement du service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est, en effet, à elles qu'il appartient de décider si le service dont elles ont la charge doit être principalement financé au moyen d'une taxe ou au moyen d'une redevance. Partant, le caractère obligatoire ou facultatif de l'individualisation du service d'enlèvement des ordures ménagères doit rester lié au mode de financement du service.

Dès lors qu'elles choisissent d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et donc de gérer le service comme une activité industrielle et commerciale, les collectivités sont tenues de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de constituer, à cette fin, une régie dotée d'un budget spécial annexé au budget principal (articles L. 1412-1et L. 2221-11 du CGCT).

Si elles optent pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités ont la faculté, s'agissant d'un service à caractère administratif, d'en individualiser la gestion par la création d'une régie (article L. 1412-2 du CGCT) dotée de la seule autonomie financière (article R. 2221-69 du CGCT) et faisant l'objet d'un budget distinct du budget principal.

En outre, la nomenclature comptable des communes prévoit des imputations comptables spécifiques pour les redevances d'enlèvement des ordures et des déchets comme pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et un code fonctionnel particulier pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Enfin, les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers ont l'obligation de retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence.

2° Sur la recommandation de mettre en place un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts :

La Cour des comptes montre que les outils de détermination des coûts mis en place par les partenaires institutionnels de la filière d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont déjà été adoptés par un grand nombre de collectivités et répondent au besoin pour lequel ils ont été conçus. Il apparaît donc préférable d'inciter à la généralisation des outils existants plutôt que d'en créer de nouveaux.

Recommandation n° 6 : « mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »

Un rapprochement des régimes de service public administratif et de service public industriel et commercial pour la gestion des déchets ménagers en termes de statut des salariés, de nature des contrats, de responsabilité à l'égard des tiers et combinant un recouvrement fiscal et un paiement de l'usager en fonction du service rendu, comme vous le préconisez dans votre rapport, conduirait à priver les collectivités du choix actuel qui leur est proposé et qui leur permet de choisir le financement ainsi que le mode de gestion et les modalités d'exploitation du service (exploitation en régie ou recours à une gestion externalisée) au regard des spécificités de leurs territoires. Un tel rapprochement ne me semble donc pas devoir être envisagé.

Recommandation n° 7 : « encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »

L'ADEME, de par son action d'accompagnement et d'aide financière aux collectivités volontaires a rempli à mon sens ce rôle d'encouragement que vous appelez de vas vœux.

Il convient .désormais d'analyser le retour d'expérience des collectivités territoriales qui se sont inscrites dans cette démarche avant d'envisager toute généralisation.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Le rapport de la Cour, avant de formuler des recommandations précises, « insiste » sur deux orientations :

« la gestion des déchets par les collectivités locales doit s'accompagner d'une politique préventive de gestion en amont, qui passe notamment par le développement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), responsabilisant les producteurs » Le gouvernement soutient cette orientation et l'a déjà mise en œuvre (la France étant le pays de l'Union européenne avec le plus de filières REP) mais considère qu'une étude d'impact doit être faite avant la création d'une nouvelle filière REP afin de vérifier sa faisabilité et sa pertinence. De nouvelles filières sont devenues opérationnelles ces derniers mois (meubles et déchets diffus spécifiques). Par ailleurs, les renouvellements d'agrément des différents éco-organismes sont l'occasion d'accentuer les efforts en matière de prévention, notamment en imposant l'application d'une éco-modulation sur le barème amont pour inciter les producteurs à éco-concevoir leurs produits afin de diminuer la quantité de déchets ou faciliter la réutilisation et le recyclage. Ces orientations ont trouvé confirmation dans la feuille de route de la Conférence environnementale 2013 en conclusion de la table ronde consacrée à l'économie circulaire ;

« le principe de gestion de proximité doit être réaffirmé comme principe cardinal de l'organisation territoriale : chaque département devrait ainsi disposer des équipements nécessaires à la gestion des déchets sur les territoires identifiés par le plan départemental ». Le gouvernement soutient globalement cet objectif, assorti toutefois de précautions pour les flux de certains déchets spécifiques (a priori rares dans les déchets ménagers) pour lesquels un traitement de pointe sur le plan technique ou environnemental nécessite de massifier les flux sur quelques points du territoire. La Conférence environnementale 2013 a été suivie, le 16 décembre dernier, d'une conférence de mise en œuvre dont l'un des quatre ateliers était consacré au principe de proximité. Les conclusions de cet atelier permettront de décliner les recommandations de la Cour.

La Cour formule ensuite huit recommandations numérotées. Les six premières recommandations s'adressent à l'État, les deux dernières à l'État, l'ADEME et les collectivités.

Sur les recommandations 1et 2 :

1/ « Déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département ou syndicat mixte) et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le code de l'environnement organise aujourd'hui les répartitions entre échelons pour la planification et le traitement.

En application de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec les plans de prévention et de gestion des déchets.

Le plan est un document cadre d'orientation et non pas un document de programmation prescriptif. Le gouvernement est attaché à ce seul lien de compatibilité entre projets individuels et document de planification. Le gouvernement craint des difficultés opérationnelles sur le côté prescriptif tant sur les flux, que sur les installations :

- *sur les flux de déchets ménagers non dangereux, ils constituent une contrainte en « entrée » pour les collectivités car résultant des efforts de prévention et de recyclage par les ménages et les activités économiques. Prescrire un flux de déchets revient à faire peser une contrainte sur les collectivités qui les gèrent ;*
- *sur les installations de traitement, cela revient potentiellement à décider qu'une nouvelle installation s'implantera à un endroit particulier. Or si aucun porteur de projet économique ne se présente, le plan ne peut être respecté sans qu'il ne puisse en être tenu rigueur à un acteur spécifique. Il est important que les plans ne soient pas non plus le reflet de projets particuliers. En effet, si le projet devait être abandonné pour des raisons techniques ou économiques, un plan prescriptif ne donnerait plus de possibilité de faire émerger une solution alternative.*

2/ « Renforcer le rôle des préfets en matière de contrôle et de suivi des plans, devenus prescriptifs, et conforter ce rôle en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements nécessaires à l'application du principe de proximité »

Ce deuxième point est étroitement lié au premier. Si les plans devenaient prescriptifs, les préfets devraient en assurer l'application. Les mêmes limites que celles soulevées ci-dessus peuvent être soulignées : vers qui le préfet pourrait-il se retourner en cas d'absence d'une installation qui avait été considérée nécessaire ? Dans la mesure où les flux des activités économiques sont concernés autant que ceux des ménages, le préfet ne pourrait pas se retourner vers un EPCI particulier.

Il est toutefois souhaitable, dans le contexte actuel des plans, que les services de l'État soient présents auprès des collectivités pour les appuyer dans leur rôle de planification. Les services transmettent à l'autorité compétente tous les documents en leur possession susceptibles de faciliter le travail d'élaboration du plan, en particulier les informations sur les

installations de traitement existantes ou celles dont le dossier de demande d'autorisation d'exploiter est en cours d'instruction. Dans plusieurs cas, l'État a fait annuler des plans qui ne correspondaient pas aux exigences légales.

En ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements de traitement des déchets, la police des installations classées est un outil reconnu sous l'autorité des préfets. Le gouvernement considère que les préfets disposent donc des moyens juridiques nécessaires pour jouer leur rôle dans ce domaine.

Sur la recommandation 3

3/ « Définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Un projet de décret modifiant les modalités de collecte des déchets ménagers, encadrés par les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du Code Général des Collectivités territoriales, a été mis en consultation en décembre 2012.

Ce projet permet une concertation autour des déchets assimilés pris en charge par le service public.

Comme le souligne le rapport, la feuille de route vers une transition écologique, dans son volet « économie circulaire », prévoit la suppression de l'assujettissement des entreprises à la TEOM au profit d'une seule redevance spéciale. Le gouvernement prépare des projets de textes en ce sens.

Sur la recommandation 4

4/ « Favoriser la lutte contre les carences d'exutoires par une modulation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) »

Le gouvernement a saisi le comité pour la fiscalité écologique (CFE) d'une réflexion générale sur la fiscalité incitative applicable aux déchets. Il doit notamment rendre un avis sur les enjeux soulevés par la TGAP. L'approche particulière de la Cour mérite de lui être posée. Le CFE devrait rendre un avis pour le mois d'avril 2014. Les préconisations retenues pourront être mises en œuvre à partir de la loi de finances pour 2015.

Sur la recommandation 5

5/ « Rendre obligatoire le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique »

Les conclusions de la Conférence environnementale reprennent cette préconisation de la Cour. Le gouvernement prévoit de proposer en 2014, en concertation avec les parties prenantes, un décret précisant la nécessité d'une comptabilité analytique et le contenu du rapport du maire en termes d'indicateurs de suivi des coûts.

Sur les recommandations 6 et 7

6/ « Mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »

Cette voie mérite d'être explorée.

7/ « Encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »

Comme indiqué ci-dessus, la feuille de route de la Conférence environnementale invite à passer à un financement par la seule redevance spéciale de la fiscalité du service public d'enlèvement des déchets pour les entreprises.

Concernant les autres déchets ménagers et assimilés, la redevance spéciale (obligatoire si la collectivité collecte également la TEOM) reste très rarement instituée : 25 % des collectivités concernées par cette obligation l'avaient mise en place en 2011, car sa mise en place est complexe du fait de ses implications juridiques. La TEOM est recouvrée par le Trésor public qui en assure les recettes ; en revanche, le recouvrement de la redevance spéciale est à la charge de la collectivité qui doit gérer la constitution du fichier des usagers et les impayés. D'autre part, un service public recouvré par une redevance est un service qualifié de service public industriel et commercial (SPIC), soumis aux règles de droit privé, alors qu'un service financé par une taxe est qualifié de service public administratif (SPA). Les SPA ne sont, en principe, pas confiés à des entreprises privées dans la mesure où ils doivent être gérés par l'administration. Ils peuvent être administrés en régie directe ou confiés à un établissement public à caractère administratif. Le gouvernement travaillera à ces questions.

S'agissant de l'introduction d'une part incitative dans la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cette possibilité ouverte depuis quelques années a connu des évolutions, sur l'initiative des parlementaires, lors de la loi de finances rectificative 2013. L'article 1522 bis du code général des impôts a ainsi été modifié pour adapter les outils.

Le gouvernement sera attentif à l'utilisation des possibilités ainsi ouvertes.

Sur la recommandation 8

8/ « Poursuivre l'extension de la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME »

La feuille de route de la Conférence environnementale acte qu' « un observatoire national annuel dématérialisé des coûts et financements de la gestion des déchets sera produit par l'ADEME ».

Le fonctionnement de l'observatoire a déjà été étudié dans le cadre d'un groupe de travail dédié associant les producteurs de données et les parties prenantes. Il s'agit maintenant de formaliser la méthodologie de collecte des données et de synthèse de l'observatoire, mettre à jour les données, et instituer leur centralisation et leur publication de manière périodique.

Ces conclusions vont donc dans le sens de la recommandation de la Cour.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La lecture de ce rapport suscite de ma part les remarques suivantes :

Recommandation n° 1 : « déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le rapport de la Cour des comptes sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés de septembre 2011 proposait déjà une délibération obligatoire et concordante des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés sur le projet de plan, afin d'en asseoir la légitimité.

Cependant, les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence de collecte ou de traitement des déchets sont déjà associés à son élaboration, dans le cadre des commissions consultatives prévues à l'article R. 541-18 du code de l'environnement.

Une telle mesure risquerait donc d'allonger le temps de la décision, de retarder l'adoption des plans et d'aller à rebours de la volonté de simplifier les normes qui s'imposent aux collectivités territoriales, comme le ministre chargé des collectivités territoriales l'avait alors fait valoir dans sa lettre d'observation au rapport. Dans les faits, ces plans nécessitent généralement 3 ans de préparation avant d'aboutir. Dans certains départements, la commission consultative d'élaboration et de suivi ne parvient pas à s'accorder sur une rédaction, et, en vertu de l'article R. 541-16 du code de l'environnement, le préfet de département se substitue au président du conseil général pour arrêter un plan.

Cette préconisation permettrait de respecter le principe de non tutelle mais pourrait provoquer des situations d'impasse dans la mesure où la décision d'une seule collectivité serait en mesure de bloquer la mise en œuvre d'une politique publique.

Toute disposition conférant un caractère prescriptif à un plan d'une collectivité territoriale et imposant des contraintes à l'exercice par une autre collectivité de ses compétences propres, me semble susceptible de contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et présente donc à mon sens une importante fragilité constitutionnelle.

De même, l'idée, développée dans le rapport, selon laquelle la « description de l'organisation de la gestion [des] déchets [non dangereux]», rendue obligatoire par l'article R. 541-14 du code de l'environnement pourrait conduire à « évaluer la pertinence de l'organisation territoriale

existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés » me semble constituer une atteinte grave aux principes constitutionnels susmentionnés.

Recommandation n° 3 : « définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Le projet de décret relatif à la collecte des ordures ménagères qui modifie les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales est à présent en phase finale d'élaboration : il fera prochainement l'objet d'un avis du commissaire à la simplification placé auprès du Premier ministre ainsi qu'à celui de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Le projet de décret fera ensuite l'objet d'un examen par le Conseil d'État.

Concernant la redevance spéciale, et comme vous l'indiquez dans votre projet d'insertion, la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 prévoit que l'assujettissement des entreprises à la TEOM pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

Recommandation n° 5 : « rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets »

1° Sur la recommandation d'instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités en charge de la collecte ou du traitement des déchets ménagers quel que soit le mode de financement du service :

Les collectivités territoriales compétentes doivent demeurer libres de choisir le mode de financement du service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est, en effet, à elles qu'il appartient de décider si le service dont elles ont la charge doit être principalement financé au moyen d'une taxe ou au moyen d'une redevance. Partant, le caractère obligatoire ou facultatif de l'individualisation du service d'enlèvement des ordures ménagères doit rester lié au mode de financement du service.

Dès lors qu'elles choisissent d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et donc de gérer le service comme une activité industrielle et commerciale, les collectivités sont tenues de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de constituer, à cette fin, une régie dotée d'un budget spécial annexé au budget principal (articles L. 1412-1et L. 2221-11 du CGCT).

Si elles optent pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités ont la faculté, s'agissant d'un service à caractère administratif, d'en individualiser la gestion par la création d'une régie (article L. 1412-2 du CGCT) dotée de la seule autonomie financière

(article R. 2221-69 du CGCT) et faisant l'objet d'un budget distinct du budget principal.

En outre, la nomenclature comptable des communes prévoit des imputations comptables spécifiques pour les redevances d'enlèvement des ordures et des déchets comme pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et un code fonctionnel particulier pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Enfin, les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers ont l'obligation de retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence.

2° Sur la recommandation de mettre en place un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts :

La Cour des comptes montre que les outils de détermination des coûts mis en place par les partenaires institutionnels de la filière d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont déjà été adoptés par un grand nombre de collectivités et répondent au besoin pour lequel ils ont été conçus. Il apparaît donc préférable d'inciter à la généralisation des outils existants plutôt que d'en créer de nouveaux.

> *Recommandation n° 6 : « mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »*

Un rapprochement des régimes de service public administratif et de service public industriel et commercial pour la gestion des déchets ménagers en termes de statut des salariés, de nature des contrats, de responsabilité à l'égard des tiers et combinant un recouvrement fiscal et un paiement de l'usager en fonction du service rendu, comme vous le préconisez dans le rapport, conduirait à priver les collectivités du choix actuel qui leur est proposé et qui leur permet de choisir le financement ainsi que le mode de gestion et les modalités d'exploitation du service (exploitation en régie ou recours à une gestion externalisée) au regard des spécificités de leurs territoires. Un tel rapprochement ne me semble donc pas devoir être envisagé.

> *Recommandation n° 7 : « encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »*

L'ADEME, de par son action d'accompagnement et d'aide financière aux collectivités volontaires a rempli à mon sens ce rôle d'encouragement que vous appelez de vas vœux.

Il convient .désormais d'analyser le retour d'expérience des collectivités territoriales qui se sont inscrites dans cette démarche avant d'envisager toute généralisation.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

L'AdCF partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour dans son projet d'insertion concernant la gestion des déchets ménagers par les collectivités locales. Elle se félicite également du constat dressé par la Cour sur les progrès accomplis en matière de prévention, de recyclage, et de stabilisation des coûts. Ces progrès permettront d'atteindre les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement. La Conférence environnementale organisée pour la seconde année consécutive, à laquelle les représentants de l'AdCF ont participé activement, qui s'est tenue en septembre dernier, va par ailleurs donner lieu à un nouveau plan déchets, pour la période 2014-2020.

En revanche, la Cour note que des efforts restent à fournir notamment dans trois domaines pour lesquels l'AdCF souhaite apporter les commentaires ci-après :

La connaissance et la maîtrise des coûts

Les progrès en matière de connaissance des coûts figurent parmi les recommandations essentielles de la Cour. La difficulté de mesurer statistiquement les flux financiers et d'opérer des comparaisons sur les principaux postes de dépenses en matière de collecte et de traitement constitue, selon la Cour, un obstacle majeur à la maîtrise des coûts. A ce titre, la Cour préconise le développement d'outils de comptabilité analytique qui permettraient la production d'indicateurs normés. De la même façon, la Cour estime indispensable la généralisation de la tenue d'un budget annexe quel que soit le mode de financement retenu (TEOM ou REOM).

L'AdCF partage ce souci d'améliorer la connaissance des coûts du service déchet, premier pas vers leur meilleure maîtrise.

L'AdCF estime que l'amélioration de la connaissance des coûts de gestion du service déchet, doit également s'accompagner de progrès en matière de communication et de transparence. Le rapport annuel des déchets, l'état spécial annexé aux documents budgétaires sont des documents obligatoires y qui y contribuent. L'AdCF note que leur contenu pourrait être amélioré et qu'il convient d'inciter à leur généralisation effective. Par ailleurs, une meilleure connaissance et comparabilité des coûts constitueraient un atout évident lors des négociations avec les éco-organismes.

La comptabilité des collectivités locales est avant tout orientée vers le suivi des engagements de nature comptable, sa dimension analytique est faible. L'AdCF, comme le suggère la Cour, considère que des outils de suivi spécifique doivent être développés mettant en relation suivi financier et analyse qualitative. A ce titre, le développement du référentiel des coûts de

gestion des déchets de l'Ademe[61] et son adoption par les collectivités doit être encouragé, en particulier auprès des syndicats entièrement dédiés aux activités de collecte et de traitement.

L'obligation d'établir un budget annexe y compris avec un financement fiscal (TEOM), ce dernier n'étant obligatoire qu'avec la redevance du fait du caractère industriel et commercial quelle implique, pourrait être une piste intéressante. L'AdCF estime néanmoins que des passerelles doivent être conservées entre budget principal et budget annexe, notamment pour les collectivités souhaitant conserver un financement du service déchet diversifié : TEOM ou REOM, ressources du budget général, recettes commerciales…. Afin d'éviter des situations de sur-financement du budget déchet (notamment avec la TEOM), le transfert de ce budget annexe vers le budget principal ne pourrait intervenir que dans des conditions très spécifiques.

Concernant l'évolution des coûts, la Cour observe une stabilisation des « coûts techniques » à la tonne (évolution de 1 % entre 2006 et 2010) et, selon une récente étude de l'Ademe, une baisse du coût du service par habitant entre 2008 et 2010 plaçant actuellement le coût moyen de la gestion des déchets à 85 € HT par habitant et par an contre 91 € en 2008.

Ces éléments confirment, selon l'AdCF, les efforts réalisés par les collectivités pour maîtriser les coûts. A ce titre, plusieurs communautés ont ainsi, à l'occasion de renouvellement de leurs marchés de prestation de service de collecte ou de traitement, pu baisser ou stabiliser les prix et en répercuter les effets sur la TEOM.

L'AdCF note que ces efforts de stabilisation des coûts voire de baisse pourraient être remis en cause d'une part avec la remise à niveau des équipements de tri et, en particulier, des déchèteries dont le parc est désormais ancien pour de nombreuses communautés, d'autre part par la montée en puissance de la tarification incitative qui donnera lieu à une modernisation des équipements de collecte et surtout par le rehaussement de 7 % à 10 % du taux intermédiaire de TVA sur les opérations de collecte et de traitement des déchets ménagers, adopté dans le cadre de la dernière loi de finances.

L'AdCF considère que ce rehaussement qui s'appliquera à compter du 1er janvier 2014 va fortement pénaliser ce service public et ses usagers. A ce titre, l'AdCF regrette que la gestion des déchets ménagers n'ait pas été considérée comme un service de première nécessité. Cette hausse de la TVA,

[61] *Et notamment matrice « Compta-Coût » mis en œuvre par l'Ademe qui regroupe 180 collectivités représentant 12 millions d'habitants.*

chiffrée par Amorce à 210 millions d'euros, vient s'ajouter au prélèvement opéré par le renforcement progressif de la TGAP[62] et va peser fortement dans les budgets déchets des ménages et des communautés qui subissent déjà d'importantes contraintes financières. A partir de 2014, la fiscalité sur les prestations collecte et traitement va représenter près de 15 % du coût de gestion du service.

Concernant la TGAP, l'AdCF a regretté que les nouveaux tarifs de TGAP s'appliquent dès la première tonne incinérée et non à partir d'un seuil minimum à définir (le tonnage moyen par exemple). Cette décision contribue à renchérir sensiblement le coût de gestion du service alors qu'il n'y a pas d'alternative actuellement à l'incinération pour un volume incompressible de déchets. L'AdCF note également qu'en contrepartie des hausses de TGAP, le gouvernement s'était engagé à renforcer les obligations des éco-organismes dans le financement des filières de recyclage et à restituer intégralement le produit de la nouvelle TGAP aux collectivités pour financer leurs plans de prévention et de gestion des déchets. A ce jour, l'objectif de montée en puissance des éco-organismes dans le financement du service n'est pas atteint et l'affectation initiale à l'Ademe du produit de la nouvelle taxe est exposée à des régulations budgétaires ou à d'autres affectations.

Le financement du service et la tarification incitative

Estimé à plus de 6,7 milliards d'euros, le coût de gestion du service a fortement augmenté sous l'effet des nouveaux objectifs résultant des directives européennes. Sa prise en charge s'est traduite par un développement important de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en remplacement de la REOM. Après la mise en place du tri sélectif et de filières de recyclage, l'intercommunalité est aujourd'hui confrontée à l'obligation fixée par le Grenelle de mettre en place des formes de tarification incitative (TI) pour exercer un effet responsabilisant sur les usagers.

Cette application concrète du principe « pollueur-payeur » repose essentiellement sur l'usager et le contribuable, là où l'AdCF aurait souhaité qu'il pèse davantage au moment de l'acte d'achat, via le consommateur, à travers une prise en charge accrue par les filières de « responsabilité élargie des producteurs » (éco-organismes).

Comme la Cour, l'AdCF constate que la mise en œuvre de la TEOM incitative progresse lentement. En 2014, seules deux communautés ont choisi

[62] *La loi de finances pour 2009 a multiplié par 4 le taux de TGAP sur la mise en décharge entre 2008 et 2015. Pour les décharges ne bénéficiant d'aucune modulation, la TGAP est ainsi passée de 10,03 €/T de déchet stocké à 40 €/T. Pour les incinérateurs qui ne bénéficient d'aucune modulation, la TGAP est fixée à 7 €/T de déchets incinérés en 2009 pour atteindre un taux de 14 €/T à compter de 2013.*

de l'instaurer dès 2014, toutefois un nombre grandissant de communautés s'intéressent à ce nouveau dispositif issu des lois du Grenelle.

La publication d'un récent décret (septembre 2013) relatif aux modalités de mise en place de la part incitative de la TEOM assise sur la quantité et, éventuellement, la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements devrait contribuer à une meilleure prise en main de ce dispositif par les collectivités et à lever certaines difficultés. L'AdCF et Amorce y participent activement à leur niveau en animant un « club » des collectivités intéressées par la TI.

Les difficultés de mise en œuvre sont néanmoins réelles. Elles concernent en particulier la constitution du fichier de redevables à la TI et son appariement avec le fichier de la taxe sur le foncier bâti. Parmi les communautés en cours d'expérimentation de la TI, on observe les difficultés suivantes : le recensement des producteurs de déchets qui peut s'avérer très délicat en secteur urbain dense (habitat collectif), la nature des fichiers fiscaux qui procèdent selon une approche cadastrale alors que la collecte des déchets privilégie une approche géographique à l'adresse, la vétusté dans certains cas des fichiers de dotation en bacs…

Il convient enfin de noter que pour être significative, la part incitative doit être suffisamment importante pour donner un signal-prix efficace aux ménages. Or, en matière de déchet, les coûts fixes (en particulier sur les installations récentes) sont conséquents.

L'AdCF soutient néanmoins le développement de la tarification incitative, responsabilisant l'usager, tout en recommandant une certaine souplesse quant à sa mise en œuvre. A ce titre, elle se félicite d'avoir pu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 obtenir des modifications permettant d'adapter la tarification incitative aux différents types de services de collecte pouvant exister sur le territoire d'une communauté (centre urbain avec fort niveau de collecte, périphérie et écarts avec système de points d'apport volontaire…

En effet, les expériences en cours, en France comme à l'étranger, montrent l'efficacité de ce dispositif pour réorienter les flux de déchets vers le recyclage et aider à réduire la production de la quantité des ordures ménagères résiduelles. Sous l'effet de la redevance incitative, les usagers amplifient leur effort de tri, conduisant à une diminution de 12 à 35 % des ordures ménagères résiduelles au profit de la collecte sélective, et ce sans dégradation de la qualité de ce tri.

En matière de financement, la Cour souligne la nécessité de poursuivre la mise en place de la redevance spéciale pour financer le service offert aux activités commerciales et artisanales. L'AdCF approuve ce constat et, à ce titre, plaide pour que les collectivités utilisent la redevance spéciale comme un outil de meilleure régulation des déchets pris en charge ou non par le service public. L'Ademe estime que les déchets assimilés aux déchets

ménagers provenant des activités économiques représentent en moyenne 20 % des flux collectés par le service public. L'AdCF considère que la réalisation d'un état des lieux précis de la fraction et de la nature des déchets assimilés aux déchets ménagers constituerait un premier progrès. Dans de nombreux cas, et même en présence d'une redevance spéciale (dont la mise en place est à la charge de la collectivité), la collecte et le traitement de ces déchets sont financés par les usagers ménages.

L'AdCF suggère également que soit organisé avec le Ministère des finances et la DGCL un groupe de travail relatif aux implications (assise sur le foncier bâti) de la révision des valeurs locatives sur la TEOM, tant pour les locaux commerciaux (mise en place des nouvelles assiettes en 2015) que pour les locaux d'habitation.

L'AdCF note par ailleurs que les bâtiments appartenant à des administrations publiques (de niveau national, régional, départemental ou communal) sont à ce jour exonérés de TEOM.

Enfin, dans le projet d'insertion de la Cour, le financement de la compétence déchet par les filières de REP est malheureusement peu évoqué. Or l'AdCF considère qu'une amélioration de la prise en charge financière de la collecte et du traitement des déchets par les entreprises qui contribuent à les produire ou à les mettre sur le marché est un point d'amélioration essentiel. Le système des « REP » avec une vingtaine de filière dédiées dont certaines sont très anciennes (le verre, le papier…), fait pleinement partie de la gestion des déchets et de son financement. Les progrès restants à faire dans ce domaine, en matière de couverture des coûts et de gouvernance des éco-organismes sont indispensables pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction des volumes de déchets dans les centres de stockage et d'amélioration des performances de tri et de recyclage.

L'organisation de la compétence

L'AdCF rappelle que les politiques d'élimination et de valorisation des déchets constituent aujourd'hui l'une des principales compétences des intercommunalités dans le domaine de l'environnement.

Comme le note la Cour, cette compétence est marquée par des objectifs ambitieux de mise aux normes et de recyclage. L'AdCF se félicite des progrès enregistrés par la Cour en matière de prévention et ses effets positifs sur la réduction des volumes de déchets et d'amélioration des comportements des usagers en matière de tri. Comme le souligne le rapport de la Cour, la baisse des quantités produites tient pour partie au ralentissement économique, mais également à l'impact positif des politiques de prévention et au progrès de la tarification incitative.

La loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, ainsi que la récente loi relative à la modernisation de l'action publiques et à l'affirmation des métropoles vont susciter un mouvement de refonte de

l'organisation territoriale qui aura des conséquences sur l'organisation de la compétence de gestion des déchets.

En effet, à l'occasion de l'élaboration des schémas de coopération intercommunale, la persistance importante de syndicats de collecte et/ou de traitement a été mise à jour dans de nombreux départements. De nombreux schémas ont ainsi proposé le regroupement de petits syndicats en particulier, en matière de collecte.

La mise en œuvre des schémas de coopération intercommunale va ainsi conduire de nombreuses communautés à faire évoluer leur périmètre et leur champ de compétence.

L'Observatoire de l'intercommunalité de l'AdCF a enregistré en 2012 et en 2013 de très nombreuses opérations de fusion (plus de 150 en 2013). Ces modifications qui déboucheront sur une plus grande coopération territoriale et sur un renforcement de la mutualisation des moyens pour les mettre en œuvre, vont avoir un impact décisif sur la compétence déchet. Il en est de même avec la réduction à terme du nombre de syndicats, les plus petites unités mal armées face à la complexité et la technicité croissante de la gestion des déchets seront appelées à fusionner avec les plus grandes. Comme l'AdCF l'a souligné à plusieurs reprises, ces mouvements devraient permettre une amélioration du service des déchets.

Enfin, en matière de planification des installations de traitement des déchets, la Cour note un certain nombre d'améliorations concernant notamment un renforcement du caractère prescriptif des schémas départementaux et des outils de suivi au niveau national. Ainsi, parmi ses recommandations de 2011, la Cour préconisait de renforcer le suivi et l'évaluation des Plans départementaux d'élimination des déchets en rendant notamment obligatoire un observatoire national chargé de la mise en œuvre de ce suivi. L'AdCF considère la mise en place de cet observatoire comme une mesure intéressante susceptible d'améliorer la maîtrise des coûts et la comparaison des politiques locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE

L'ADEME partage les orientations générales de ce document, en particulier :

- *le constat d'objectifs de politique déchets pour la plupart en passe d'être satisfaits et d'évolutions positives en matière de prévention et de maîtrise des coûts ;*
- *l'attention appelée par la Cour d'une part sur l'intérêt d'une politique de prévention amont impliquant les producteurs, d'autre part sur l'importance au niveau territorial de l'application du principe de proximité et de l'existence d'un réseau suffisant d'exutoires.*

Concernant plus directement I'ADEME, le rapport souligne son action en faveur de l'optimisation du service public de gestion des déchets ménagers et de la réduction des impacts environnementaux de cette gestion.

A cet égard vous soulignez notamment le retour d'expériences organisé par I'ADEME autour de la tarification incitative, et formulez le souhait d'encourager les collectivités à mettre en place une telle tarification.

Le rapport recommande également de poursuivre la démarche de suivi des coûts mise en place par l'agence et le travail d'enrichissement du guide du rapport du maire en y intégrant de nouveaux indicateurs portant en particulier sur les coûts.

Je tiens à vous confirmer notre entière mobilisation autour de ces objectifs, en soulignant en particulier :

- *la poursuite de nos travaux sur l'évaluation et la diffusion d'informations sur les opérations en cours de tarification incitative, avec plusieurs projets d'outils d'accompagnement (sur l'élaboration de la grille tarifaire, sur la communication associée, ...) ;*
- *la poursuite de nos soutiens au développement de la connaissance des coûts et à son utilisation concrète pour optimiser le service et maîtriser, voire réduire, les coûts ;*
- *le travail en cours, porté par l'agence, d'actualisation du « guide de mise en œuvre du rapport du maire », qui répondra au double objectif de renforcement de la visibilité des indicateurs sur les coûts et d'amélioration de l'information auprès du grand public.*

Vous trouverez en annexe deux remarques sur des données citées dans le rapport qui justifieraient selon nous d'être modifiées avant publication, ces remarques factuelles de l'agence n'ayant pas lieu d'être publiées au final.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION AMORCE

En préliminaire, nous souhaitons souligner l'important travail d'évaluation réalisé par la Cour des Comptes et prenons note avec satisfaction des nombreux points d'évolution positive que vous avez mis en avant dans votre rapport dans la gestion publique des déchets et qui illustrent la volonté des collectivités, dans une contexte financier et fiscal très difficile, de faire progresser la gestion des déchets dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement.

Nous notons également avec beaucoup d'intérêt votre message en faveur du développement du principe de responsabilité élargie des producteurs qui ne concerne actuellement qu'un tiers du gisement des déchets et ne responsabilise donc pas les metteurs sur le marché des produits générant les deux autres tiers de la gestion des déchets. Nous rappelons d'ailleurs que la loi Grenelle 1 avait prévu que les produits non assujettis à un dispositif de REP étaient susceptibles d'être assujettis à une taxe sur les produits générateur de déchets qui n'a jamais été mis en place et sans laquelle la plupart des produits non recyclables le resteront encore de nombreuses années, et dont le coût restera, de fait, intégralement à la charge des collectivités et de leurs contribuables.

Nous regrettons néanmoins l'absence de considération sur l'augmentation régulière de la fiscalité nationale sur les déchets (TVA, TGAP, Prélèvement de TEOM...) qui représente désormais avec l'augmentation de la TVA de 5,5 à 10 % entre 2012 et 2014 sur la collecte et le traitement des déchets, près de 25 % de coût de gestion des déchets. Nous nous permettons également d'insister sur le coût supplémentaire que constitue le renforcement des normes sur les déchèteries, les installations de compostage, de valorisation énergétique ou encore les centres de stockage. Nous souhaitons également mettre en exergue, les importants retards subis dans la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'Environnement qui devaient apporter de nouveaux financements aux collectivités en compensation des nouvelles contraintes et de l'augmentation de la TGAP. Ainsi à cette heure, pas un euro des nouvelles REP (Meubles, DDS, DASRI) introduites par la loi Grenelle de 2009 n'a encore été distribué aux collectivités alors que les augmentations de TGAP ont été appliquées dès 2009. Nous souhaitons également rappeler que seuls 1/3 de la TGAP payée par les collectivités et leurs partenaires locaux est affectée annuellement au budget de l'ADEME en faveur des politiques de gestion des déchets. Dans le même temps, les collectivités n'ont cessé de dénoncer l'application au rabais de l'obligation de prise en charge à hauteur de 80 % des coûts optimisés de la filière emballage par Eo Emballages dont l'agrément a été établi par l'État. L'État français a donc lui aussi une responsabilité certaine dans l'augmentation des coûts de la gestion des déchets. Le manque à gagner de

ces différentes mesures sur les 3 dernières années dépassent largement le milliard d'euros.

Ainsi sans remettre en cause une partie des marges d'amélioration qui vous semblent souhaitables pour la gestion des déchets, il nous semblerait important qu'une future mission de la Cour des comptes intègre plus largement la responsabilité de l'État, par la fiscalité et l'évolution des contraintes législatives et réglementaires, et des metteurs sur le marché, dans l'application (ou la non application) du principe de REP, dans la bonne gestion du service public local de gestion des déchets.

Enfin, nous souhaiterions insister sur les conséquences d'une politique de gestion des déchets professionnels sur le service public de gestion des déchets ménagers. En effet, l'absence de contrainte suffisante sur la gestion des déchets non ménagers et en particulier sur les déchets des PME PMI, a pour conséquence qu'une grande partie du gisement des déchets d'activités économiques, en raison de l'absence de solution professionnelles compétitives, finissent par être gérés dans le cadre du service public. Avant d'envisager une exonération de TEOM des entreprises il sera primordial d'établir les conditions de mise en œuvre d'une vraie politique nationale de gestion des déchets économiques. Pour illustrer ce propos, il existe aujourd'hui 20 fois plus de déchèteries municipales et que de déchèteries professionnelles pour un gisement professionnel pourtant 10 fois plus important.

Enfin d'un point de vue plus technique, les collectivités ont clairement la volonté de poursuivre leurs efforts en matière de transparence des coûts. Cela passe d'abord par la mise en place d'une comptabilité analytique normalisée et d'un état spécial du budget mieux encadré et plus pédagogique avant d'envisager le recours au budget annexe qui comporte dans un certain nombre de cas autant davantage que d'inconvénient. Par ailleurs, si les collectivités territoriales sont favorables à une tarification incitative, il leur semble essentiel de rappeler qu'au-delà de la redevance incitative (et demain de la TEOM incitative), il existe d'autres types de tarification incitative (par exemple en terme de cotisation intercommunale) et même de méthode d'incitation non fiscale qui obtiennent déjà d'excellents résultats.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

3
Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain : une réforme à prolonger

PRÉSENTATION

Créé en 1974, le syndicat mixte de la plaine de l'Ain (SMPA), devenu le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain (SMPIPA) en 2013, est un établissement public important de la région Rhône-Alpes. Il est chargé d'assurer l'aménagement, la commercialisation et la gestion d'un vaste parc industriel situé à proximité de l'agglomération lyonnaise.

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes avait constaté en 2007 des dysfonctionnements dans la gouvernance et la gestion de ce syndicat, tenant notamment à ce que ses statuts n'avaient pas été adaptés au redimensionnement du projet d'aménagement initial.

Lors d'un nouveau contrôle réalisé en 2012, la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a réitéré ses critiques mais, cette fois-ci, a été entendue : une refondation statutaire de grande ampleur a été conduite dans des délais rapides en dépit de la lourdeur de la procédure nécessitant les délibérations de plusieurs collectivités et un arrêté inter-préfectoral.

Pour autant, alors que son équilibre économique est fragilisé par la conjoncture, le syndicat mixte doit encore adapter sa stratégie d'aménagement et de développement du parc industriel.

I - Un parc industriel local issu de deux projets plus ambitieux

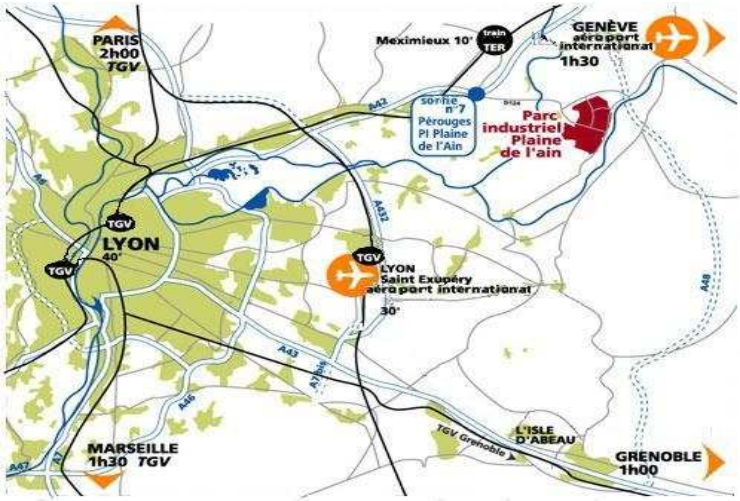
A - L'aspiration initiale

La création du parc industriel de la plaine de l'Ain est issue de deux projets portés par l'État à la fin des années 1960 : la création d'une ville nouvelle sur l'axe Lyon-Genève et la relocalisation de l'industrie

chimique lyonnaise par la création d'une deuxième raffinerie. Une zone de 20 500 hectares sur 20 communes avait été délimitée par l'État en 1969 en vue d'accueillir à la fois la ville nouvelle et cette nouvelle plateforme industrielle dédiée à la chimie.

Dans le contexte du choc pétrolier de 1973 et en raison de la forte opposition des élus locaux d'alors, soucieux de conserver la maîtrise du territoire concerné et de son évolution, les deux projets ont été abandonnés. Dans le même temps, une autre ville nouvelle a été créée sur l'axe Lyon-Grenoble, L'Isle d'Abeau, par décret du 10 janvier 1972.

Sur le territoire de la plaine de l'Ain sera constituée, à proximité de l'agglomération lyonnaise, une réserve foncière de long terme, et il y sera implanté un important parc industriel adapté à l'industrie et à la logistique compte tenu de son implantation en milieu rural, aux confins des départements de l'Ain, du Rhône et de l'Isère, mais situé exclusivement sur le territoire du département de l'Ain.



Source : SMPIPA (création : Okto Novo)

B - Le programme redéfini

Situé à 35 kilomètres à l'Est de Lyon et à 25 kilomètres de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, le parc industriel de la plaine de l'Ain s'étend sur 900 hectares, dont un tiers accueille aujourd'hui des activités industrielles variées, tandis qu'un autre tiers est occupé par des espaces verts, le dernier tiers restant à commercialiser.

L'aménagement et la gestion du parc industriel ont été confiés à un établissement public *ad hoc* : le syndicat mixte, créé en 1974. Il a regroupé jusqu'en 2013 la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône, la communauté urbaine de Lyon, la communauté de communes de la plaine de l'Ain, la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, la chambre régionale de commerce et d'industrie Rhône-Alpes, et les chambres de commerce et d'industrie de Lyon, du Nord Isère et de l'Ain[63].

Ce parc industriel s'inscrit dans l'offre économique de l'agglomération lyonnaise. Il se caractérise tant par sa vaste superficie que par la qualité de son aménagement et accueille à ce jour 134 entreprises et 5 000 emplois.

Le développement du parc s'est organisé depuis près de quarante ans autour de trois axes stratégiques : la protection de l'environnement, la maîtrise du rythme de commercialisation et la diversité des activités accueillies. Son engagement en matière de performance environnementale est reconnue : il est le premier parc industriel européen certifié ISO 14001, enregistré EMAS (eco management audit scheme), système de management environnemental et d'audit de l'Union européenne, et labellisé « Lucie », premier label français de développement durable aligné sur la norme internationale de responsabilité sociétale ISO 26000.

[63] Répartition des voix et contribution financière : département de l'Ain : 48 %, département du Rhône : 20 %, département de l'Isère : 12 %, communauté de communes de la plaine de l'Ain : 1 %, communauté urbaine de Lyon : 4 %, syndicat d'agglomération de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : 1 %, chambre de commerce et d'industrie de Lyon : 4 %, chambre de commerce et d'industrie du Nord-Isère (Vienne) : 1 %, chambre de commerce et d'industrie de l'Ain : 2 %, chambre régionale de commerce et d'industrie de Rhône-Alpes : 2 %, région Rhône-Alpes : 4 %, (syndicat intercommunal des collectivités de l'Isère intéressées par la zone industrielle de la plaine de l'Ain, inactif depuis les années 1980 : 1 %).

II - Une refondation statutaire finalement réalisée

A - Une inadaptation statutaire persistante

Déjà en 2007, la chambre régionale des comptes avait dressé un constat sévère concernant le fonctionnement du syndicat mixte de la plaine de l'Ain : l'activité réellement exercée par le syndicat mixte excédait très largement celle prévue par ses statuts, qui ne mentionnaient que « l'aménagement industriel de la zone de la Plaine de l'Ain » ; parmi les membres du syndicat mixte, seul le département de l'Ain participait à son financement, contrairement à ce que prévoyaient les statuts ; ceux-ci indiquaient que le personnel pouvait « ne pas être soumis aux dispositions statutaires applicables aux agents des collectivités territoriales » ; l'activité du syndicat s'exerçait dans le département de l'Ain alors que son siège était fixé à Lyon.

Lors du nouveau contrôle de la chambre régionale des comptes début 2012, la situation du syndicat mixte n'avait pas évolué, même si la question des statuts avait été abordée à plusieurs reprises lors de réunions du comité syndical en 2009, 2010 et 2011. Un projet de nouveaux statuts du syndicat mixte a finalement été présenté aux membres du comité syndical le 21 février 2012 sans qu'aucune décision ne soit prise.

À l'issue de son contrôle, en novembre 2012, la chambre régionale des comptes a confirmé son constat de 2007 en accentuant ses critiques sur plusieurs points :

- la composition du syndicat : les collectivités et établissements membres du syndicat mixte étaient nombreux et divers, alors que la zone d'activité de la plaine de l'Ain est entièrement située sur le territoire de Saint-Vulbas, Blyes et Sainte-Julie, trois des trente-trois communes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain ;
- l'objet du syndicat : le syndicat mixte prenait en charge plusieurs activités qui ne relevaient pas de sa compétence, notamment la création et la gestion d'une pépinière d'entreprises, la création et la gestion d'ateliers et de bâtiments locatifs et le subventionnement de festivals et clubs sportifs de communes proches[64] ;
- le fonctionnement du syndicat : les modalités de vote des délibérations prévues statutairement n'étaient pas respectées ; la contribution prévue

[64] Printemps de Pérouges, Festival d'Ambronay, Basket Club de Lagnieu, Tennis Club de Lagnieu, Club de Rugby de Meximieux.

par les statuts n'était pas versée par les membres du syndicat, à l'exception du département de l'Ain, qui fixait unilatéralement le montant de sa contribution ; le personnel était toujours composé d'agents relevant exclusivement du droit privé ; le syndicat mixte avait installé son siège dans des locaux situés sur le territoire de la zone industrielle de la plaine de l'Ain alors que les statuts fixaient son siège à la préfecture de la région Rhône-Alpes, à Lyon.

Ces dysfonctionnements étaient largement dus à l'inertie du syndicat mixte, qui avait conservé l'organisation et le fonctionnement de ses débuts. L'absence de contribution financière des membres du syndicat mixte à son fonctionnement rendait sa situation financière dépendante de la vente de terrains et, donc, l'exposait aux aléas de la conjoncture économique.

B - Des statuts enfin réformés

Dès la fin du contrôle de la chambre régionale des comptes en 2012, plusieurs collectivités et établissements publics ont délibéré pour se retirer du syndicat, et le projet de nouveaux statuts a été réexaminé par le comité syndical.

Par délibération du 22 février 2013, le comité syndical a pris acte du retrait du « syndicat intercommunal des collectivités de l'Isère intéressées par la zone industrielle de la plaine de l'Ain », qui avait été dissous par un arrêté préfectoral du 22 décembre 2009, ainsi que de la volonté de retrait des départements du Rhône et de l'Isère, de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, des chambres de commerce et d'industrie de Lyon, de l'Ain, du Nord Isère et de la chambre régionale de commerce et d'industrie Rhône-Alpes. Le comité syndical a délibéré le même jour sur de nouveaux statuts.

Par un arrêté conjoint du 29 avril 2013, le préfet de l'Ain et le préfet du Rhône ont procédé à la modification des statuts du syndicat mixte.

Le syndicat mixte est devenu le « syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain » (SMPIPA). Son objet a été élargi à « toute activité liée à l'aménagement (…), la maintenance, la gestion, la promotion, la commercialisation et l'animation du parc industriel », et son siège est dorénavant fixé dans ses propres locaux, à Saint-Vulbas, sur le territoire du parc industriel. Sa gestion financière et comptable est désormais suivie par le comptable public de la commune de Meximieux et non plus par la trésorerie de la ville de Lyon. La création d'un budget annexe consacré à

l'aménagement a permis de mieux connaître son coût réel et d'identifier les dépenses de fonctionnement du syndicat mixte ayant vocation à être couvertes par les contributions des membres bénéficiant de la fiscalité des entreprises.

La réforme des statuts s'est également traduite par la simplification de la structure du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain. La communauté de communes de la plaine de l'Ain, sur le territoire de laquelle se situe le parc industriel, y tient dorénavant une place essentielle : le syndicat est maintenant constitué du département de l'Ain, qui détient 50 % des voix du fait de l'intérêt départemental de ce parc d'activité, de la communauté de communes de la plaine de l'Ain (42 % des voix), de la région Rhône-Alpes et de la communauté urbaine de Lyon (4 % des voix chacune, du fait de leurs compétences dans le domaine du développement économique). Les quatre membres doivent contribuer dans cette proportion aux dépenses du syndicat.

Si les nouveaux statuts n'évoquent plus la question des personnels, ceux-ci, y compris d'ailleurs le directeur général, ne relèvent toujours pas des règles de la fonction publique territoriale, alors même que le syndicat mixte est un établissement public.

Sur ce point, un audit interne, dont les conclusions sont attendues, a été engagé en 2013.

III - Une stratégie de développement à repenser

A - Un contexte économique en mutation

Dans un contexte économique devenu défavorable, les ventes de terrains à des industriels par le syndicat mixte ont chuté : 330 000 m² ont été cédés en 2007, qui fut, il est vrai, une excellente année, mais seulement 15 000 m² en 2011.

Pourtant, le syndicat mixte s'est engagé dans une procédure d'extension du parc industriel sur le territoire de deux communes voisines, Blyes et Lagnieu. L'agrandissement de la zone d'aménagement concerté a obligé ces deux communes à lancer les procédures d'urbanisme nécessaires. Le syndicat mixte a investi 800 000 € dans l'achat de terrains entre 2007 et 2011 et a même souscrit un prêt de 4 M€ à cette fin en décembre 2011.

Cette extension, toutefois, a été freinée en 2012 par l'une des deux communes, Lagnieu, qui a suspendu les procédures de modification du périmètre de la zone d'aménagement concerté en refusant de modifier son plan local d'urbanisme.

Cet objectif d'agrandissement du parc industriel que s'est assigné le syndicat mixte se traduit en outre par la mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement et de viabilisation des terrains. Les dépenses liées à l'entretien et surtout à l'aménagement du parc industriel représentent entre 1 et 3 M€ par an depuis 2007.

S'il n'est pas anormal que les ventes n'aient concerné que les terrains suffisamment viabilisés, celles-ci n'ont pas été à la hauteur des espérances. En 2010, par exemple, alors que les ventes de terrains ont permis des recettes d'environ 600 000 €, le syndicat mixte a dépensé près de 2,6 M€ pour l'aménagement du parc industriel. Ces dépenses de viabilisation ont permis la vente de trois terrains depuis, dégageant un produit de 2,3 M€.

B - Une situation encore fragile

Face à la conjoncture économique, défavorable, le syndicat mixte a su réorienter son activité, notamment avec la création d'une pépinière d'entreprises et la construction de bâtiments locatifs à usage de bureaux et ateliers, afin de pouvoir accueillir des entreprises de taille plus modeste.

Le syndicat mixte n'a, en revanche, pas souhaité procéder à un ajustement de sa stratégie de développement. Un accueil sélectif des activités industrielles respectueuses de l'environnement et une commercialisation sur le long terme demeurent ses objectifs.

Ces dernières années, cette stratégie a présenté des limites. Les recettes liées à l'activité du syndicat mixte s'élevaient en effet à 13 M€ environ en 2007 et ne représentaient plus que 1,5 M€ en 2011, tandis que ses charges d'exploitation avoisinent 1,8 M€ par an. Le résultat d'exploitation est négatif chaque année depuis 2007 et les finances reposent, depuis lors, sur l'utilisation des excédents accumulés antérieurement et le recours à l'emprunt. Les réserves du syndicat se sont de la sorte quasiment taries.

Si les principaux financeurs du syndicat mixte, le département de l'Ain et la communauté de communes de la plaine de l'Ain disposent de ressources permettant d'aider le parc industriel à traverser une conjoncture difficile, la pérennité de la structure apparait encore fragile.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La coopération des services de l'État et des autorités territoriales a constitué un facteur décisif pour l'aboutissement de la réforme des statuts du syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du parc industriel de la plaine de l'Ain. Cette réforme doit encore être prolongée par une adaptation de la stratégie de développement économique.

La Cour et la chambre régionale des comptes recommandent au syndicat mixte de :

1. *veiller à l'effectivité des modalités de fonctionnement issues de ses nouveaux statuts ;*
2. *adopter une stratégie d'aménagement et de développement du parc industriel en adéquation avec le contexte économique et les perspectives de vente de terrains.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	160
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	161
Ministre de l'intérieur	162
Préfet de la région Rhône-Alpes	163
Préfet de l'Ain	164
Président du conseil régional de Rhône-Alpes	166
Président du conseil général de l'Ain	167
Président de la communauté urbaine de Lyon	169
Président de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain	170
Président du syndicat mixte du parc industriel de la Plaine de l'Ain	172
Maire de la commune de Lagnieu	176

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
Les trois anciens présidents du syndicat mixte de la Plaine de l'Ain

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTREDE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons dans son ensemble votre analyse au sujet de la réforme des statuts du syndicat mixte chargé de l'aménagement et ce qui en découle, sa gestion. A la lecture de votre rapport, nous ne pouvons qu'approuver vos recommandations visant à approfondir la réforme du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain pour, d'une part, améliorer son fonctionnement et, d'autre part, redéfinir sa stratégie d'aménagement et de développement du parc industriel qui ne semble plus en parfaite adéquation avec son environnement économique et financier.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce dossier qui n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

J'ai pris connaissance de ce rapport avec le plus grand intérêt et je n'ai pas manqué de le communiquer à mes services compétents en matière de suivi des collectivités locales.

Je vous informe néanmoins que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Ce syndicat a été créé en 1974 par un arrêté du Ministre de l'intérieur en vue d'aménager, commercialiser et gérer un parc d'activités industrielles situé dans l'Ain à Saint Vulbas (Département de l'Ain).

Constatant que l'absence d'actualisation des statuts depuis 1982 conduisait à une inadéquation entre les dispositions statutaires et le fonctionnement du syndicat (notamment son objet, les contributions des membres, les modalités de vote), la préfecture du Rhône a fait part au syndicat, en 2010, de la nécessité de réformer ses statuts.

Le SMPIPA a reconnu la nécessité d'actualiser les statuts mais a souligné que des désaccords entre membres existaient, en particulier sur le financement du syndicat et les modalités de retrait de certains membres (Départements du Rhône et de l'Isère, CCI).

Pour ces motifs, la modification des statuts n'a pu être réalisée qu'en 2013.

Entre 2010 et 2013, les services du SMPIPA et ceux de la préfecture du Rhône ont continué à collaborer pour entériner des statuts portant sur les principales mises à jour suivantes :

- nouveau périmètre : Département de l'Ain, Région Rhône-Alpes, Communauté Urbaine de Lyon et Communauté de Communes de la Plaine de l'Ain,

- nouveau siège : transfert dans le Département de l'Ain, l'activité du syndicat étant entièrement réalisée dans ce département,

- objet plus large : gestion du Parc industriel et toute opération concourant au développement du Parc et de ses entreprises.

- Redéfinition de la répartition des voix et des contributions entre membres.

Les statuts entérinés par l'arrêté interpréfectoral du 29 avril 2013 sont désormais très complets et prévoient, outre les mentions ci-dessus, des règles de fonctionnement précises (comité syndical, présidence et Bureau, budget, recettes, adhésion et retrait de membres…).

Le rapport souligne la simplification de la structure et du fonctionnement du syndicat apportées par cette modification statutaire, ce que je ne peux que confirmer.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'AIN

J'ai l'honneur de vous informer que je partage pleinement votre analyse, notamment lorsque vous soulignez que « La coopération des services de l'État et des autorités territoriales a constitué un facteur décisif pour l'aboutissement de la réforme des statuts du syndicat ... ».

En effet, dès2010, mes services ont incité le président du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain à procéder à la modification des statuts de cet établissement public de coopération intercommunale en raison de leur obsolescence et à envisager un transfert du siège dans l'Ain, reflétant la réalité de la gouvernance et de l'exercice des compétences du syndicat.

Mais cette procédure n'a pu aboutir qu'après de multiples échanges intervenus avec la préfecture du Rhône, département dans lequel était situé le siège originel du syndicat, et par la signature le 29 avril 2013 d'un arrêté interpréfectoral portant modification des statuts, du périmètre et du siège.

Parallèlement, il a été demandé à la communauté de communes de la plaine de l'Ain, membre du syndicat mixte, de modifier ses statuts pour se doter d'une compétence lui permettant légalement d'adhérer à ce syndicat. En effet, mes services ont constaté que cette communauté qui a succédé au district de la plaine de l'Ain au sein du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain n'avait aucune compétence sur ce parc industriel. Cette anomalie a été rectifiée par arrêté préfectoral du 29 décembre 2012.

Le syndicat mixte de la plaine de l'Ain dispose donc désormais d'un outil de gouvernance et de gestion plus lisible et correspondant mieux à ses activités.

S'agissant de la situation financière du syndicat, mon prédécesseur, alerté sur son taux d'endettement, avait proposé à la Chambre régionale des comptes d'examiner la gestion de cet établissement public. Le rapport du 31 mai 2013 a confirmé que le syndicat mixte de la plaine de l'Ain ne pouvait financer ses investissements sans recourir à l'emprunt. Ne disposant pas des éléments budgétaires (budget primitif et compte administratif) qui ont été transmis encore cette année à la préfecture du Rhône, il m'est difficile de me prononcer.

J'observe toutefois que si le contexte économique défavorable freine le rythme de commercialisation des espaces disponibles dans le parc industriel de la plaine de l'Ain, celui-ci a encore de nombreux atouts. Il bénéficie en effet d'un environnement géographique privilégié aux abords de l'agglomération lyonnaise susceptible de continuer de séduire les investisseurs potentiels. Ses principaux financeurs, le département de l'Ain et la communauté de communes de la plaine de l'Ain ont des ressources permettant de le soutenir sans mettre en péril leurs propres équilibres à moyen terme.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes du syndicat mixte de la plaine de l'Ain relèvent désormais de ma responsabilité. Compte tenu des enjeux, je demanderai à mes services, dans le cadre de la définition de la stratégie annuelle départementale d'intégrer ce syndicat parmi les priorités de contrôle en 2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE RHÔNE-ALPES

La Région Rhône-Alpes prend acte de la conclusion et des recommandations de la Cour et de la Chambre régionale des comptes.

En relation avec l'État et les collectivités et établissements concernés, la Région a contribué à la refonte des statuts du syndicat mixte auquel elle participe à hauteur de 4 %.

Elle s'inscrit dans les modalités de fonctionnement issues de ces nouveaux statuts et apportera sa contribution à la définition d'une stratégie de développement du parc industriel en adéquation avec le contexte économique et les perspectives de vente de terrains.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AIN

Tout d'abord, je me félicite que la Cour des comptes ait souligné que, suite au contrôle de la Chambre régionale des comptes de 2012, une « refondation statuaire de grande ampleur a été conduite dans des délais rapides en dépit de la lourdeur de la procédure ». En effet, lorsque j'ai eu connaissance des difficultés statutaires et financières rencontrées par le syndicat mixte de la Plaine de l'Ain fin 2012, j'ai souhaité que cette réforme des statuts soit menée rapidement afin de pouvoir relancer le syndicat mixte sur de bonnes bases.

En lien avec le Président du syndicat mixte, je me suis attaché à contacter les partenaires du syndicat mixte et à faire en sorte que de nouveaux statuts rénovés puissent être rapidement adoptés. Grâce à cette action conjointe, des statuts plus lisibles avec des membres moins nombreux mais clairement impliqués ont pu être mis en place début 2013.

Le Département de l'Ain a conservé sa place prépondérante dans le syndicat mixte (50 % des voix) du fait de l'intérêt départemental de ce parc d'activité. La Communauté de communes de la Plaine de l'Ain a pris toute la place qui lui revenait dans ce parc industriel situé sur son territoire (42 %). Enfin, la Région Rhône-Alpes et le Grand Lyon, du fait de leur compétence dans le domaine du développement économique, ont conservé 4 % des voix chacun.

Mais mon implication dans la réforme de ce syndicat mixte ne s'arrête pas là. J'ai souhaité que les différentes remarques soulevées par la Chambre régionale des comptes soient travaillées par le syndicat mixte afin d'y apporter une réponse.

Concernant l'absence d'une tenue d'une comptabilité de stocks afin de valoriser l'aménagement et la vente des terrains, le syndicat mixte a travaillé au cours de l'année 2013 sur son actif. Un budget annexe permettant désormais de suivre une comptabilité de stocks correcte sera créé en 2014. Le rattachement du syndicat mixte à une comptable de l'Ain a largement facilité les échanges (le syndicat mixte était auparavant rattaché au receveur de Lyon).

Concernant la question des personnels, vous soulevez qu'ils ne relèvent toujours pas de la fonction publique. Le syndicat mixte travaille également actuellement sur cette question.

Enfin, sur la question de la stratégie de développement du syndicat mixte, le Département et la Communauté de communes de la Plaine de l'Ain vont s'engager conjointement dans une étude destinée à redéfinir la stratégie commerciale et de développement du syndicat mixte, à réfléchir à son intégration à la stratégie économique du territoire de la Plaine de l'Ain et de l'ensemble de ses zones, et plus largement sur son positionnement à l'échelle des politiques économiques départementales voire régionales.

Cette étude devrait permettre au syndicat mixte d'adopter une stratégie d'aménagement et de développement en adéquation avec le contexte économique et les perspectives de vente de terrains.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON

Ce rapport a retenu toute mon attention et j'ai l'honneur de vous préciser qu'il n'appelle de ma part aucune réponse particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN

Vous notez qu'après plusieurs années de dysfonctionnements dans la gouvernance et la gestion de ce syndicat, une refondation statutaire de grande ampleur a été conduite mais qu'il existe cependant plusieurs points restants à corriger ou à améliorer dont le principal consiste à repenser la stratégie de développement du parc industriel et à en corréler son extension et sa commercialisation.

Pour ce faire, la Communauté de communes de la Plaine de l'Ain et le Conseil général de l'Ain ont décidé de lancer une réflexion stratégique et de s'entourer d'une structure d'audit et de conseil pour la réaliser. Cette mission sera sous maîtrise d'ouvrage communautaire avec convention avec le Conseil général répartissant par moitié les dépenses correspondantes. L'objectif est d'aboutir à un positionnement du parc industriel en termes de potentiel d'accueil d'entreprises et de services en intégrant cet outil, disposant d'atouts indéniables, dans un contexte départemental et régional. Ce positionnement doit permettre de définir les priorités d'aménagement et les financements correspondants. Cette réflexion stratégique est prévue début 2014, elle permettra également de faire figurer les orientations choisies dans le Scot dont la révision vient de débuter.

L'autre correction majeure consiste notamment à modifier le statut du personnel visant à faire respecter le cadre légal et réglementaire propre à un établissement public. Les services du Conseil général de l'Ain et ceux de la Communauté de communes travaillent conjointement sur ce sujet comme sur l'ensemble des points de gestion relevés dans le rapport de la chambre régionale des comptes. Un audit interne est en cours et ses conclusions seront rendues courant février 2014 avec une feuille de route à suivre pour le Syndicat mixte.

Enfin, pour ce qui concerne le financement du syndicat mixte, l'adoption, sous contrôle local du comptable public de Meximieux, d'un budget annexe "aménagement" a permis de mettre en évidence et de faire accepter par les élus de la Communauté de communes, le fait que les dépenses de fonctionnement du Syndicat mixte doivent être prises en charge par les contributions des membres bénéficiant pour ce faire de la fiscalité des entreprises. Cette obligation habituelle dans toutes les collectivités permet ainsi d'analyser et de mieux apprécier le niveau de dépenses nécessaires et par voie de conséquence les économies structurelles potentielles à réaliser en terme de fonctionnement. Cette séparation permet aussi d'apprécier le coût réel d'aménagement et d'alimenter la réflexion stratégique prévue.

En conclusion, la Communauté de communes de la Plaine de l'Ain, maintenant membre essentiel avec le Conseil général de l'Ain du SMPIPA, a parfaitement intégré les recommandations de la Chambre régionale des comptes et poursuit la démarche de revitalisation du parc industriel en assurant la maîtrise d'ouvrage d'une réflexion stratégique d'aménagement, en veillant à la correction des dysfonctionnements de gestion dont le statut du personnel et en intégrant dans ses dépenses sa part des coûts résiduels de fonctionnement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DU PARC INDUSTRIEL DE LA PLAINE DE L'AIN (SMPIPA)

Vous soulignez tout à la fois la qualité de l'aménagement du Parc Industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA), le caractère précurseur de son syndicat mixte dans l'engagement environnemental et sociétal et l'inertie face au besoin d'une adaptation statutaire. Ces trois points sont exacts.

Si l'inertie peut avoir eu des explications de circonstances, la réforme de la gouvernance est désormais achevée. Les statuts nouveaux sont adoptés, ils sont opérants. Seul le recul du temps dira s'ils ont été bien pensés. Après quelques mois de pratique, aucun dysfonctionnement n'est apparu.

Des données chiffrées à mettre en perspective :

Votre document compare les ventes de terrain de 2007 (330 000 m²) à celles de 2011 (15 000 m²) ce qui ferait argument pour trouver sans raison, et a minima sans corrélation, les acquisitions en extension du Parc Industriel.

L'année 2007 constitue l'année record depuis la création du Parc il y a près de 40 ans. Elle correspond à 4 implantations et 2 agrandissements d'usines préexistantes. Parmi ces implantations, 2 sites logistiques de 8 et 20 hectares qui ont été ravis de trouver ici une offre foncière rare à proximité de Lyon, de surcroît embranchée au réseau ferré. Il s'agit de demandes d'une taille inhabituelle.

L'année 2011 correspond à deux implantations et deux agrandissements. Il s'agit là, malheureusement, de petites surfaces en termes de foncier, pas forcément en termes d'emploi ou de valeur ajoutée.

Il n'y a pas dans ces chiffres matière à changer radicalement de stratégie alors que la crise économique a eu lieu entre temps.

Une ambition initiale maintenue :

Le PIPA serait le deuxième plus grand Parc Industriel de France d'un seul tenant (hors complexes portuaires). Il a été pensé dans les années 1960, créé dans les années 1970, contesté dans les années 1980, reconnu dans les années 1990, pris en référence dans les années 2000, frappé par la conjoncture depuis 2008.

La pertinence et la stratégie d'une telle infrastructure ne peuvent pas être analysées avec une échelle de temps courte. Quelle idée de créer en 1974, alors que le 1er choc pétrolier venait d'avoir lieu, une zone industrielle de près de 900 hectares alors au milieu de nulle part (à 35 kilomètres de Lyon certes, mais sans desserte autoroutière à l'époque) et tandis que le besoin immédiat n'existait pas ! Faut-il reprocher aux premiers responsables

du Syndicat Mixte de n'avoir industrialisé que 3,8 % des surfaces au terme de la première décennie ? Assurément non. Ils avaient voulu voir grand, voir loin et voir juste.

La stratégie du SMPIPA n'est pas figée. Elle a une constance. Elle n'est pas le fruit de la conjoncture, elle doit savoir absorber ses variations. Nos statuts enfin réformés en seront l'outil amélioré.

Un métier méconnu :

Il est évoqué une dépense d'aménagement de 2,6 M€ en 2010 alors que les recettes ne furent sur cette année-là que de 0,6 M€.

Cette comparaison méconnaît les principes de commercialisation d'un terrain à un acteur industriel. Ne peuvent être vendus que des terrains suffisamment viabilisés préalablement. Ainsi les dépenses d'une année font les recettes des années ultérieures. Une grande partie du savoir-faire réside dans l'engagement des aménagements suffisamment tard pour ne pas immobiliser l'argent public et suffisamment tôt pour convaincre les industriels de l'opérationnalité du foncier proposé.

A valeur de démonstration, les travaux engagés en 2010 ont permis, depuis, trois ventes de terrain pour une rentrée financière de 2,3 M€ et ouvert une vingtaine d'hectares à une commercialisation prochaine.

La rareté des grandes plateformes industrielles :

L'agrandissement du Parc jusqu'à ses frontières physiques naturelles est une démarche lancée à l'amiable depuis une décennie. Faut-il stopper l'acquisition des parcelles enclavées pour une raison de conjoncture alors que les propriétaires fonciers sont enfin vendeurs ?

La compétition des usages du sol conduit à une raréfaction des possibilités de créer pour les décennies à venir de grandes plateformes industrielles. Leur taille permet pourtant des optimisations en termes d'infrastructures, d'aménagements et d'équipements publics. Elles proposent un niveau qualitatif inaccessible aux petites zones d'activité émiettées sur le territoire national. Ces grandes plateformes seront donc un atout pour la localisation des industries du futur.

La région lyonnaise souffre d'une pénurie de solutions foncières pour l'industrie ou pour la logistique. Le PIPA a vocation à offrir une réponse aux portes de la deuxième métropole française, seule présente avec Paris parmi les 20 premières villes européennes.

Le département de l'Ain est également parmi les plus industriels de France. En 2012, comme en 2011, l'emploi industriel a progressé de 3,5 % sur le PIPA alors que le territoire national observait un repli constant.

Il convient non pas de figer une stratégie mais de la maintenir.

Une évolution stratégique, certes, mais limitée :

A en croire votre document, face à une conjoncture défavorable, le syndicat mixte n'aurait réorienté son activité que seulement en 2008 par la création d'une pépinière d'entreprises et la construction de bâtiments locatifs.

Là encore, une mise en perspective doit être faite. Si le chantier de la pépinière d'entreprises s'achève en 2008, la délibération décidant de sa création date de 2006, la réflexion sur l'opportunité est encore antérieure. Dans ces années-là, nous avons vu que les ventes de terrain sont abondantes (33 hectares en 2007, 23 en 2006). Le reproche en manque d'anticipation stratégique n'est pas fondé.

La création d'une offre locative correspond à l'idée d'un parcours immobilier des entreprises créées en pépinière et devant trouver une solution locative à leur sortie. Là aussi, il s'agit d'une adaptation stratégique.

Toutefois, la création de la pépinière d'entreprises, si elle contribue à une adaptation stratégique en permettant à des entreprises naissantes de s'implanter favorablement sur le PIPA, est loin de constituer une réponse financière à court terme pour les caisses du SMPIPA. En effet, comme toute pépinière, elle constitue un poste de charges dont le retour ne se fait que par le développement économique généré à moyen ou long terme sur le territoire.

La stratégie d'accueil sélectif des entreprises (respectueuses de l'environnement et d'activité suffisamment variées pour ne pas dépendre d'un secteur) et de commercialisation sur le long terme (pour que le territoire absorbe cette croissance dans toutes ses composantes : hébergement, bassin d'emploi, infrastructures, équipements publics,...) n'a pas été prise en défaut après 40 ans.

Un principe de réalité :

Enfin, le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain est une réalité géographique. Sa localisation, ses équipements, sa dimension et son caractère rural le cantonnent à ce pourquoi il a été créé. Il s'agit d'un parc voué et adapté à l'industrie et à la logistique.

Un revirement stratégique vers des activités différentes se heurterait rapidement à des incohérences.

Les activités tertiaires peuvent se concentrer en milieu urbain limitant leur sollicitation de la planète à la faveur, par exemple, des transports collectifs. Le tertiaire, sur le PIPA, ne peut être qu'un « tertiaire d'accompagnement » des sites industriels.

Les activités de R&D ont bien souvent l'exigence d'une proximité avec les écoles d'ingénieurs ou les laboratoires universitaires, absents de notre milieu rural.

Les activités commerciales se localisent mieux en sortie des agglomérations.

Les activités récréatives ne cohabitent pas facilement avec les usines chimiques. Même les créateurs d'entreprise ne s'installent en pépinière d'entreprises que si celle-ci est proche de chez eux. Notre tissu rural limite notre potentiel d'attraction.

Une réforme achevée pour un horizon dégagé :

Si les charges d'exploitation avoisinent 1 ,8 M€ par an, il faut les mettre en perspective avec l'impôt collecté sur ce Parc Industriel par les collectivités locales membres du Syndicat Mixte. Il est de 13 M€ en 2012.

La problématique était de mettre en place, au travers de nouveaux statuts, un mode de contribution des membres du syndicat mixte correspondant à une retenue sur leur retour fiscal de l'ordre de 15 % au grand maximum. C'est fait.

A la grande satisfaction de tous les acteurs l'ayant en charge, le SMPIPA a obtenu fin 2013 des décisions de grands groupes industriels européens qui doivent conduire à la vente de 14 hectares en 2014 et reste dans l'espoir de 3 autres implantations Industrielles significatives dans les prochaines semaines pour 12 hectares supplémentaires.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LAGNIEU

Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de 1'Ain a réformé ses statuts.

Les communes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain concernées peuvent siéger dans cet organisme dont la commune de Lagnieu que je représente en tant que maire en exercice.

Effectivement ce syndicat doit encore progresser dans sa gestion.

Un premier pas a été franchi en créant un budget annexe dédié à l'aménagement ce qui permettra de mettre en évidence le coût réel des viabilisations (achats, travaux) et de trouver l'équilibre de ce poste.

Ce mode d'analyse comptable est en place dans les communes depuis toujours dès lors qu'elles disposent d'une zone d'activité.

Le fonctionnement et essentiellement le poste main d'œuvre sera financé par les participations des organismes actionnaires.

Il faudra revoir chaque poste et analyser avec minutie : son utilité, son coût, son activité et ensuite intégrer les emplois nécessaires au fonctionnement optimum, dans le statut de la fonction publique territoriale.

La commune de Lagnieu a effectivement refusé de modifier son PLU afin que le syndicat mixte puisse créer une ZAC. Cela nous a semblé prématuré compte tenu de la réserve foncière actuelle à proposer aux éventuels clients.

D'ailleurs l'achat de ces terrains n'était pas indispensable.

Il a privé le syndicat de trésorerie alors que ses moyens financiers n'étaient pas au « beau fixe ».

D'autre part nous sommes réservés quant à l'accueil d'entreprises de logistique qui consomment beaucoup de terrain pour peu d'emploi qualifié en retour.

4
L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre

PRÉSENTATION

Dans son rapport public de 2009, la Cour, analysant l'organisation française de l'adoption internationale, constatait l'insuffisance du pilotage public et le trop grand nombre d'organismes autorisés à intervenir pour l'adoption d'enfants étrangers. Elle estimait que l'Agence française de l'adoption (AFA), nouvellement créée, n'avait pas permis de remédier aux insuffisances du réseau des intervenants français à l'étranger. Malgré la réforme engagée en 2005, qui a précisé le rôle respectif de l'État et des départements pour l'agrément des candidats à l'adoption et l'accompagnement des familles, l'organisation de l'adoption internationale lui paraissait insuffisamment claire et efficace.

La Cour recommandait le renforcement du pilotage public et la modernisation du cadre d'action de l'ensemble des organismes autorisés. À ce titre, elle préconisait leur contrôle sur place par les postes consulaires, la mutualisation de leurs moyens et la limitation de leur durée d'habilitation ainsi que la mise au point d'un véritable compte type des frais d'adoption et la signature d'une convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'Agence française de l'adoption. Enfin, la Cour suggérait qu'une réflexion soit lancée sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire.

Le contexte actuel de l'adoption internationale est marqué par des évolutions rapides et une baisse importante des propositions d'adoptions. Celle-ci s'explique par une meilleure application du principe de subsidiarité et l'émergence d'une classe moyenne dans les pays d'origine. Ainsi, en 2012, 1 569 adoptions internationales ont été réalisées en France, soit deux fois moins qu'en 2009. 53 % des enfants

adoptés à l'international par la France étaient des enfants à besoins spécifiques[65] alors qu'ils n'étaient que 39 % en 2009.

C'est dans cet environnement nouveau que la Cour a dressé le bilan des suites données à ses recommandations. Elle constate que leur mise en œuvre est inégale : le pilotage a été amélioré mais le contrôle du fonctionnement des organismes autorisés reste insuffisant (I) et l'agence peine à s'affirmer dans le contexte national et international (II).

Tableau : évolution du nombre d'adoptions (2007-2012)

Pays adoptant/Total adoptions internationales	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2011/2007	Évolution 2012/2007
États-Unis	9 613	17 433	12 753	11 058	9 319	8 668	- 52 %	- 56 %
Allemagne	1 432	1 251	1 025	1 412	934	ND	- 35 %	ND
Italie	3 420	3 977	3 964	4 130	4 022	3 106	18 %	- 9 %
Espagne	3 648	3 156	3 006	2 891	2 560	ND	- 30 %	ND
Canada	1 712	1 208	1 411	2 006	694	ND	- 59 %	ND
France	3 166	3 274	3 019	3 508	2 003	1 569	- 37 %	- 50 %
dont organismes autorisés pour l'adoption	1 322	1 404	1 315	1 500	974	759	- 26 %	- 43 %
dont adoptions individuelles	1 199	1 212	1 189	1 439	627	506	- 48 %	- 58 %
dont Agence française de l'adoption	622	582	514	568	402	304	- 35 %	- 51 %

Source : ministère des affaires étrangères – mission de l'adoption à l'international ; adoption.state.gov (États-Unis) pour les données 2012 des États-Unis.
En 2007 et 2008, le transfert des dossiers du ministère des affaires étrangères à l'agence n'étant pas achevé, le ministère a réalisé respectivement 39 adoptions et 73 adoptions.

[65] Dans les statistiques publiées par le ministère des affaires étrangères, il s'agit d'enfants de plus de 5 ans, de fratries ou d'enfants atteints de pathologies.

I - Un pilotage amélioré, des contrôles encore à renforcer

Les règles et les acteurs de l'adoption internationale

La convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale a pour objet d'établir des garanties pour que les adoptions aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle impose, dans chaque État, la création d'une autorité centrale pour l'adoption internationale responsable du respect des procédures, ainsi que le recours à des intermédiaires habilités, les organismes autorisés pour l'adoption. Elle encourage à renoncer aux démarches individuelles.

La France a ratifié la convention de La Haye en 1998, mais elle a maintenu la possibilité d'avoir recours aux adoptions individuelles. Elle présente également la particularité de disposer d'une agence publique de l'adoption, l'Agence française de l'adoption, aux missions distinctes de l'autorité centrale, aux côtés des organismes autorisés pour l'adoption. Ceux-ci demeurent les acteurs largement prépondérants puisqu'ils réalisent 48 % des adoptions. L'Agence française de l'adoption contribue à moins de 20 % d'entre elles. L'adoption individuelle reste à son niveau relatif de 2009 (32 %).

A - Une autorité centrale aux missions clarifiées

1 - La reconnaissance interministérielle de 2009

En 2006, une instance non permanente associant des représentants des administrations et des départements assumait le rôle d'autorité centrale pour l'adoption internationale, sans moyens et sans pouvoir réel.

Supprimée en 2009, elle est aujourd'hui remplacée par une mission[66] de l'adoption internationale, qui, au sein du ministère des affaires étrangères, oriente, coordonne l'action des administrations[67] et assure le respect des engagements internationaux et des principes auxquels la France a souscrits. Les services du ministère de la justice et

[66] Le service de l'adoption internationale a été transformé en mission de l'adoption internationale par un arrêté du ministre des affaires étrangères du 28 décembre 2012.
[67] Article L. 148-2 du code de l'action sociale et des familles.

du ministère chargé de la famille contribuent au fonctionnement de l'autorité centrale.

Comme la Cour l'avait recommandé, cette autorité centrale exerce des fonctions de pilotage stratégique et de régulation de l'adoption internationale, ainsi que de veille et d'expertise juridique, en lien avec les services consulaires.

Elle assure la tutelle de l'Agence française de l'adoption et le contrôle des organismes autorisés pour l'adoption.

2 - Une coordination de l'action française renforcée

La Cour avait critiqué les défauts de coordination de l'action française à l'étranger.

Les relations institutionnelles ont été renforcées depuis 2009. Ainsi, l'autorité centrale a rencontré les autorités ministérielles compétentes de 65 pays d'origine ou d'accueil sur tous les continents. Elle participe désormais plus activement aux groupes d'experts. Dans ce cadre, plusieurs accords particuliers ont été établis de manière à respecter les exigences des États qui n'ont pas ratifié la convention de La Haye, quant au suivi en France des enfants adoptés. Il en va ainsi de la République socialiste du Vietnam ou encore de la Russie.

Une stratégie en matière d'adoption internationale est désormais élaborée à partir des informations provenant des pays d'origine et des pays d'accueil « concurrents ». Elle s'appuie sur une vision globale des pratiques d'adoption, des points de vue et des intérêts des pays d'origine, des opérateurs et des parents adoptants. Elle a notamment concerné la Russie, Haïti ou la Guinée en 2012.

En outre, les contrôles sur place des correspondants locaux et de l'activité des organismes autorisés par les postes consulaires ont été renforcés. En 2012, une vigilance plus importante a été exercée : des contrôles ont été demandés par exemple en Éthiopie, à Madagascar, en Haïti et au Vietnam, par les volontaires pour l'adoption internationale (VAI).

3 - Une stratégie confortée par des actions de coopération

La Cour avait recommandé que l'adoption internationale permette d'améliorer en particulier le fonctionnement des orphelinats locaux ou l'aide à l'enfance en difficulté.

Une politique de coopération en faveur de l'enfance privée de famille est venue renforcer la stratégie mise en œuvre. Les actions de coopération ont particulièrement concerné Haïti[68] et l'Éthiopie ces dernières années. Leur mise en œuvre est contrôlée par les services de coopération et d'action culturelle. Les dépenses (790 000 € en 2013) sont affectées non pas à la seule promotion de l'accès à l'adoption internationale pour les candidats français, mais de manière plus large en fonction des principes énoncés dans la convention de La Haye de 1993 et la protection de l'enfance, y compris parfois la prévention des abandons d'enfants.

B - Un encadrement insuffisant des organismes autorisés

Plusieurs recommandations de la Cour visaient à rendre plus homogènes et transparentes les pratiques d'intervention des organismes autorisés pour l'adoption et à renforcer leur coordination : elles tardent à être mises en œuvre.

1 - Une durée d'habilitation toujours illimitée

Les organismes autorisés pour l'adoption doivent recevoir une habilitation de l'autorité centrale française puis une accréditation par l'autorité centrale du pays d'origine.

Les contrôles des organismes ont été renforcés à la suite des observations de la Cour, contribuant à réduire le nombre d'organismes habilités de 20 % (34 organismes sont habilités en 2012, contre 42 en 2009). Cependant, la pluralité des habilitations pour un même pays

[68] Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*, Chapitre III, p. 69-75. La Documentation française, janvier 2013, 240 p., disponible sur www.ccomptes.fr

demeure, y compris quand l'agence est implantée sur place, ce qui crée un effet de concurrence entre opérateurs français.

En outre, les règles concernant l'habilitation des organismes n'ont pas changé depuis 2009. La durée d'habilitation, notamment, reste indéterminée, alors qu'il était envisagé de la limiter à cinq ans dans le but de mieux contrôler les organismes.

2 - Une mutualisation des moyens encore insuffisante

La Cour, ayant constaté un défaut de coordination de l'action française à l'étranger, suggérait d'éviter la dispersion des moyens et de développer les synergies.

La mission de l'adoption internationale indique avoir obtenu des résultats positifs depuis 2009, parmi lesquels la création de la confédération française de l'adoption et le rapprochement d'organismes autorisés qui ont un représentant local commun en Haïti, ou d'autres qui mutualisent leurs moyens à Madagascar.

Plusieurs missions ont, par ailleurs, été organisées conjointement avec l'Agence française de l'adoption et un ou plusieurs organismes autorisés pour l'adoption. Des projets d'implantation en commun ont été étudiés en République démocratique du Congo et en Guinée.

Toutefois, les projets sont souvent ponctuels et ces avancées ne doivent pas masquer les difficultés qui persistent. L'histoire des organismes, l'ancienneté de leurs implantations, leurs principes éthiques, leurs modes de travail différents font encore obstacle à une mutualisation effective et efficace.

3 - Une transparence toujours attendue des frais d'adoption

Dans un objectif de transparence, la Cour recommandait la mise au point d'un compte-type des frais d'adoption.

Or il n'est toujours pas possible de comparer les prestations des organismes autorisés ni, en conséquence, de contrôler la dimension financière de l'adoption. Les opérations réalisées à l'étranger ne sont pas systématiquement intégrées dans la comptabilité. La connaissance des coûts réels d'une adoption reste à l'état d'estimation pour l'agence publique.

L'autorité centrale reconnaît que cette situation est perfectible. Elle fait valoir que le groupe d'experts du bureau permanent de la convention de La Haye sur les aspects financiers de l'adoption prépare, dans un souci de transparence, un tableau de décompte des frais actualisé et plus exhaustif, tout en indiquant que ces travaux pourraient mettre du temps à aboutir.

II - Les difficultés de l'agence publique à s'affirmer

La triple mission de l'Agence française de l'adoption

En 2005, la loi[69] a confié à une agence, constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public, la mission « d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de quinze ans ». Elle prévoit que l'agence « assure ses compétences dans le strict respect des principes d'égalité et de neutralité. »

La convention constitutive[70] de l'agence décline sa mission. Ainsi, elle « accompagne les candidats lorsque leur projet d'adoption est orienté vers un pays où elle est habilitée et accréditée pour intervenir, qu'il répond aux conditions requises dans le pays d'origine et correspond aux profils des enfants adoptables dans ce pays ».

Pour exercer sa mission, l'agence s'appuie sur un double réseau qui lui est délégué au niveau départemental et qui lui appartient en propre au niveau international.

Disposer d'un opérateur public pour l'adoption internationale constitue une exception française. L'Agence française de l'adoption se distingue des organismes autorisés par son statut mais aussi par son envergure nationale, sa faible sélection des demandes au moment du dépôt et l'absence de participation des adoptants aux frais de fonctionnement de la structure, les frais administratifs et de séjour sur place restant à la charge des familles.

Néanmoins, l'agence demeure, huit ans après sa création, une solution de troisième choix pour les adoptants, après les organismes autorisés et les adoptions individuelles.

[69] Articles L. 225-15 et L. 225-16 du code de l'action sociale et des familles.

[70] Convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé Agence française de l'adoption approuvée par l'assemblée générale du 3 novembre 2011, article 36.

A - Une réorientation des actions vers l'accompagnement

Le nombre d'adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'agence a baissé de moitié en trois ans et la proportion d'enfants à besoins spécifiques a augmenté, reflétant le contexte général de l'adoption internationale et les difficultés de l'agence à s'imposer comme intermédiaire. Face à ces profondes évolutions, l'agence a renforcé la coordination de son réseau départemental ainsi que l'information et l'accompagnement des familles adoptantes.

1 - Une implantation internationale malaisée

En 2012, l'agence a accompagné l'adoption dans 27 pays, soit près du tiers des pays partenaires de la France. Elle a des représentants dans dix pays.

Si l'agence et ses tutelles convergent sur les critères présidant au choix d'une nouvelle implantation, la vision stratégique est moins bien partagée. La convention d'objectifs cible « les pays à fort enjeu » quand l'agence « ne se ferme pas à la collaboration » avec d'autres pays. Le processus d'implantation est long (il dure entre un an et demi et trois ans), dans un contexte où la réactivité est essentielle. Les flux d'adoption par pays peuvent évoluer plus vite que les délais pris par l'Agence française de l'adoption dans la concrétisation d'une nouvelle implantation.

Dans la moitié des pays, l'accompagnement sur place des familles est réalisé par des acteurs locaux. La mise en relation y consiste en la transmission d'une liste établie par le poste diplomatique. La plus-value de l'agence sur place y est donc limitée. Dans l'autre moitié des cas, qui représente 78 % des adoptions réalisées de 2010 à 2012, le correspondant se joint aux familles lors de leur séjour, sauf en Colombie.

La mobilisation du siège auprès des acteurs locaux (autorités, orphelinats) est restreinte, et, en outre, certains pays distinguent mal les rôles respectifs de l'agence et de l'autorité centrale. De 2010 à 2012, en moyenne 12 déplacements par an ont été effectués.

2 - La place désormais prépondérante de l'animation et du conseil

a) L'animation des correspondants des départements

Le protocole de 2006 entre l'agence et les conseils généraux a été revu en 2012 dans le but de mieux impliquer les départements. Le partage des compétences a été clarifié et les modalités de valorisation financière des actions des départements ont été définies.

L'agence réunit deux fois par an l'ensemble des correspondants des départements pour l'adoption internationale et accompagne la prise de fonction de ceux qui sont nouvellement désignés. Les informations, les actualités et les bonnes pratiques ainsi échangées peuvent être valorisées dans les départements avec les adoptants en général, qu'ils se tournent *in fine* vers l'agence, un organisme autorisé ou l'adoption individuelle.

b) Le soutien des adoptants

L'apport de l'agence pour accompagner les adoptants au niveau national, a progressé, avec le développement de nombreux outils pour mieux informer, conseiller et aider les candidats à l'adoption tout au long du processus d'adoption.

Ainsi, l'agence, par sa plateforme téléphonique, répond aux questions de premier niveau des adoptants. Elle les accompagne dans l'orientation de leur projet d'adoption par l'intermédiaire de ses correspondants départementaux ou des personnels du siège. Elle propose notamment un entretien initial, réalisé depuis avril 2012 sur la base d'une grille unique détaillée. Il permet d'aborder le profil et le projet des candidats mais aussi de présenter les réalités de l'adoption internationale.

En cours de procédure, l'agence apporte ainsi des éléments d'information et des conseils transversaux sur l'adoption internationale ou sur les particularités des pays, sous des formes variées (documents consultables en ligne, appels téléphoniques, entretiens sur place). Outre les aspects pratiques, cette communication contribue à gérer l'attente des familles.

Depuis 2010, en raison des exigences croissantes de certains pays d'origine ainsi que de l'augmentation des adoptions d'enfants à besoins spécifiques, l'agence prépare aussi les adoptants à l'arrivée de l'enfant (15 sessions en 2012).

B - Des résultats à améliorer

1 - Des objectifs mieux encadrés, mais partiellement atteints

Le premier mandat du groupement d'intérêt public a été renouvelé en décembre 2011. Le ministère des affaires étrangères en est devenu le co-tuteur, au titre de ses fonctions d'autorité centrale, à côté du ministère chargé de la famille. Les objectifs des tutelles sont désormais définis et encadrés par une convention d'objectifs et de gestion, comme la Cour l'avait recommandé.

Si la majorité des objectifs de la convention 2009-2011 ont été atteints, les principaux, comme l'augmentation de la proportion des adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'agence ainsi que la nécessité d'optimiser les ressources, n'ont pas abouti et ont été reconduits en priorité dans la convention d'objectifs et de gestion suivante pour 2012-2014.

En 2012, l'agence a accompagné 19 % des adoptions internationales. Pour 2014, cet objectif a été fixé à 25 %, cible sans doute ambitieuse dans le contexte actuel.

Au cours de la période 2010-2012, le coût public annuel total de l'agence française de l'adoption a été proche de 4,5 M€, dont 3,2 M€ pris en charge par l'État et 1,3 M€ provenant de la valorisation de l'apport en personnel des départements. Si des efforts ont été entrepris pour réduire les dépenses de l'agence, ses frais de siège restent importants, ses frais de mission par agent demeurent élevés et la composition des délégations est fréquemment trop nombreuse.

L'agence devrait s'efforcer de promouvoir une gestion plus économe de l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement.

2 - Des délais d'attente à mieux maîtriser

L'agence a été créée pour assurer l'égalité d'accès à l'adoption internationale sur tout le territoire et offrir une troisième voie aux familles qui souhaitent un accompagnement et qui vivent dans un département où les organismes autorisés sont peu nombreux ou mal implantés à l'étranger.

L'obligation législative de « respect des principes d'égalité et de neutralité » conduit l'agence à accepter toutes les demandes à l'exception

de celles manifestement dépourvues de toutes chances d'être retenues par le pays d'origine, alors que les organismes autorisés pour l'adoption, moins contraints, limitent le nombre de dossiers aux moyens dont ils disposent pour les examiner.

Depuis 2011, l'agence n'accompagne que les candidats dont le projet d'adoption répond aux conditions requises dans le pays d'origine. Malgré cela, le processus d'examen de l'agence conduit à créer de longues files d'attentes et suscite de faux espoirs. Les familles qui adoptent *in fine* ont attendu entre quatre ans et demi et six ans. Une disposition de novembre 2013 permet d'accepter les dossiers dans la limite de la capacité de traitement du pays d'origine, elle devrait contribuer à réduire ce phénomène.

Le nombre de demandes d'adoption gérées par l'agence a diminué de 20 % entre 2010 et 2012 à la suite de la mise en place, en 2010, de la confirmation annuelle du projet et, en 2012, du dossier unique. En 2012, alors que près de 22 000 agréments sont actifs, 6 579 dossiers sont en cours d'examen à l'agence, dont 1 139 nouvelles demandes ; 304 adoptions ont été réalisées, dont une majorité d'enfants à besoins spécifiques.

La situation pourrait être améliorée, selon le ministère des affaires étrangères, grâce à la limitation des listes d'attente dans la durée, une meilleure sélection[71] des dossiers et l'introduction de frais de gestion non remboursables. Le ministère chargé des affaires sociales estime qu'il ne faut pas négliger la réflexion à mener sur la procédure de délivrance de l'agrément afin de s'assurer de l'adéquation entre les adoptants et la réalité de l'adoption.

Ainsi une réflexion sur le statut et les modalités d'intervention de l'agence est ouverte. Elle pourrait, compte tenu des évolutions récentes, s'inscrire dans un débat plus large sur l'adoption internationale en France.

3 - Un coût public de l'adoption élevé

L'agence ne connait pas avec précision le coût global complet de sa prestation d'accompagnement d'une adoption, par zone ou par pays.

[71] D'après la mission juridique du Conseil d'État, dans son avis du 7 mars 2011, « le respect du principe d'égalité ne semble pas exclure […] un classement des dossiers, dès lors que la typologie serait établie selon des critères objectifs préétablis, critères en lien direct avec les pratiques des autorités locales ».

Son appui aux familles est financé par l'État et les départements. Il est assimilable à la « participation aux frais de fonctionnement » pour les organismes autorisés pour l'adoption. En 2012, il avoisine globalement 15 000 € par adoption réalisée, tous pays confondus. Ainsi, le coût d'une adoption via l'agence en 2012 en Colombie, hors frais de séjour sur place, est estimé à 18 350 €, dont 15 000 € de frais de fonctionnement. Par comparaison, le coût constaté[72] pour un organisme oscille, selon le ministère des affaires étrangères, entre 3 145 € et 9 112 € ; il inclut des frais de fonctionnement compris entre 1 000 € et 2 450 €.

Les frais administratifs et les frais du séjour sur place sont réglés directement par les familles. Il n'est pas possible d'apprécier la fiabilité de l'estimation-type réalisée par l'agence et transmise aux candidats dans le projet de mise en relation, les sommes effectivement engagées n'étant pas recensées par l'agence.

La Cour considère qu'une plus grande transparence sur les coûts par adoption s'impose, tant du point de vue des familles que de l'agence. Elle insiste également sur la nécessaire poursuite, par l'agence, de gains d'efficience.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'adoption internationale se caractérise aujourd'hui par une forte baisse des offres d'adoptions, dans un contexte en évolution rapide.

Le pilotage s'est nettement amélioré et les contrôles des organismes autorisés ont été renforcés. Mais la durée de leur habilitation reste indéterminée, la mutualisation de leurs moyens est insuffisante et la mise au point d'un véritable compte-type des frais d'adoption n'a pas abouti.

L'Agence française de l'adoption contribue à moins de 20 % des adoptions internationales en 2012. Son coût de fonctionnement avoisine 15 000 € par adoption réalisée. Si son efficacité d'intermédiaire pour l'adoption n'est pas avérée, elle joue désormais un rôle essentiel dans l'information et l'accompagnement de nombreuses familles ayant adopté ou étant sur le point d'adopter un enfant étranger.

Au vu du bilan qu'elle a effectué, la Cour prend acte des efforts entrepris pour clarifier les conditions de l'adoption internationale et réitère ou formule les recommandations suivantes :

[72] Cas des adoptions d'enfants de Colombie.

1. *renforcer les contrôles et limiter la durée d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption internationale ;*
2. *assurer une véritable transparence des frais d'adoption, tant pour les organismes autorisés que pour l'agence française de l'adoption, qui permettra de connaître le coût réel d'une adoption et de comparer le contenu des prestations ;*

En ce qui concerne, l'agence française de l'adoption :

3. *poursuivre l'amélioration de l'efficience de l'agence ;*

En ce qui concerne, les tutelles de l'agence :

4. *engager une réflexion sur les missions et les modalités d'intervention de l'agence française de l'adoption, en l'inscrivant dans un questionnement plus large sur l'adoption internationale en France et sur l'économie générale de son organisation.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Ministre des affaires étrangères	192
Garde des sceaux, ministre de la justice	197
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	199
Ministre des affaires sociales et de la santé	200
Directrice générale de l'Agence française de l'adoption	202
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	204

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente du conseil d'administration de l'Agence française de l'adoption

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Ce texte reprend l'essentiel des différents travaux relatifs à l'adoption internationale qui résultent des échanges entre la Cour et mon ministère, notamment les éléments transmis en réponse au relevé d'observations provisoires sur les suites données par l'Administration et divers organismes aux recommandations sur l'adoption internationale, contenues dans le rapport public annuel 2009 de la Cour.

I - Sur le texte du rapport

- Le MAE souhaite compléter les informations de la Cour en précisant que la baisse importante des propositions d'adoption est généralisée et concerne l'ensemble des pays d'accueil. Comme le relève la Cour, l'émergence d'une classe moyenne dans les pays d'origine constitue l'une des principales raisons de ce phénomène.

- La mise en œuvre des actions de coopération (dans le texte, sur la « stratégie confortée par des actions de coopération ») est contrôlée par les services de coopération et d'action culturelle avec l'aide des Volontaires de l'Adoption internationale, dans les pays où ils sont implantés.

L'affirmation de la Cour relative à l'affectation des dépenses ne reflète que la seule promotion de l'accès à l'adoption internationale par les candidats français. Le MAE souhaite compléter les informations de la Cour en précisant que les dépenses (790 000 €) n'ont pas seulement été affectées à des projets de nature institutionnelle (renforcement des capacités et des moyens d'Autorités centrales de pays d'origine), mais de manière plus large, conformément aux principes de la convention de la Haye, à des projets menés par des ONG en faveur de la protection de l'enfance, y compris parfois la prévention des abandons d'enfants.

II - Sur les recommandations

1. Renforcer les contrôles et limiter la durée d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption internationale

a) La Mission de l'adoption internationale s'efforce de contrôler au mieux les organismes autorisés pour l'adoption (OAA), dans la mesure de ses moyens humains et financiers.

En plus des contrôles sur pièces sur les documents qui doivent être transmis par les OAA selon les articles R. 225-33 à R. 225-39 du code de l'action sociale et des familles (e.g. les rapports annuels, les rapports de mission et les rapports et justificatifs de subvention), la MAI effectue depuis 2012 des visites de sièges des OAA pour s'assurer des conditions et des procédures de travail existantes.

Ces contrôles ont conduit la MAI à prendre différentes mesures à l'égard des OAA qui ne respectaient pas les recommandations de la MAI

dans leur pratique professionnelle. Des lettres d'avertissement ont été envoyées lorsque cela était nécessaire. Elles ont été suivies de convocations voire, dans certains cas, d'une diminution temporaire ou d'une suspension de la subvention des OAA concernés. Ces mesures se sont avérées dissuasives puisque les OAA ont pris des dispositions correctives (aucun d'entre eux n'a finalement perdu son habilitation).

La mutualisation voire la fusion des OAA reste difficile à réaliser car, aux considérations géographiques, historiques, éthiques évoquées dans le rapport, s'ajoute la réticence des OAA devant le risque de perte du lien avec les anciens adoptants. Les OAA craignent les éventuelles conséquences financières de ces rapprochements, significatives au regard de leur budget et de la conduite de certaines activités bénévoles.

Comme, par ailleurs, le socle juridique régissant les associations (loi de 1901 instituant la liberté d'association) ne permet pas de contraindre les OAA à mutualiser leurs moyens ou à fusionner, la seule incitation possible qui reste à la disposition de la MAI est d'ordre financier.

Mais pour que cette incitation soit réellement efficace, il faudrait qu'elle soit significative. Or, le budget dont elle dispose pour subventionner les OAA, moins de 200 000 euros par an (185 442 € en 2012 et 196 735 € en 2013), limite le pouvoir incitatif de la MAI.

b) La MAI est en faveur d'une limitation à 5 ans[73] *de la durée des habilitations, comme le propose la Cour. Toutefois, l'efficacité de cette mesure est à relativiser. Même si elle est susceptible d'améliorer ponctuellement la situation dans certains pays, elle n'est pas suffisante à une relance de l'adoption internationale, plutôt corrélée à des conditions relevant des pays d'origine.*

La MAI va demander d'inscrire cette limitation dans le code de l'action sociale et des familles qui, après étude, nécessite une modification de sa partie réglementaire, par un décret en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur de l'adoption.

Enfin, concernant l'observation de la Cour sur la pluralité des habilitations dans un pays, « y compris quand l'agence est implantée sur

[73] Compte tenu de l'expérience récente d'implantations d'opérateurs dans certains pays, la durée de 5 ans paraît plus pertinente que la durée de 3 ans évoquée antérieurement dans les études de la MAI. En effet, une fois l'habilitation obtenue du MAE, l'obtention de l'accréditation du pays d'accueil peut intervenir un an ou deux après. Comme une année est nécessaire au minimum pour qu'un dossier d'adoption aboutisse, le délai de 3 ans paraît court pour juger le travail de l'OAA et décider si son habilitation doit être reconduite ou non. Une voie médiane pourrait être une habilitation de 5 ans pour une première implantation dans un pays et 3 ans pour le renouvellement d'une habilitation.

place, ce qui crée un effet de concurrence entre opérateurs français », la MAI souligne que :

- des OAA ont été habilités dans certains pays avant la création de l'Agence française pour l'adoption (AFA) ;

- l'encadrement juridique existant ne lui donne pas la possibilité d'enlever l'habilitation aux OAA déjà présents dans un pays. Cela n'est pas possible qu'en cas de faute caractérisée, de non-respect de la convention de La Haye ou de situation d'urgence (Cf. article R. 225-34 du code de l'action sociale et des familles) ;

- dans certains cas de figure, l'habilitation d'un opérateur public et d'un opérateur privé peut être complémentaire et bénéfique ;

- certains pays n'acceptent pas d'agence publique (comme le Brésil par exemple) ;

- dans les cas où des OAA ont été habilités alors que l'AFA était déjà présente, la décision a été motivée par les potentialités d'adoption dans le pays, en accord avec le pays d'origine ou à sa demande (cas de la Bulgarie) ;

- de manière générale, la MAI privilégie systématiquement l'implantation de l'AFA dans des pays qui n'ont aucun opérateur en ce domaine. Toutefois, l'Agence refuse parfois de s'installer dans un pays, quand elle estime n'y avoir pas intérêt, en particulier en termes de coût (exemple : Etats-Unis ou Arménie).

2. *Assurer une véritable transparence des frais d'adoption, tant pour les organismes autorisés que pour l'Agence française de l'adoption qui permettra de connaître le coût réel d'une adoption et de comparer le contenu des prestations.*

La MAI estime qu'une grande transparence existe déjà avec la publication sur son site internet, régulièrement réactualisé, des décomptes de frais par pays pour tous les OAA. Le bureau permanent de La Haye avait d'ailleurs cité la France en exemple pour cette pratique lors d'une réunion d'un groupe d'experts sur les aspects financiers de l'adoption internationale, en octobre 2012.

Le nouveau tableau de décompte des frais en préparation au bureau permanent de la convention de La Haye, qui sera plus détaillé, permettra une comparaison plus poussée des coûts des adoptions effectuées par l'intermédiaire des OAA[74].

[74] Les travaux du groupe de travail ont continué depuis juin dernier par des échanges sur les bonnes pratiques concernant les aspects financiers de l'adoption internationale et des demandes de commentaires sur des projets de tableaux de décomptes. Comme les résultats définitifs devraient prendre encore du temps (il faut essayer d'arriver à un consensus), la MAI va se servir des derniers tableaux en circulation comme base d'un nouveau tableau de décompte de frais plus détaillé que l'actuel (quitte à l'affiner plus tard une fois terminé le travail des experts).

Il ne lui paraît pas opportun d'y indiquer une estimation des frais de voyages et de séjour, ceux-ci pouvant fortement varier selon la période de l'année, la durée du séjour et le confort souhaité par les adoptants.

A la connaissance de la MAI, la majorité des frais relatifs à l'adoption qui sont engagés à l'étranger sont bien inclus dans les décomptes de frais validés par la MAI, à la rubrique « procédure locale ».

Ainsi, dans le décompte de frais de l'association « Enfance Avenir pour la Russie », les frais relatifs au correspondant local de l'OAA (salaire, mais aussi charges sociales et impôts) sont prévus à la rubrique « 3.3 correspondant local de l'OAA » et ceux relatifs à la représentation de l'OAA à Moscou (loyer du bureau, salaire et charges des employés, communications, assurances et déplacements) sont mentionnés dans la rubrique « 3.7 autres frais relatifs à la procédure locale ».

De même, le décompte de la confédération française pour l'adoption (COFA) pour le Vietnam fait apparaître les frais de fonctionnement du bureau de l'OAA sur place dans la rubrique « 3.7 autres frais relatifs à la procédure locale ». La nature des frais est identique (location du bureau, du paiement du téléphone, des frais de DHL, des frais de déplacement du correspondant dans le pays). La rémunération du correspondant figure, quant à elle, à la rubrique « 3.3 correspondant local ».

Les frais engagés dans le pays d'origine, relatifs à la procédure judiciaire et administrative), ceux de passeport et de visa mais aussi les rémunérations d'autres acteurs de la procédure (avocats, notaires), font l'objet de sous-rubriques différentes au sein de la catégorie « 3. Procédure locale ».

En ce qui concerne les actions humanitaires réalisées par les organismes dans les pays d'origine, celles-ci ne figurent naturellement pas dans le décompte de frais. Elles sont nécessairement distinctes de ce qui concerne l'adoption afin d'éviter toute confusion. Ainsi la comptabilité « adoption » et la comptabilité « humanitaire » des associations sont séparées (ces deux volets sont le plus souvent gérés au sein de deux associations différentes).

3. Poursuivre l'amélioration de l'efficience de l'Agence française de l'adoption

Les tutelles ministérielles de l'AFA se sont engagées à ce que les améliorations se poursuivent, en tirant partie des possibilités offertes par le statut public de l'AFA.

Des améliorations ont déjà été initiées, tant du côté des économies à réaliser, que de la résorption des listes d'attentes. Sur ce dernier point, un groupe de travail a été mis en place en novembre 2013, avec l'AFA et les représentants des ministères des Affaires étrangères et des Affaires sociales et de la santé, pour affiner les critères par pays permettant de refuser les

dossiers qui n'ont manifestement aucune chance d'aboutir (selon le seul critère de sélection permis par la jurisprudence du Conseil d'État). De même a été ajoutée à la convention constitutive du groupement d'intérêt public (GIP) AFA, la mention selon laquelle l'accompagnement des candidats par l'Agence se fera désormais « dans la limite de la capacité de traitement du pays d'origine ».

Les tutelles veilleront également à une amélioration de l'accompagnement local des familles.

Concernant le coût de l'adoption via l'Agence, la MAI persiste à penser qu'il ne serait pas déraisonnable qu'un coût forfaitaire de traitement de dossier soit demandé aux adoptants. C'est ce que font déjà la majorité des OAA privés.

4. *Engager une réflexion sur les missions et les modalités d'intervention de l'Agence française de l'adoption, en l'inscrivant dans un questionnement plus large sur l'adoption internationale en France et sur l'économie générale de son organisation*

La MAI souscrit à cette demande de réflexion qui, concernant l'Agence, devra notamment porter, outre sur la question de la sélection des dossiers ou de l'introduction de frais de dossiers pour les adoptants, sur celle de son statut, afin de rendre sa gestion plus souple.

Le MAE estime que cette réflexion devrait être élargie. Un débat général sur le dispositif français de l'adoption pourrait être conduit, en y associant le Conseil supérieur de l'adoption, car nombre de nos dispositions sur l'adoption en général sont anciennes et inadaptées.

Jean-Marie Colombani, à l'origine d'un rapport remarqué sur l'adoption en 2008, indiquait en conclusion d'un congrès d'Enfance et Famille d'Adoption en novembre 2011 que, s'il constatait avec satisfaction que la plus grande partie de ses propositions d'améliorations en matière d'adoption internationale avaient été mises en œuvre, ses autres préconisations, en matière d'adoption nationale, n'avaient pas été reprises.

A cet égard, la mise en place par le gouvernement de groupes de réflexion dans le cadre de la future loi sur la famille, notamment celui sur la protection de l'enfance et l'adoption, et d'un groupe de travail concomitant au Conseil supérieur de l'adoption, doit être soulignée.

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Les remarques de la Cour appellent de ma part les observations suivantes :

Recommandation n° 1 : Renforcer les contrôles et limiter la durée d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption internationale

Les organismes agréés pour l'adoption exercent une activité d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans, voire pour certains d'entre eux, de recueil d'enfant. Eu égard à la sensibilité de leur activité, une limitation dans le temps de leur habilitation et une reconduction contrôlée apparaissent plus que nécessaires.

Cette position est conforme à celle de la conférence de La Haye, qui précise dans son guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur l'adoption internationale (paragraphe n° 209) que « l'autorité compétente doit régulièrement contrôler les organismes agréés ou reconduire leur agrément. Les organismes agréés qui n'exercent pas leurs fonctions dans le respect des règles peuvent voir leur agrément retiré ou non reconduit ».

Dans ce cadre, pourrait également se poser la question du seuil minimal d'activité des organismes agréés, gage de sécurité pour les candidats et les enfants proposés à l'adoption.

S'agissant de la mutualisation des moyens de ces organismes, elle doit être encouragée, sous réserve que cela ne conduise pas à la création de structures dans lesquelles les différentes fonctions ne seraient plus que difficilement identifiables, rendant celles-ci de ce fait difficilement contrôlables.

Recommandation n° 3 : Poursuivre l'amélioration de l'efficience de l'agence

S'agissant de l'amélioration de l'information et de l'accompagnement des candidats à l'adoption et des adoptants, le ministère de la justice y est particulièrement favorable pour tous les opérateurs. Les juridictions et les services de l'aide sociale à l'enfance sont de plus en plus confrontés à des situations d'échec de l'adoption.

En effet, les profils des enfants à adopter ont changé : ils sont souvent plus âgés qu'auparavant ou requièrent des besoins spéciaux eu égard à leur état de santé. Ceci rend plus difficiles les projets d'adoption, mais aussi le rôle des adoptants. Dans le cadre d'une réflexion sur une réforme du droit de l'adoption, pourrait être envisagé un certain nombre de modifications relatives à l'agrément, en centrant celui-ci sur l'intérêt de l'enfant et en renforçant la préparation des candidats à l'adoption.

Ces sujets ont notamment été débattus par les parlementaires dans le cadre de la proposition de loi sur l'enfance délaissée et l'adoption, de Michèle Tabarot, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 1er mars 2012. Cette proposition de loi reprenait notamment les préconisations en la matière formulées par le rapport des trois inspections générales sur « les réalités de l'adoption internationale de 2003 », par le rapport de Jean-Marie Colombani ainsi que celles formulées par le Conseil supérieur de l'adoption, dans son rapport « vers une réforme de l'agrément en vue d'adoption » de janvier 2011.

Au-delà de l'accompagnement des parents, il serait opportun de renforcer la préparation des candidats à l'adoption, et en ce sens améliorer les conditions dans lesquelles s'effectuent les apparentements. Cette préparation relève des obligations des Etats d'origine et doit donc être encouragée par les Etats d'accueil. A cet égard se pose la question du maintien des adoptions individuelles.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre rapport par lequel la Cour invite le Gouvernement à poursuivre les efforts entrepris pour réformer le service public de l'adoption internationale, particulièrement en termes de contrôle des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et de gestion de l'Agence française de l'adoption (AFA).

Je souscris plus particulièrement à la recommandation de la Cour relative à une gestion plus efficiente de 1'AFA. À cet égard, je tiens à souligner la baisse de 4 % de la subvention versée à l'agence en 2014 en ligne avec la dernière convention d'objectifs et de gestion pour la période 2012-2014 qui a défini, parmi ses priorités, l'optimisation des ressources de l'AFA et l'amélioration du pilotage interne de l'agence.

A l'instar des économies demandées à l'ensemble des opérateurs de l'État, des efforts importants peuvent encore légitimement être attendus de la part de l'établissement au cours des prochains exercices.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

La Cour relève, depuis son dernier rapport public de 2009, la nette amélioration du pilotage de l'adoption internationale grâce à la clarification des missions de l'autorité centrale française et au renforcement de la coordination de l'action française autour d'une véritable stratégie, confortée par des actions de coopération. La Cour relève, par ailleurs, une amélioration du contrôle des organismes autorisés pour l'adoption (OAA), même si leur encadrement pourrait être amélioré pour limiter notamment une concurrence entre opérateurs français et mieux mutualiser leurs moyens.

Nous partageons les constats de la Cour. Le ministère des affaires sociales et de la santé s'attache continuellement à améliorer la gouvernance de l'adoption internationale, avec le ministère des affaires étrangères. Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) successives, signées avec l'Agence Française de l'Adoption (AFA), organisent autour d'objectifs précis l'action de l'opérateur public et participent à l'élaboration de la stratégie d'action de la France à l'étranger. Les réunions trimestrielles entre les ministères des affaires étrangères et de la famille et l'AFA permettent d'adapter rapidement l'action de la France à l'évolution du contexte international très changeant ces dernières années (Haïti, Russie…).

Toutefois, l'évolution du contexte international, marquée par la baisse importante du nombre d'enfants proposés à l'adoption (- 36 % pour la France entre 2007 et 2011), mais surtout par le changement du profil de ces enfants (fratrie, enfants âgés de plus de 5 ans ou avec des besoins spécifiques) et le renforcement des exigences des pays d'origine, interroge l'ensemble des acteurs sur l'avenir de l'adoption internationale et sur notre modèle.

Des progrès importants ont d'ores et déjà été réalisés pour améliorer l'efficience de notre système. Comme le souligne la Cour, les objectifs de l'AFA sont mieux encadrés par ses tutelles, à travers la COG, et majoritairement atteints. L'Agence a su faire évoluer, par ailleurs, son activité vers des missions d'information, de préparation et d'accompagnement des adoptants. Cette évolution, soutenue par l'Etat, était rendue nécessaire en raison des demandes croissantes des pays d'origine sur la qualité de la préparation des adoptants et sur le suivi des enfants postérieurement à leur adoption ainsi que par l'évolution du profil des enfants adoptables. L'AFA a, enfin, fait un effort de réduction de ses dépenses.

Toutefois, comme le relève la Cour, l'un des principaux objectifs de l'AFA n'est pas encore atteint : l'Agence demeure en effet, avec 19 % des adoptions internationales, la troisième voie pour les candidats après les OAA

(48 %) et les adoptions individuelles (32 %), pour un coût public par adoption élevé (environ 15 000 euros par adoption réalisée). Au-delà de l'évolution du contexte international qui impacte globalement l'ensemble des acteurs et l'ensemble des pays d'accueil, les difficultés rencontrées par l'AFA sont dues en partie à son statut et à ses règles d'intervention qui limitent son action et ses résultats.

C'est pourquoi il a été demandé à la direction générale de la cohésion sociale de poursuivre, avec le ministère des affaires étrangères qui définit la stratégie de la France à l'étranger, la réflexion engagée depuis plusieurs mois sur les moyens d'améliorer l'efficience de l'Agence (modalités de gestion des listes de candidats en fonction des capacités des pays d'origine et de leurs critères d'acceptation des dossiers…) et l'économie générale du dispositif de l'adoption internationale.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION (AFA)

1. S'agissant de la sélection des candidatures par l'AFA, la Directrice générale de l'Agence rappelle que la première convention constitutive de l'Agence prévoyait une sélection des seules candidatures répondant aux conditions légales des pays d'origine. Ce principe a été précisé dans la seconde convention constitutive, qui, depuis fin 2011, pose trois conditions cumulatives pour la prise en charge d'une candidature : l'orientation vers un pays où l'Agence est habilitée et accréditée pour intervenir ; la réponse aux conditions requises dans le pays d'origine ; l'adéquation aux profils des enfants adoptables dans ce pays. En outre, l'Assemblée Générale du GIP du 14 novembre 2013 a introduit une condition complémentaire : la limite de la capacité de traitement du pays d'origine.

2. Concernant les listes de demande en attente à l'AFA, la Directrice générale de l'Agence souligne que le Conseil d'administration du GIP (1er octobre 2013), s'est prononcé en faveur de l'arrêt des enregistrements des nouvelles demandes sur ces listes, à l'exception de celle intéressant la Russie et des projets portant sur certains profils d'enfants expressément décrits.

Cette mesure a été complétée par une décision relative à l'élaboration par l'Agence de fiches précisant les critères opposables pour la priorisation ou le refus des candidatures, pays par pays. Il s'agit de permettre une meilleure adéquation des projets présentés avec les profils des enfants en attente d'adoption dans chaque pays.

3. A propos de la répartition des adoptions en fonction de la voie choisie par les candidats (opérateur public, opérateurs privés, adoptions individuelles), la Directrice générale de l'Agence souligne que sur la période du contrôle de gestion (2010-2012), l'Agence a mieux résisté que les opérateurs privés à la chute du nombre des adoptions internationales (- 46,4 % pour l'Agence ; - 49,4 % pour les OAA). Troisième voie pour l'adoption internationale, conformément aux volontés du législateur (2005), l'Agence demeure tributaire de la persistance des adoptions réalisées par la voie individuelle (proportion élevée et stable sur la période 2010-2012 représentant 1/3 de l'ensemble des adoptions réalisées par la France), phénomène qui constitue un frein réel à l'augmentation de la proportion d'adoptions réalisée par son concours.

4. Au sujet des délais d'aboutissement des projets d'adoption, la Directrice générale de l'Agence souhaite préciser que s'ils sont longs, ils sont subis de la même manière par les organismes privés. Par ailleurs, les délais d'instruction des dossiers par l'AFA sont très réduits : en 2010, le délai moyen mesuré entre la réception d'une demande d'adoption par

l'Agence et l'envoi du dossier complet de la famille était de 3 mois et demi (dont 2 mois de constitution du dossier par les candidats).

Le délai d'attente d'une famille est donc totalement dépendant des propositions d'enfants du pays partenaire, paramètre sur lequel ni l'AFA ni les opérateurs privés ne peuvent influer sans enfreindre la Convention de La Haye. Consciente des conséquences de cette attente pour les candidats, l'AFA concentre son action, depuis sa réorganisation en 2012, sur l'une des conditions majeures de la réussite du processus adoptif : la préparation des candidats aux nouvelles réalités de l'adoption. L'optimisation de l'accompagnement des familles participe également de la recherche d'une meilleure adéquation de leurs projets aux particularités des enfants proposés à l'adoption par les pays partenaires (notamment, les enfants à besoins spécifiques). Il convient ainsi d'éviter une attente inutile aux familles dont les projets d'adoption s'avèreraient en trop grand décalage avec la réalité de l'adoption internationale.

5. S'agissant du coût moyen d'une adoption réalisée par l'AFA, la Directrice générale de l'Agence estime que la comparaison faite avec les organismes privés est à nuancer. En effet, les frais de fonctionnement d'un opérateur public diffèrent de ceux des OAA dont les missions sont moins étendues que celle de l'Agence. Par ailleurs, les organismes privés bénéficient de l'implication de bénévoles alors que l'Agence emploie un personnel salarié. Enfin, l'opérateur public a développé un partenariat avec une trentaine d'Etats quand les organismes privés ne travaillent qu'avec un nombre limité de pays.

De plus, la Directrice générale de l'Agence estime que la valorisation de l'action des Conseils généraux ne doit pas être intégrée au calcul du montant d'une adoption réalisée par son concours dans la mesure où les départements n'apportent pas de contribution financière directe au GIP-AFA. La contribution des départements s'inscrit en revanche dans une réciprocité relationnelle de qualité avec l'Agence qu'il serait incomplet d'évoquer sans souligner le bénéfice apporté à ces derniers. Cette relation réciproque induit pour les départements un apport certain, tant en termes d'appui que de méthodologie, d'expertise, de communication…

Pour le calcul du coût global d'une adoption réalisée par son intermédiaire, et selon la formule de calcul retenue par la Cour, la Directrice générale de l'Agence estime que le ratio devrait être égal au montant de la subvention annuelle d'Etat divisé par le nombre d'adoptions que l'Agence réalise annuellement. Ainsi, s'agissant de l'exercice 2012, pour une subvention se montant à 2 478 371 € et un nombre d'adoptions réalisé de 304, le coût moyen d'une adoption accompagnée par l'AFA s'élèverait, en réalité, à 8 152 €.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Au regard des préconisations que votre Autorité avait formulées en 2009, ce rapport fait le point sur le pilotage des instances nationales, et leur rayonnement à l'international. L'Assemblée des Départements de France ne formulera pas d'observations particulières sur vos constats.

C'est dans un contexte marqué, depuis plusieurs années déjà, par une baisse constante des adoptions, que notre Assemblée a activement œuvré à la renégociation du protocole de fonctionnement entre l'Agence Française de l'Adoption (AFA) et les départements. Cette révision était devenue impérieuse, à l'issue de six années de pratique, pour ajuster les relations entre l'AFA et les départements, mais également pour redéfinir et mieux prendre en compte et le rôle et les missions accomplies par les correspondants départementaux, conduits à s'adapter aux nouveaux enjeux – mais aussi aux contraintes toujours plus prégnantes - de l'adoption internationale.

A cet égard, les départements, garants des intérêts de l'enfant, continuent à manifester des inquiétudes très vives sur les exigences toujours plus fortes des pays d'origine, qui – au-delà même de leurs « incidences administratives et financières » à la charge de la collectivité départementale – viennent heurter les fondements même de la filiation adoptive. Une autre posture aurait dû être celle de la France, portée par ses Autorités représentatives à l'international, de faire valoir et reconnaître ses compétences et ses savoir-faire, et de s'affirmer avec ces références.

A défaut, les départements sont contraints, avec des moyens très hétérogènes, de se soumettre à des exigences qui les conduisent, pour partie d'entre elles, hors du cadre légal de leurs missions et nécessitent d'engager des moyens qui dépassent largement ceux du seul correspondant départemental, incidemment largement sous-évalués par la méthode de valorisation parcellaire conçue par l'Agence Française de l'Adoption.

5
Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées

PRÉSENTATION

Dans un rapport public thématique sur la protection de l'enfance publié en octobre 2009[75], la Cour relevait la complexité de l'organisation française en ce domaine, héritée de l'histoire et répartie entre l'État et les départements.

Au service de cette politique partagée de protection de l'enfance, un service d'accueil téléphonique « enfance maltraitée » (SNATEM), a d'abord été constitué en 1989 sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant l'État et les départements.

La loi du 2 janvier 2004 a ensuite créé l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) pour l'observation et l'analyse sur la prévention des mauvais traitements et la protection des mineurs. Son intégration au sein du SNATEM, devenu ensuite SNATED (service national de l'enfance en danger), a donné naissance à une nouvelle personne morale de droit public, créée par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : le groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger (GIPED).

Dans son rapport public, la Cour relevait, après avoir examiné notamment la mise en œuvre des missions de l'ONED, que, malgré une nécessité démontrée, ce groupement restait « au milieu du gué ». Elle posait la question d'une redéfinition de ses missions et de ses moyens.

Elle recommandait, notamment, de préciser la notion d'« information préoccupante » dont le recueil est rendu obligatoire par la loi du 5 mars 2007, de bâtir un système de collecte et d'exploitation de données, de coordonner les observatoires départementaux,

[75] Cour des comptes, *Rapport public thématique : la politique de l'enfance.* La Documentation française, octobre 2009, 180 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'entreprendre des travaux d'évaluation sur les parcours des enfants protégés et de redéfinir « l'articulation entre l'ONED et la DREES[76] ».

La Cour a dressé, en 2013, le bilan de ses recommandations sur le GIPED. Celui-ci a été doté en 2012 d'un budget de 4,78 M€ et comptait 78 salariés permanents (56,5 équivalents temps plein). Il a reçu, la même année, 1 071 427 appels sur les lignes du 119, le numéro d'accueil téléphonique.

Malgré les avancées constatées, il en ressort que les missions du GIPED doivent être mieux remplies et leurs résultats améliorés.

La protection de l'enfance

La protection de l'enfance désigne un ensemble de règles et d'institutions, qui ont pour objet de prévenir les dangers auxquels un mineur peut être exposé. Elle recouvre les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale.

En France, la protection de l'enfance peut être assurée sous une forme administrative ou judiciaire. La protection administrative l'est par la voie du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), placé sous la responsabilité du président du conseil général ; la protection judiciaire est décidée par un juge spécialisé, le juge pour enfant.

I - Rendre plus efficace l'accueil téléphonique

La contribution du service national de l'enfance en danger (SNATED) à la politique de protection de l'enfance consiste en un accueil téléphonique et la production de statistiques et d'études.

Le SNATED répond aux appels téléphoniques adressés au numéro gratuit d'urgence 119, jour et nuit, tout au long de l'année et transmet les informations aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP).

[76] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, placée sous la triple tutelle du ministère de l'économie et des finances, du ministère chargé des affaires sociales et de la santé et du ministère chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

A - Une professionnalisation progressive du service

Un million d'appels sont adressés chaque année au numéro d'urgence 119. Le pré-accueil est confié à un prestataire de service qui trie les appels afin d'écarter les communications étrangères aux missions du GIPED (appels à caractère ludique, de nature injurieuse, erreurs de numéro, etc.).

Plusieurs initiatives ont été prises, par ailleurs, pour améliorer le service rendu :

- une meilleure formation et l'encadrement par le SNATED des agents du pré-accueil ont permis de professionnaliser celui-ci et de mieux sélectionner les appels transmis au plateau d'écoute. La plateforme d'affichage des appels en attente permet désormais de communiquer une estimation du temps d'attente et d'affecter des priorités aux appels à transmettre au plateau. Un logiciel, appelé LISA (logiciel informatique de suivi des appels), a été mis en place, qui couple le système téléphonique avec une base de données et permet la production annuelle d'une étude statistique complète relative aux appels du 119 ;
- un guide de procédures a été élaboré pour faciliter l'utilisation de ce logiciel. La formation initiale et continue des utilisateurs a été perfectionnée.

B - Un traitement des appels encore très insuffisant

Tableau : traitement des appels (nombre d'appels)

	2010	2011	2012
appels entrants	1 063 398	1 015 783	1 071 427
appels décrochés par le pré-accueil	590 831	583 139	610 267
dont invitations à rappeler	**15 206**	**24 464**	**23 895**
dont réorientations	**13 442**	**10 461**	**13 777**
dont autres appels*	**530 325**	**515 800**	**539 256**
dont appels traités	**31 858**	**32 414**	**33 339**

**Selon le GIPED, les « autres appels » recouvrent les appels ne correspondant pas aux missions du 119*

Source : Cour des comptes d'après les rapports d'activité annuels du GIPED

La mise en place de l'applicatif LISA s'est faite en juin 2008. L'année 2009 a été une année de stabilisation. Les données chiffrées des années 2010 et suivantes ne sont donc pas comparables à celles de la période précédente.

Entre 2010 et 2012, en chiffres arrondis, sur le million d'appels reçus annuellement, 600 000 seulement sont décrochés. Selon le GIPED, cet écart − très préoccupant − provient majoritairement du fait que les appelants ont interrompu leur appel dans un délai inférieur à la durée du message d'accueil précisant les missions du SNATED. Le ratio d'appels décrochés sur les appels reçus ne s'améliore que légèrement, passant de 55,6 % en 2010 à 57 % en 2012.

Si l'on peut comprendre que certains appelants, dans un contexte d'émotion, n'aillent pas au bout de leur démarche et raccrochent prématurément, la question se pose de l'adaptation du message d'accueil – à la fois dans son contenu et sa longueur – à l'état d'esprit des appelants et de son caractère potentiellement dissuasif.

Le très faible nombre des appels traités est également notable, puisque, sur les 600 000 appels décrochés en 2012, seuls 33 000 ont été

effectivement orientés vers les écoutants professionnels, dont 12 000 ont donné lieu à une transmission aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP). Ce faible taux de transmission s'expliquerait notamment, selon le GIPED, par l'importance des appels considérés comme ne correspondant pas aux missions du SNATED, écartés pour cette raison par le pré-accueil.

Comme tout numéro d'appel gratuit sur un sujet de société très sensible, il n'est pas anormal que beaucoup d'appels reçus soient hors missions du SNATED. Pourtant, la proportion de ces appels inadéquats dans le total des appels reçus, évalués à 4 sur 5 par le GIPED, apparaît singulièrement élevée. Les raisons invoquées pour qu'un aussi grand nombre d'appels soit écarté dès le pré-accueil justifient une expertise technique approfondie, qui pourrait porter également sur l'adéquation du message d'accueil du 119.

Au vu du nombre d'appels jugés « hors missions », la question du ciblage des actions de communication sur le bon usage du 119 est aussi posée.

Autre constat inquiétant, un nombre élevé d'appels décrochés, soit environ 24 000 en 2012, jugés suffisamment importants pour être traités, fait l'objet d'une « invitation à rappeler », aucun écoutant n'étant en mesure de prendre en charge l'appel au moment où il est transféré au plateau d'écoute par le service de pré-accueil. Ainsi, nombre d'appelants retenus parce que susceptibles de signaler des situations nécessitant une réaction rapide sont éconduits, sans que leurs coordonnées ne soient enregistrées ni *a fortiori* qu'ils soient rappelés par le SNATED.

Cette situation est d'autant plus regrettable que 60 % des cas finalement transmis aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP) concernent des enfants qui n'étaient pas jusque-là connus des services départementaux.

Au total, s'agissant d'un numéro d'urgence, la faiblesse du taux des appels décrochés, ainsi que l'importance de ceux qui ne peuvent pas être traités au premier appel, requièrent une action forte de redressement, qui pourrait notamment figurer dans la convention d'objectifs et de moyens conclue entre le GIPED et la tutelle.

C - Un fonctionnement du plateau d'écoute à fiabiliser

Le taux de décrochage dépend, en premier lieu, de la présence effective, sur le plateau, des écoutants professionnels.

Certes, le flux des appels variant selon les périodes de la journée, de la semaine et de l'année, le dimensionnement de l'équipe des écoutants doit lui-même être adapté. Cependant, la question du contrôle des heures effectuées est posée.

Les écoutants, contractuels à temps incomplet, bénéficient d'un régime particulier d'heures complémentaires, au *prorata* du temps de travail et assorti d'un plafonnement.

Or le suivi des heures réalisées repose uniquement sur des données déclaratives, validées par les coordonnateurs ou la directrice du SNATED. Traitées de manière extracomptable, elles servent à la liquidation de la paye. La certification du service constitue donc une zone de risque dans le processus de paye.

Il conviendrait que le GIP dispose d'une meilleure traçabilité des heures de travail effectuées en vue de la pré-liquidation de la paye par l'ordonnateur et du paiement par le comptable, en vérifiant la présence effective des agents, autrement qu'en comptant sur leur implication personnelle et sur leurs seules déclarations. Au-delà de la régularité des opérations de paye, l'enjeu est de disposer d'écoutants dont le temps de travail soit adapté aux besoins du plateau d'écoute.

II - Améliorer les résultats de l'observatoire national

L'article L. 226-6 du code de l'action sociale et de la famille confie à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) l'exercice à l'échelon national des missions d'observation, d'analyse et de prévention de l'enfance en danger.

L'observatoire a pour mission de « contribuer au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la maltraitance envers les mineurs, en provenance de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de maltraitance et recense les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire de la maltraitance, dont les résultats évalués ont été jugés concluants ».

La performance de l'ONED doit être améliorée pour ses missions essentielles :

- la mise en cohérence des différentes données ;
- la connaissance de la population des enfants protégés ;
- le suivi des parcours des enfants protégés ;
- l'animation du réseau des acteurs, notamment par la diffusion de bonnes pratiques.

A - Les différentes données recueillies : une mise en cohérence à renforcer

Le recueil et l'analyse des données statistiques relatives à l'enfance en danger sont l'une des missions principales de l'ONED, qui réalise chaque année une estimation du nombre de mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre, à partir du croisement des données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

Toutefois, cette mission d'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au titre de la protection de l'enfance, à partir des données communiquées par le département, n'est toujours pas remplie aujourd'hui. La raison principale tient à la notion d'« information préoccupante » qui est la clé du dispositif d'observation.

La Cour, en 2009, recommandait de « définir la notion d'information préoccupante introduite par la loi de 2007, pour harmoniser leur recueil et obtenir des données fiables ». Les contraintes imposées par la CNIL (« anonymat de l'identité du mineur, de ses responsables légaux et de toute personne ayant eu à connaître la situation »[77]) et l'absence de consensus sur son contenu ont été, jusqu'en 2011, autant d'obstacles à la définition de cette notion.

Après l'annulation par le Conseil d'État d'un premier décret pris en 2008, le décret du 28 février 2011[78] a mis en place un système d'observation contenant un grand nombre de variables à renseigner, qui s'est révélé trop complexe et d'application malaisée, faute d'une définition consensuelle de la notion d'information préoccupante.

[77] Art. D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles.

[78] Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

Pour pallier cet inconvénient, et pour sécuriser le cadre juridique, un nouveau décret a été publié le 7 novembre 2013. Il fournit une définition de « l'information préoccupante », en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.[79]

Cette définition résulte pour partie des travaux des états généraux de l'enfance fragilisée de juin 2010, qui avait associé l'ensemble des acteurs. Elle provient également de la démarche de réflexion et d'expertise pilotée par l'ONED, à partir de 2012. Celle-ci visait à recueillir un consensus sur le périmètre de l'observation de la population, prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance, et non plus sur la définition *stricto sensu* de « l'information préoccupante » impossible à réunir.

En suivant ces préconisations soumises à la ministre de la famille en juillet 2013, l'ONED a procédé, en septembre 2013, à un classement des variables en quatre groupes, par hiérarchie, d'accessibilité et de capacité des départements à fournir les données.

Le premier groupe est constitué des variables dites prioritaires, immédiatement accessibles, décrivant la population et les mesures mises en œuvre. Les trois groupes suivants réunissent les variables relatives à l'environnement de l'enfant, ainsi que des informations provenant d'autres acteurs.

À partir de 2014, l'objectif de l'ONED est de commencer à recenser les données entrant dans le premier groupe. Le recensement des autres variables demandera plusieurs années.

Plus de six années après le vote de la loi du 5 mars 2007, la connaissance de la population des enfants en danger demeure fragmentaire. Le décret du 7 novembre 2013, qui définit « l'information préoccupante », met fin à une longue attente. Il ne marque toutefois que le début d'un très long processus de déploiement.

[79] Selon les termes du décret du 7 novembre 2013, l'information préoccupante est une « information transmise à la cellule départementale (…) pour alerter le président du conseil général sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être. La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier ».

Dans l'intervalle, les départements continueront à qualifier diversement les informations dont ils sont destinataires. Le suivi et l'analyse des signalements resteront problématiques.

B - La population des enfants protégés : une méconnaissance persistante

L'ONED assure, depuis sa création, une mission de recueil et de mise en cohérence du décompte de toutes les mesures de protection de l'enfance qui, directement adressées aux mineurs, tendent à prévenir ou suppléer une défaillance familiale. Elles peuvent être de nature administrative (les aides financières ou les aides à domicile) ou judiciaire : l'aide éducative en milieu ouvert (AEMO), l'aide éducative à domicile (AED), le retrait de l'enfant de son milieu familial et son placement.

La Cour recommandait, en 2009, d'« améliorer le système national de collecte et d'exploitation des données (…), en harmonisant les décomptes, entre les départements, mais également avec la sphère judiciaire ».

L'ONED lui-même, dans son premier rapport annuel au Gouvernement et au Parlement de septembre 2005, avait décrit les difficultés rencontrées en la matière : la comptabilisation peut être réalisée par enfant ou par fratrie, par mesure ou par signalement, parfois sans distinction des placements et des aides éducatives en milieu ouvert (AEMO), certains chiffres sont manquants, d'autres sont redondants. Pour atténuer ces incohérences, l'ONED s'était fixé l'objectif d'harmoniser les modalités de collecte de ces données disparates.

Malgré l'appui de l'ONED, en particulier depuis la publication du décret précité du 28 février 2011, les remontées de données par les départements restent très insuffisantes. En 2013, l'ONED continue donc, dans son rapport annuel, à utiliser une méthodologie destinée seulement à pallier les défaillances du dispositif en place, sans le transformer. Il continue à procéder par estimation, faute d'avoir réussi à modifier les pratiques de collationnement des institutions chargées de la protection de l'enfance (départements mais aussi services judiciaires).

Enfin, les délais d'analyse des données continuent d'être trop longs, pouvant aller jusqu'à trois années, du fait des contraintes des producteurs de données (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), INSEE, départements).

Ainsi, le constat du rapport public de 2009 selon lequel « les données statistiques sur la protection de l'enfance sont loin de répondre à leurs besoins » demeure d'actualité.

C - Des études de suivi des parcours des enfants protégés insuffisantes

La Cour recommandait également d'« entreprendre des travaux d'évaluation sur l'impact, y compris après sortie des dispositifs, des types de prises en charge à partir d'indicateurs élaborés en commun et des données du panel des mineurs ». Cette recommandation, incitant à l'évaluation par l'ONED de l'efficacité des dispositifs et de leur complémentarité, implique la mise en œuvre d'études longitudinales permettant un suivi des parcours des enfants protégés jusqu'à leur âge adulte.

Si des études internes et d'autres réalisées à partir d'appels à projets ont traité de différents sujets relatifs à la protection de l'enfance, l'ONED est loin d'avoir épuisé les réflexions, pourtant nécessaires, sur les différentes phases et les diverses mesures de la protection de l'enfance.

D - L'animation du réseau d'acteurs : une action à amplifier

La loi du 5 mars 2007 confie aux présidents de conseil général la remontée des données et prévoit la création dans chaque département d'un observatoire départemental de l'enfance en danger (ODPE).

L'ONED accompagne la mise en place de ces structures. En novembre 2013, 55 observatoires départementaux de l'enfance en danger (ODPE) sont installés et 10 observatoires sociaux comprennent la fonction ODPE. 23 départements ont seulement désigné un référent chargé de la mise en œuvre du dispositif d'observation.

L'ONED assume effectivement son rôle de soutien et d'animation du réseau des observatoires départementaux existants. Son action reste, toutefois, limitée du fait du principe de libre administration territoriale.

Vis-à-vis des autres acteurs institutionnels et associatifs intervenant sur le champ de la protection de l'enfance, l'ONED assure ses missions par des publications, des études et l'organisation de rencontres.

Cependant, la circulation des informations et la diffusion des bonnes pratiques ne sont pas suffisamment organisées. Les modalités de diffusion de la connaissance produite et l'accompagnement de son appropriation par les acteurs sont perfectibles.

III - Développer les synergies

La réunion du SNATED et de l'ONED devait permettre de créer des synergies nouvelles.

Pourtant, la coopération à l'intérieur du GIPED entre chacun des deux services, SNATED et ONED, est limitée à la mutualisation des fonctions supports. Encore celle-ci reste-t-elle inaboutie dans le domaine sensible de la communication, toujours fractionnée entre les deux services.

Ainsi, lorsque le SNATED apporte des « aides immédiates » aux appelants en réorientant des appels vers des services adaptés à leurs besoins, ses interventions ne donnent pas lieu à une exploitation des comptes rendus par l'ONED. Il n'est donc pas possible d'utiliser ces données précieuses pour mieux définir le positionnement et la communication autour du SNATED ou encore de détecter des lacunes dans l'information et les orientations du dispositif de protection de l'enfance.

Plus généralement, des progrès restent à accomplir dans l'exploitation par l'ONED des données du SNATED et des retours des départements sur les suites apportées aux informations préoccupantes transmises.

Par ailleurs, la Cour avait, en 2009, appelé à l'adossement à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des activités de statistiques et de valorisation des recherches de l'ONED. Or la DREES n'est plus membre aujourd'hui du conseil scientifique de l'ONED, ses absences répétées aux réunions du conseil ayant conduit le GIPED à l'en écarter, ce qui a encore accru la distance séparant les deux structures.

La DREES ne fournit désormais que les données brutes relatives aux mesures de protection de l'enfance mises en œuvre. Elle s'est désengagée des études dans ce champ. Le partage des rôles ainsi constaté résulte, toutefois, moins d'une réflexion commune sur l'implication de chacun et sur une éventuelle subsidiarité des moyens que d'une

réorientation spontanée de la DREES, après la création de l'ONED, sur les autres champs de la cohésion sociale.

Ainsi, la coopération entre l'ONED et la DREES pourrait être renforcée dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens conclue entre le GIPED et l'État.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2009, la Cour appelait à une redéfinition des missions du GIPED et elle indiquait des axes de progrès.

Elle fait aujourd'hui le constat que les deux entités qui composent le GIPED poursuivent des missions distinctes et complémentaires, dont les résultats sont encore trop limités et insuffisamment exploités en commun.

Pour le SNATED, il s'agit de corriger les défaillances dans la gestion des appels reçus au 119.

Pour l'ONED, il s'agit d'avancer dans la connaissance de la population concernée, de mettre en place un système de suivi des parcours des enfants pris en charge et d'améliorer la communication de l'observatoire sur ses productions afin qu'elles participent pleinement à l'évolution des pratiques en matière de protection de l'enfance.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

Pour le SNATED :

1. *diligenter un audit des causes internes et exogènes (appels parasites) des flux d'appels non décrochés et non traités ;*
2. *mettre en place un contrôle du temps de travail des écoutants du plateau ;*

Pour l'ONED :

3. *tirer rapidement les conséquences du décret du 7 novembre 2013 pour assurer la remontée effective de données chiffrées cohérentes, exhaustives et homogènes sur la population des enfants protégés ;*
4. *améliorer la diffusion des bonnes pratiques en matière de protection de l'enfance ;*

5. *approfondir les travaux d'évaluation sur les parcours des enfants protégés, y compris après la sortie des dispositifs de protection.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Garde des sceaux, ministre de la justice	220
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	223
Réponse commune de la ministre des affaires sociales et de la santé et de la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion	224
Réponse commune de la présidente et de la directrice du groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED)	227
Présidente de l'association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM)	239
Président de la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)	240
Président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF)	242
Président de La Voix de l'Enfant	245

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des départements de France
Président de la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE)

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la Justice porte un intérêt particulier aux missions du GIPED.

Dans ce cadre, je souhaite souligner les avancées et améliorations notables apportées à l'exercice des missions du SNATED et de l'ONED.

Concernant le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), je rejoins les constats de la Cour quant à la professionnalisation de ce service, due notamment à une meilleure formation et à un encadrement des agents du pré-accueil. Les statistiques établies par le SNATED enrichissent notre connaissance du public des enfants en danger ou en risque de danger de leur environnement familial, des auteurs présumés à l'origine des dangers et de la nature des dangers[80]. L'augmentation du nombre annuel d'appels décrochés et traités, parallèlement à une augmentation du nombre d'appels entrants[81], doit également être soulignée.

Concernant l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), il est à noter, ainsi que le souligne la Cour, que ce dernier remplit sa mission de soutien à la mise en place et au fonctionnement des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et d'animation de ce réseau, en facilitant leur mise en lien et le partage des pratiques. La production de l'ONED, via la publication de ses rapports annuels, d'études thématiques spécifiques et la mise à disposition sur son site internet d'un répertoire de dispositifs et pratiques, est d'une grande diversité. La richesse de cette production est utile aux professionnels de la protection de l'enfance. En outre, la refonte du site internet de l'ONED apporte une réelle plus-value en matière de communication des rapports, études et pratiques en matière de protection de l'enfance.

Le GIPED permet de rassembler les principaux acteurs de la protection de l'enfance, étatiques, départementaux et associatifs, dans un secteur complexe, ainsi que l'a démontrée la récente démarche de réflexion et d'expertise susvisée en matière d'observation. Le statut, la composition et les modes de financement de ce GIP permettent la représentation des acteurs de la protection de l'enfance, leur articulation et leur dialogue au soutien d'une posture de neutralité, équilibrée et indépendante, et d'une conduite

[80] *Cette exploitation est rendue lisible dans l'étude statistique relative aux appels du SNATED, réalisée annuellement et synthétisée au sein des rapports d'activité annuels du GIPED.*

[81] *Étude statistique relative aux appels du SNATED en 2012, SNATED, La documentation française, juillet 2013, p. 17-19.*

d'adaptation, sans autre équivalent dans le secteur de la protection de l'enfance. Le rôle d'animation du GIPED à l'échelon national est donc essentiel, tout en étant complémentaire à d'autres formes d'animation au niveau national et local.

Pour autant, je rejoins l'essentiel des analyses et préconisations de la Cour.

En premier lieu, les enjeux d'un meilleur repérage des situations nécessitant une intervention en protection de l'enfance sont primordiaux. Le numéro 119 participe pleinement à ce rôle de repérage, d'autant qu'il est notable, comme le rappelle la Cour, que, dans plus de 60 % des situations transmises aux cellules de recueil des informations préoccupantes et pour lesquelles le SNATED a un retour, la famille n'était pas connue par les services départementaux pour des faits de maltraitance[82]*.*

C'est pourquoi, j'ai demandé à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) d'établir en 2014 une convention avec le SNATED afin de renforcer la publicité relative au numéro 119, en fixant les modalités opérationnelles d'une meilleure communication sur ce numéro d'urgence au sein des établissements et services recevant de façon habituelle des mineurs.

Je partage également l'objectif de la Cour concernant l'amélioration du traitement des appels, dans le sens d'un renforcement du dispositif d'alerte et d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger, et partant, de la protection des enfants.

En deuxième lieu, je partage le constat posé par la Cour, dans son rapport de 2009, de la nécessité pour l'État de « disposer d'une information exhaustive, pertinente et fiable sur la protection de l'enfance », à travers son rôle de garant de l'égalité de traitement des justiciables sur l'ensemble du territoire. Le recueil et la production d'analyse des données en protection de l'enfance, afin de disposer d'une observation du parcours des enfants, sont d'un intérêt majeur, dans une perspective d'adaptation continue des politiques et pratiques professionnelles de prévention, de protection et d'accompagnement, aux besoins des enfants et de leurs familles.

En conséquence, je rejoins les préconisations de la Cour concernant le renforcement de la mise en cohérence des données recueillies en protection de l'enfance, l'amélioration de la connaissance de la population des enfants à protéger et du suivi de leurs parcours.

[82] *Étude statistique relative aux appels du SNATED en 2012, SNATED, La documentation française, juillet 2013, p. 65.*

Dans cet objectif, le système d'observation mis en place par le décret du 28 février 2011[83] vise à permettre une comparabilité des données recueillies dans chaque département et une connaissance stable des publics accueillis, des mesures mises en œuvre et des parcours des enfants dans le champ de la protection de l'enfance. Afin d'accélérer et faciliter la remontée de ces données, a été mise en œuvre en 2013 une démarche, citée par la Cour, de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge. La mise en œuvre de manière partenariale des préconisations émises par un comité d'experts en juillet 2013, qui est en cours, vise à renforcer l'accompagnement des départements et à simplifier le processus de remontée des données.

Le déficit actuel de remontée de données n'est pas uniquement lié à l'absence de définition consensuelle de la notion d'information préoccupante, mais également au caractère récent de la mise en place d'un dispositif d'observation performant. Ainsi que l'indique la Cour, une définition de l'information préoccupante a été établie par le décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

L'État doit continuer à accompagner le processus de remontée des données afin de réussir à disposer d'informations sur les parcours des enfants pris en charge en protection de l'enfance, pour permettre de mieux évaluer la mise en œuvre de cette politique publique. Ainsi, comme le préconise la Cour, la perspective de croisement des données recueillies par le SNATED, avec celles en cours de recueil par l'ONED, permettra une meilleure connaissance globale du public usager. En outre, l'exploitation de ces données permettra le développement de travaux d'évaluation sur les parcours des enfants protégés.

Enfin, je partage le souci de la Cour d'améliorer la diffusion des bonnes pratiques et des connaissances en matière de protection de l'enfance par une amélioration de la communication que l'État doit soutenir.

[83] *Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux ODPE et à l'ONED.*

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce rapport n'appelle aucune remarque particulière de notre part.

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ ET DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, CHARGÉE DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Depuis son dernier rapport, la Cour constate des avancées mais considère que les missions du GIPED doivent être mieux remplies et ses résultats améliorés.

Sur le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), la Cour relève l'amélioration de la professionnalisation du service grâce à une meilleure formation de ses agents et une amélioration du système de gestion des appels. Elle souligne, toutefois, un traitement des appels encore très insuffisant : 60 % des appels sont décrochés (610 000), seulement 33 000 appels sont traités et environ 24 000 appels jugés suffisamment importants pour être traités font l'objet d'une demande de rappel faute d'écoutants disponibles.

Il convient de rappeler que le SNATED a d'ores et déjà engagé une réflexion interne sur ces constats qui avaient été, pour partie, soulignés lors des dernières réunions des instances du GIPED. Nous souscrivons néanmoins à la recommandation de la Cour de diligenter un audit- externe - des causes internes et exogènes (appels parasites...) des flux d'appels non décrochés et non traités. La recherche constante de l'amélioration de l'efficacité de ce service d'urgence est partagée par l'ensemble des membres du GIPED.

Sur l 'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), la Cour constate que sa performance doit être améliorée pour ses missions essentielles :

- la mise en cohérence des différentes données,

- la connaissance de la population des enfants protégés,

- le suivi des parcours des enfants protégés,

- 1'animation du réseau des acteurs, notamment par la diffusion de bonnes pratiques. Nous partageons le constat de la Cour et les axes de progrès identifiés.

Nous souhaitons souligner, toutefois, que l'ONED a renforcé son efficacité depuis 2009, conformément aux objectifs de la convention d'objectifs et de moyens conclue avec l'État.

Ainsi, avec 1'appui de l'État et de 1'Assemblée des départements de France (ADF), une démarche de consensus sur le périmètre de l'observation a été organisée avec l'ensemble des acteurs concernés afin d'améliorer la

connaissance de la population des enfants protégés et le suivi des parcours de ces enfants.

Les recommandations du comité d'experts indépendants, remises en juillet 2013 à la ministre déléguée chargée de la famille, visent à créer une dynamique nouvelle sur l'observation en protection de l'enfance. Les principales recommandations ont été étudiées, et pour certaines d'entre elles, mises en œuvre. Ainsi, il a été demandé aux départements de transmettre à l'ONED les données relatives à l'ensemble des enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance et non plus simplement ceux pris en charge à la suite d'une information préoccupante. Cette évolution permettra de lever les obstacles à la construction d'une connaissance exhaustive de la population prise en charge en protection de l'enfance. Par ailleurs, conformément aux recommandations des experts, le cadencement de la remontée des données a été aménagé par souci de simplification et l'accompagnement des départements par l'ONED a été renforcé (appui méthodologique, technique, restitution des données traitées par des tableaux de bord ...). L'ONED devrait ainsi pouvoir disposer, au cours du premier trimestre 2014, d'une photographie plus précise de la population des enfants protégés. Ce nouveau processus devrait permettre aux acteurs nationaux et locaux de disposer - régulièrement - de données de pilotage et de suivi longitudinales indispensables. En prenant une part active au lancement, à la mise en œuvre et au suivi de cette démarche, l'État et l'association des départements de France ont souhaité pleinement accompagner l'ONED dans la mise en œuvre de ses missions.

Par ailleurs, comme le rappelle la Cour, l'État a défini la notion d'information préoccupante telle qu'arrêtée de manière consensuelle lors des États généraux de l'enfance fragilisée[84]. Cette notion est dorénavant clarifiée et permettra à l'ONED de donner une information fiable sur la porte d'entrée dans le dispositif d'alerte.

Enfin, conformément à ses missions et aux objectifs de la convention d'objectifs et de moyens, l'ONED participe activement au développement d'une connaissance de qualité en protection de l'enfance (études, bonnes pratiques ...). Néanmoins, la question des modalités de diffusion de la connaissance produite et celle de l'accompagnement de son appropriation mériteraient sans doute de faire l'objet d'une réflexion avec les principaux bénéficiaires (départements, professionnels...) afin de s'assurer que ces productions participent pleinement à l'évolution des pratiques.

Enfin, la Cour salue les efforts déployés par le GIPED dans l'articulation de ses deux entités, notamment dans la coordination de leurs

[84] Décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

services transversaux, mais considère que cette synergie pourrait encore être améliorée.

Nous partageons l'avis de la Cour sur la nécessité de poursuivre les efforts déjà entrepris pour développer les synergies entre les deux entités du GIPED mais également avec les autres acteurs de la protection de l'enfance dont la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Il est en effet indispensable de mieux coordonner les différents producteurs d'études et de recherches sur le champ de la protection de l'enfance (ONED, DREES, Observatoire national de l'action sociale, Protection judiciaire de la jeunesse, ANESM etc...). Nous souhaitons que cette question - et au-delà, celle de la mise en place d'un véritable processus structuré d'évaluation - soit examinée à l'occasion de l'évaluation de la politique de protection de l'enfance dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) qui a été lancée en novembre 2013.

RÉPONSE COMMUNE DE LA PRÉSIDENTE ET DE LA DIRECTRICE DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC ENFANCE EN DANGER (GIPED)

Le GIP Enfance en Danger est une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière, et dont « la prise en charge financière est assurée à parts égales par l'Etat et les départements » (art. L. 226-10 du CASF).

Le GIPED est constitué de deux services, ONED et SNATED, qui, si la loi leur attribue des missions propres (art. L. 226.6 du CASF), pour autant assurent des missions complémentaires, bénéficiant d'une Direction administrative et financière mutualisée transversale, s'agissant des fonctions support, ressources humaines et logistique, et d'une même Direction générale « qui dirige selon les conditions fixées par le Conseil d'administration l'ensemble des activités relatives au fonctionnement du groupement et de sa gestion, et est l'ordonnateur principal du groupement » (cf. art. 33 de la Convention constitutive du GIPED). Cette Direction générale porte les orientations politiques et stratégiques du groupement, arrêtées dans les différentes instances (Assemblée générale, Conseil d'administration et Bureau). Elle garantit la complémentarité des services, entre un service opérationnel (SNATED) et un observatoire national (ONED), qui se nourrissent mutuellement, à l'aune de la composition du groupement, pour allier construction des savoirs, développement de la connaissance académique, mais aussi articulation entre les acteurs, les savoirs professionnels et les praticiens au contact des enfants et de leurs familles, pour une meilleure visibilité de l'efficience de cette politique publique, par la connaissance des mineurs pris en charge et de leur parcours.

Selon la Cour, « Dans son rapport public, la Cour relevait, après avoir examiné notamment la mise en œuvre de ses missions de l'ONED, que, malgré une nécessité démontrée, ce groupement restait « au milieu du gué ». Elle posait la question d'une redéfinition de ses missions et de ses moyens. »

On notera, s'agissant des conclusions et des recommandations figurant au rapport public thématique d'octobre 2009 de la Cour, que celle-ci soulignait, outre l'importance d'une meilleure articulation entre l'Etat et les départements dans l'élaboration et la conduite d'une politique de protection de l'enfance, de voir également l'ONED « changer de dimension » pour jouer pleinement son rôle dès lors que « l'État et les départements s'en persuadent ». A cet effet, la Cour soulignait que « les observatoires départementaux soient effectivement coordonnés par l'ONED » et recommandait de « donner à l'ONED un rôle et une organisation à la hauteur des enjeux ».

Selon la Cour, « La Cour a dressé, en 2013, le bilan de ses recommandations sur le GIPED. Celui-ci était doté en 2012 d'un budget de 4,78 M€ et comptait 78 salariés permanents (56,5 équivalents temps plein). Il a reçu, la même année, 1 071 427 appels sur les lignes du 119, le numéro d'accueil téléphonique. Malgré les avancées constatées, il en ressort que les missions du GIPED doivent être mieux remplies et leurs résultats améliorés ».

Ces préoccupations de la Cour doivent cependant être contextualisées au regard des moyens alloués pour l'exercice de ces missions, ainsi que des contraintes budgétaires spécifiques auxquelles le GIPED a été soumis. En effet, suite à une recette exceptionnelle en 2006 (remboursement de taxe sur les salaires), le GIPED a vu son Budget prévisionnel 2007 amputé de - 8 % de ses dotations financières, suivi d'un quasi gel de ses dotations jusqu'en 2011, alors même que l'ONED se devait de monter en charge pour l'exercice de ses missions.

De ce fait, le GIPED s'est trouvé confronté à trois années d'exercice déficitaire (2009, 2010 et 2011). L'effort conjugué des financeurs publics, Etat et Départements, au titre de l'exercice 2012 (+ 9 %), comme d'une politique structurelle de contraction des dépenses ont permis le retour à l'équilibre budgétaire pour les exercices 2012 et 2013 par une remise à niveau des dotations au regard d'un budget réel et sincère et de ses moyens à l'exercice de ses missions. Cette dynamique s'est particulièrement appuyée sur la consolidation des modes de gouvernance, par l'élaboration d'outils de gestion, de pilotage et de suivi d'activités, mais aussi par une politique d'encadrement et de recrutement à compétences diversifiées et fidélisées attribuant ainsi des moyens appropriés à l'exercice des missions du GIPED, et ce, conformément aux orientations stratégiques arrêtées par ses instances (Assemblée Générale, Conseil d'Administration, Bureau), mais aussi au regard des préconisations de la Cour dans son rapport thématique de 2009.

- Un traitement des appels encore très insuffisant

Selon la Cour, « La mise en place de l'applicatif LISA s'est faite en juin 2008. L'année 2009 a été une année de stabilisation. Les données chiffrées des années 2010 et suivantes ne sont donc pas comparables à celles de la période précédente. Entre 2010 et 2012, en chiffres arrondis, sur le million d'appels reçus annuellement, 600 000 seulement sont décrochés. Selon le GIPED, cet écart - très préoccupant - provient du fait que la majorité des appelants a interrompu son appel dans un délai inférieur à la durée du message d'accueil précisant les missions du SNATED. Le ratio d'appels décrochés sur les appels reçus ne s'améliore que légèrement, passant de 55,6 % en 2010 à 57 % en 2012 ».

Le GIPED souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que les changements intervenus au sein du SNATED (mise en place de l'applicatif LISA et changement d'opérateur téléphonique) l'ont été en 2008.

De ce fait, l'année d'activité retenue comme année de référence des données comparatives selon la même méthodologie d'étude statistique est l'année 2009.

On notera, qu'entre 2009 et 2012, le nombre d'appels entrants est passé de 1 030 142 appels à 1 071 427 appels (soit + 4 %), alors que dans le même temps, le nombre d'appels décrochés est passé de 489 000 appels à 610 267 appels (soit + 24 %). Ainsi, le taux d'appels décrochés sur les appels entrants est passé de 47 % à 57 % (soit + 10 points) (cf. étude statistique SNATED 2012).

De même, s'agissant du nombre d'appels traités sur le plateau d'écoute, celui-ci est passé entre 2009 à 2012 de 30 716 appels traités à 33 339 appels traités (soit + 8,5 %).

On notera par ailleurs, au cours de la même période, que la répartition qualitative des appels conduira à une baisse des AI des appels traités, au bénéfice d'une augmentation considérable des IP transmises aux départements de 9 235 transmissions à 12 512 transmissions, soit une augmentation de + 35,5 % (cf. étude statistique SNATED 2012).

Les transmissions d'IP aux départements nécessitent un traitement qualitatif requérant compétence, rigueur et analyse, ainsi qu'une mobilisation d'un temps rédactionnel pertinent pour l'efficience de l'évaluation et de l'action en aval par les services départementaux, donc une charge de traitement plus lourde pour les écoutants.

Au total, on notera donc une augmentation importante des appels décrochés et traités, bien supérieure à l'augmentation concomitante des appels entrants, traduisant ainsi une très nette consolidation de l'efficience du SNATED dans l'exercice de ses missions, d'autant plus que cette progression s'est faite à moyens constants.

Selon la Cour, « Si l'on peut comprendre que certains appelants, dans un contexte d'émotion, n'aillent pas au bout de leur démarche et raccrochent prématurément, la question se pose de l'adaptation du message d'accueil - à la fois dans son contenu et sa longueur - à l'état d'esprit des appelants et de son caractère potentiellement dissuasif ».

Le GIPED souhaite porter à la connaissance de la Cour les dernières données internationales recueillies par le réseau Child Helpline International (CHI) auquel le SNATED adhère depuis 2008. En effet, en décembre 2013, le CHI constate que sur l'ensemble des appels entrants dans le monde, un appel sur trois est décroché.

L'exemple italien est aussi intéressant à examiner : ce service semi public en fonction depuis 26 ans et particulièrement reconnu au niveau européen pour son expertise, décroche quant à lui moins d'un appel sur dix.

Force est donc de constater, que pour cette même mission de protection de l'enfance développée par 173 membres représentant 148 pays, le service français s'inscrit dans une performance très honorable en décrochant plus d'un appel sur deux.

Pour relativiser les craintes de la Cour, il convient de porter à sa connaissance qu'une analyse plus précise à partir des numéros appelants a été effectuée en 2013 au SNATED révélant qu'un appel non décroché sur 2 finit par être décroché dans les semaines qui suivent.

Pour autant, le GIPED tient à préciser à la Cour que la recherche d'amélioration est permanente ce qui a pu être constaté lors des auditions.

Pour exemples :

- l'intégration dans le bandeau des appels entrants du nombre d'appels en file d'attente en décembre 2013, participe déjà d'une meilleure réactivité des écoutants en plage sur le plateau ;

- la mise en place d'un mécanisme de black-listage en 2012 pour écarter les appels déviants contribue à libérer les lignes en faveur des appels pertinents ;

- le contenu du message d'accueil déjà en travail au SNATED et au regard de l'insistance de la Cour à ce sujet sur son contenu et sa longueur incite le GIPED à en accélérer la mise en œuvre. Il est prévu d'imposer à l'appelant l'écoute de la première partie du message relative à la présentation des missions du service et l'activation d'une touche du téléphone avant de présenter l'appel au pré accueil. Ce filtre préalable éliminera en grande partie les appels hors mission.

« Le très faible nombre des appels traités est également notable, puisque, sur les 600 000 appels décrochés en 2012, seuls 33 000 ont été effectivement orientés vers les écoutants professionnels, dont 12 000 ont donné lieu à une transmission aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP). Ce faible taux de transmission s'expliquerait notamment, selon le GIPED, par l'importance des appels considérés comme ne correspondant pas aux missions du SNATED, écartés pour cette raison par le pré-accueil ».

Le GIPED précise également à la Cour qu'au niveau européen, la France traite une proportion équivalente d'appels à ses homologues italiens et espagnols. Aussi, bien qu'il soit de la responsabilité du GIPED, en tant que service public, d'améliorer cet écart, le qualificatif de "très faible nombre d'appels traités" n'est pas confirmé au regard de la littérature ou de la pratique internationale.

Selon la Cour, « Comme tout numéro d'appel gratuit sur un sujet de société très sensible, il n'est pas anormal que beaucoup d'appels reçus soient hors missions du SNATED. Pourtant, la proportion de ces appels inadéquats

dans le total des appels reçus, évalués à 4 sur 5 par le GIPED, apparaît singulièrement élevée. Les raisons invoquées pour qu'un aussi grand, nombre d'appels soit écarté dès le pré-accueil justifient une expertise technique approfondie, qui pourrait porter également sur l'adéquation du message d'accueil du 119 ».

Le GIPED prend acte de la remarque de la Cour qui sera soumise à l'examen de ses instances.

Selon la Cour, « Au vu du nombre d'appels jugés « hors missions », la question du ciblage des actions de communication sur le bon usage du 119 est aussi posée ».

Le GIPED rappelle à la Cour qu'en matière de politique de communication, le SNATED développe depuis de nombreuses années des axes de communication multiples (cf. rapports d'activité du GIPED de 2009 à 2012), la réflexion de l'approche des campagnes de communication étant centrée sur le « bon usage » du recours au 119 afin de réguler les appels polluants au bénéfice d'une meilleure accessibilité de ce dernier.

Pour mémoire, les différents axes de communication se déclinent comme suivent :

- à destination des territoires (communes, départements) ;

- dans les transports (transports scolaires, abribus, réseau RATP, transports publics, gares SNCF, etc.) ;

- à destination de professionnels cibles (secteur sanitaire, social, médicosocial) ;

- à destination de publics cibles (jeunes de 10 à 18 ans via les opérateurs téléphoniques) ;

- à destination des services publics en particulier les 66 000 établissements scolaires en lien avec le Ministère de l'Education nationale (2009-2013).

Par ailleurs, le SNATED développe la promotion de l'affichage dans les institutions accueillant du public mineur conformément aux dispositions telles que prévues au titre de l'article L. 226-8 du CASF. Pour ce faire, des conventions ont été initiées avec le Ministère de l'Education nationale, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Ces conventions auront pour objectif d'organiser la diffusion des affiches, de répartir le coût financier de ces actions entre les parties, et d'introduire l'obligation légale précitée comme point de contrôle en cas d'inspection des services habilités à cet effet.

Enfin, le SNATED a réactualisé ses visuels (affiches, flyers, site web).

Le SNATED a contribué à l'élaboration de la charte d'engagement « Protection de l'enfant dans les médias » (2012) et obtenu un message systématique de renvoi sur le 119 pour toute couverture media événementielle dans le champ des mineurs en danger.

Par ailleurs, une étude est en cours pour la réactualisation du film institutionnel téléchargeable par l'ensemble des acteurs, ainsi qu'une étude de faisabilité pour l'élaboration et la diffusion d'un spot TV, pour mise en œuvre en 2014.

Selon la Cour, « Autre constat inquiétant, un nombre élevé d'appels décrochés, soit environ 24 000 en 2012, jugés suffisamment importants pour être traités, fait l'objet d'une « invitation à rappeler », aucun écoutant n'étant en mesure de prendre en charge l'appel au moment où il est transféré au plateau d'écoute par le service de pré-accueil. Ainsi, nombre d'appelants retenus parce que susceptibles de signaler des situations nécessitant une réaction rapide sont éconduits, sans que leurs coordonnées ne soient enregistrées ni a fortiori qu'ils soient rappelés par le SNATED ».

Comme la Cour, le GIPED ne saurait se satisfaire du nombre d'invitations à rappeler.

C'est la raison pour laquelle, le GIPED a obtenu dès juillet 2013 le démasquage des numéros d'appels. De ce fait, l'assertion de la Cour selon laquelle les coordonnées ne seraient pas enregistrées n'est plus d'actualité puisque désormais l'ensemble des numéros d'appels, masqués ou non, sont stockés dans le système informatique du SNATED, en accord avec la CNIL. De ce fait, nous serons à l'avenir en mesure de vérifier objectivement si les appelants mis en attente ou ayant fait l'objet d'invitations à rappeler ont bien vu leur situation traitée ultérieurement.

Si l'infrastructure technique permet d'envisager le rappel de ces usagers, pour autant, deux conditions préalables sont également à prendre en compte :

- les moyens humains à mobiliser, sachant que l'effectif d'ETP a été contenu dans l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire, et ce, afin de ne pas impacter le traitement des appels entrants ;

- une nécessité de changement de procédures à valider par les administrateurs, pour permettre cette démarche de rappel actuellement non référencée dans les pratiques.

A titre d'exemple, la ligne italienne a mis en place un système de prise de rendez-vous téléphonique uniquement pour les appelants adultes, qui pourrait servir de base de réflexion, en vue d'une phase expérimentale.

Le GIPED précise également que, s'agissant de l'enregistrement des entretiens téléphoniques, une demande a été déposée auprès de la CNIL à cet effet.

- Un fonctionnement du plateau d'écoute à fiabiliser

Selon la Cour, « Certes, le flux des appels variant selon les périodes de la journée, de la semaine et de l'année, le dimensionnement de l'équipe des écoutants doit lui-même être adapté. Cependant, la question du contrôle des heures effectuées est posée.

Les écoutants, contractuels à temps incomplet, bénéficient d'un régime particulier d'heures complémentaires, au prorata du temps de travail et assorti d'un plafonnement.

Or, le suivi des heures réalisées repose uniquement sur des données déclaratives, validées par les coordonnateurs ou la directrice du SNATED. Traitées de manière extracomptable, elles servent à la liquidation de la paye. La certification du service constitue donc une zone de risque dans le processus de paye.

Il conviendrait que le GIP dispose d'une meilleure traçabilité des heures de travail effectuées en vue de la pré-liquidation de la paye par l'ordonnateur et du paiement par le comptable, en vérifiant la présence effective des agents, autrement qu'en comptant sur leur implication personnelle et sur leurs seules déclarations. Au-delà de la régularité des opérations de paye, l'enjeu est de disposer d'écoutants dont le temps de travail soit adapté aux besoins du plateau d'écoute. »

Si le GIPED rejoint la position de la Cour sur la nécessité d'une meilleure traçabilité des heures de travail effectuées par les écoutants, il tient à souligner que le suivi des heures réalisées ne repose pas uniquement sur les données déclaratives. En effet :

- en 2011, un outil de suivi de l'activité du plateau d'écoute en temps réel, à destination de l'encadrement, a été mis en place sur support informatique. Ce système, présenté aux écoutants, visualise trois champs d'action entre le démarrage de la cession de travail et sa fermeture : temps d'écoute, temps de rédaction et temps disponible. S'il ne peut être considéré légalement comme contrôle horaire du temps de travail, il sert néanmoins à qualifier et quantifier l'activité des professionnels, à déterminer des moyennes de traitement d'appels et à réguler les écarts identifiés avec les intéressés ;

- par ailleurs, en parallèle, un outil de gestion des plannings des écoutants, en cours de développement technique depuis 2013, a été élaboré dès son origine, avec le développeur, pour intégrer un système de contrôle horaire, permettant l'articulation automatisée avec le service comptable, aux fins de liquidation de la paye.

En conséquence, le GIPED prend acte des observations de la Cour, mais confirme s'être d'ores et déjà résolument engagé dans la mise en place de procédures et d'outils de fiabilisation du fonctionnement du plateau d'écoute du SNATED. Ainsi, la mise en place des règles de planification consolidées, le suivi des flux d'appels, l'anticipation d'impact de campagne de communication du SNATED, voir d'événements médiatiques (reportages, débats, drames familiaux, etc.) conduisent à l'adaptabilité du dispositif en matière de couverture plateau et ce, dans la limite des contraintes budgétaires du GIPED, afin de faire face à toute augmentation conjoncturelle prévisible d'activité sur le plateau, comme au pré-accueil.

- Les différentes données recueillies : une mise en cohérence à renforcer

Selon la Cour, « Le recueil et l'analyse des données statistiques relatives à l'enfance en danger sont l'une des missions principales de l'ONED, qui réalise chaque année une estimation du nombre de mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre, à partir du croisement des données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) ».

Dans son Rapport au Gouvernement et au Parlement en 2005, l'ONED avait souligné les réserves émises sur ces données d'estimation : données de gestion de stock ne permettant ni analyse et connaissance de la population prise en charge, des éléments de contexte, ni de suivi des parcours de prise en charge, et donc de l'impact de cette politique publique sur les bénéficiaires.

De ce fait, l'ONED a suggéré et contribué à l'élaboration d'un autre système de données chiffrées à partir d'un dispositif longitudinal d'observation tel que prévu au titre de la loi du 5 mars 2007 et défini par le décret n° 2011-222 du 28 février 2011.

Selon la Cour, « Pour pallier cet inconvénient, et pour sécuriser le cadre juridique, un nouveau décret a été publié le 7 novembre 2013. Il fournit une définition de « l'information préoccupante », en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

Cette définition résulte pour partie des travaux des états généraux de l'enfance fragilisée de juin 2010, qui avait associé l'ensemble des acteurs. Elle provient également de la démarche de réflexion et d'expertise pilotée par l'ONED, à partir de 2012. Celle-ci visait à accueillir un consensus sur le périmètre de l'observation de la population, prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance, et non plus sur la définition stricto sensu de « l'information préoccupante » impossible à réunir. »

Le GIPED rappelle que l'étude ONED 2011 démontrait l'extrême variabilité d'interprétation des départements s'agissant de « l'information

préoccupante » (IP), définie pragmatiquement par les territoires soit selon le circuit de transmission, soit à partir de l'origine de l'information préoccupante, voire selon le contexte de la demande d'aide sociale des familles. De ce fait, l'usage de l'IP comme porte d'entrée dans le dispositif d'observation anonymisé en protection de l'enfance, s'avérait inopérant aux exigences de données fiables, robustes pour toute agrégation et analyse à l'échelon national. De ce fait, le rapport d'experts de la démarche de consensus (initiée par l'ONED avec l'Etat, la DGCS, la DPJJ et soutenue par l'ADF) rendu en juillet 2013 propose un périmètre d'observation défini par la mesure en protection et non par l'information préoccupante. « Toute mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aide financière, entrant dans le périmètre de la loi réformant la protection de l'Enfance du 5 mars 2007, déclenche l'entrée dans le dispositif national d'information, quelle qu'en soit l'origine » (proposition 1 du rapport d'experts de juillet 2013).

En conséquence, le décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements, et définissant à l'article R. 226-2-2 la nature de l'IP par le circuit (information transmise à la CRIP), s'inscrit davantage dans un objectif de partage d'information pour conduire l'action de protection d'un mineur en danger, et non comme une condition à la définition du périmètre d'observation en protection de l'enfance par le dispositif longitudinal de recueil des données anonymisées transmises par les services de l'ASE aux ODPE et à l'ONED.

Selon la Cour, « À partir de 2014, l'objectif de l'ONED est de commencer à recenser les données entrant dans le premier groupe. Le recensement des autres variables demandera plusieurs années ».

Le GIPED attire l'attention de la Cour sur la mobilisation et l'engagement tant à l'échelon politique que technique des départements, suite aux préconisations du Comité d'experts, conduisant à disposer des premiers indicateurs issus de ces données dès 2014, puis d'une consolidation et d'une finalisation de montée en charge du dispositif prévisible sous 2 ans.

- La population des enfants protégés : une méconnaissance persistante

Selon la Cour, « L'ONED assure, depuis sa création, une mission de recueil et de mise en cohérence du décompte de toutes les mesures de protection de l'enfance qui, directement adressées aux mineurs, tendent à prévenir ou suppléer une défaillance familiale. Elles peuvent être de nature administrative (les aides financières ou les aides à domicile) ou judiciaire : l'aide éducative en milieu ouvert (AEMO), l'aide éducative à domicile (AED), le retrait de l'enfant de son milieu familial et son placement ».

Le GIPED rappelle à la Cour que s'agissant des mesures de protection administratives, c'est-à-dire des prestations d'aide sociale

délivrées par le Président du Conseil général à la demande ou avec l'accord des parents, celles-ci sont définies :

- à l'article L. 222-3 du CASF s'agissant des mesures d'aide à domicile qui comportent ensemble ou séparément : l'action de type TISF / l'accompagnement en économie sociale et familiale / l'intervention d'un service d'action éducative (AED) / le versement d'aide financière ;

- à l'article L. 222-4-2 du CASF, l'accueil de jour ;

- à l'article L. 222-5-1er du CASF, l'accueil provisoire du mineur (placement) à temps complet ou à temps partiel.

S'agissant des mesures de protection judiciaire, celles-ci sont définies pour l'assistance éducative aux articles 375 et suivants du Code civil (AEMO, accueil de jour, placement). Pour les mesures confiant l'autorité parentale aux Présidents de Conseils généraux, aux articles 380 et 411 du Code civil.

De ce fait, l'AED et l'accueil provisoire (prestations délivrées avec l'accord de la famille) relèvent de mesures administratives, et l'AEMO et le placement judiciaire, de mesures de protection judiciaire.

Selon la Cour, « L'ONED lui-même, dans son premier rapport annuel au Gouvernement et au Parlement de septembre 2005, avait décrit les difficultés rencontrées en la matière : la comptabilisation peut être réalisée par enfant ou par fratrie, par mesure ou par signalement, parfois sans distinction des placements et des aides éducatives en milieu ouvert (AEMO), certains chiffres sont manquants, d'autres sont redondants. Pour atténuer ces incohérences, l'ONED s'était fixé l'objectif d'harmoniser les modalités de collecte de ces données disparates ».

Le GIPED souhaite la formulation suivante : « L'ONED s'était fixé comme objectif d'harmoniser l'ensemble des données en suggérant la création d'un dispositif unique et exhaustif de collecte, d'observation populationnelle, afin d'appréhender la connaissance des populations tant statistique que démographique ».

Enfin, le GIPED rappelle que les 47 projets de recherche soutenus et financés par l'ONED depuis 2004 pour un montant global de près d'un million d'euros, et disponibles en ligne sur le site de l'ONED, contribuent très significativement à une meilleure connaissance de la population prise en charge et de son devenir.

Le GIPED prend acte des recommandations de la Cour quant à poursuivre et développer les travaux relatifs aux différentes phases et mesures en protection de l'enfance. Toutefois, le GIPED rappelle les nombreux travaux d'ores et déjà produits ou engagés par l'ONED depuis 2004 : 47 projets de recherche financés à hauteur d'un million d'euros, 80 fiches de dispositifs faisant l'objet d'une étude et disponibles sur le site en

ligne de l'ONED, plus d'une dizaine de rapports thématiques publiés, et plus de 9 journées d'étude et de colloques réalisés.

- L'animation du réseau d'acteurs : une action à amplifier

Le GIPED souhaite rappeler que l'ONED assure ses missions d'animation de réseau par de nombreux supports : un site dédié interactif / un espace dédié au sein de « La Lettre de l'ONED » 3 à 4 fois par an diffusée à plus de 500 abonnés et téléchargeable sur le site / une journée technique annuelle depuis 2012 / une équipe technique ressource en lien permanent avec les acteurs / des échanges réguliers par sa participation sur site aux lancements des ODPE ou à leurs journées départementales et par l'accueil d'équipes au siège.

Par ailleurs, on notera l'augmentation constante des visites du site web de l'ONED renouvelé depuis octobre 2012. Ainsi, celles-ci passent de 204 000 en 2012 à 237 000 en 2013, soit une progression de + 16 %.

- Développer les synergies

Selon la Cour, « Ainsi, lorsque le SNATED apporte des « aides immédiates » aux appelants en réorientant des appels vers des services adaptés à leurs besoins, ses interventions ne donnent pas lieu à une exploitation des comptes rendus par l'ONED. il n'est donc pas possible d'exploiter ces données précieuses pour mieux définir le positionnement et la communication autour du SNATED ou encore de détecter des lacunes dans l'information et les orientations du dispositif de protection de l'enfance ».

Le GIPED rappelle à la Cour que depuis 2009, le SNATED réalise grâce au concours d'une statisticienne de l'ONED affectée à 0,20 ETP à cet effet, une étude statistique annuelle approfondie relative aux appels reçus au 119. Cette étude rend compte de l'analyse des flux d'appels, du type d'appels traités, des caractéristiques de la population concernée par ces appels (appelants, mineurs concernés, auteurs présumés), des caractéristiques de danger, du contexte du mineur et des suites données (cf. enquête statistique SNATED 2012). Cette étude statistique est publiée à la Documentation française et disponible en ligne sur le site internet du SNATED.

Le GIPED souligne que les comptes rendus donnant lieu à des relevés d'appels d' « Aide immédiate » sont traités au sein de l'enquête statistique annuelle du SNATED. Dans ce cadre, il est procédé à l'étude du profil des appelants selon la même nomenclature que pour les appels d'« Information Préoccupante » donnant lieu à transmission (cf. Etude statistique relative aux appels du SNATED en 2012).

Le GIPED reconnait des points d'amélioration à conduire s'agissant de l'efficience de la gestion des appels reçus au SNATED au regard de certaines insuffisances. Toutefois, les données quantitatives et qualitatives des comptes rendus d'activité du SNATED, comme de la littérature et de la pratique internationale dans ce domaine, ainsi que le recours au SNATED

par le réseau international CHI, comme par les nombreuses demandes d'appui formulées par des décideurs publics ou des délégations étrangères, de même que le transfert de nos savoirs faire ou outils (LISA) sont autant de gages de reconnaissance de l'expertise du SNATED dans le champ de la téléphonie sociale.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE SUR L'ENFANCE MALTRAITÉE (AFIREM)

Au plan général, les questions soulevées par le rapport ont fait l'objet des réflexions et travaux du Conseil d'Administration qui s'est employé à poser les socles d'un fonctionnement du GIPED, d'une organisation et d'une gestion administrative et financière capables de garantir une réponse optimale aux exigences de ses missions. De réelles avancées ont été faites.

En ce qui concerne le SNATED, les observations concernant les appels non traités retiennent toute notre attention. Nous soulevons toutefois l'intérêt d'une approche européenne de ces questions, en articulation avec les services européens de téléphonie sociale, afin d'engager, face à la complexité et à la singularité du sujet, une évaluation comparative tant des données que des procédures.

En ce qui concerne l'ONED et plus particulièrement le recueil et la mise en cohérence du décompte des mesures de protection de l'enfance, nous validons bien sûr l'importance de ces données, tout en soulignant l'exigence mais aussi la difficulté, d'articulation avec les dispositifs départementaux au plan :

- *de la nécessité de bâtir et de partager des définitions et modes de traitement des informations préoccupantes. Le travail fait à ce sujet permet maintenant d'obtenir des données cohérentes ;*
- *des compatibilités (et parfois des besoins en équipement) en matière d'outils informatiques nécessaires à la transmission des données. Cela constitue des freins qui à ce jour ne paraissent pas tout à fait résolus.*

Le travail qui a été entrepris nous parait satisfaisant parce qu'il garantit la fiabilité des données, et donc des analyses et études qui pourront en découler, sur la qualité et l'efficience des dispositifs de protection de l'enfance et des évolutions attendues.

L'exhaustivité recherchée dans la construction du référentiel, la prise en compte de la complexité du sujet a pu créer un outil « lourd », d'accès peu aisé.

La programmation d'un recueil en 4 étapes, tel qu'il a été proposé, nous parait répondre à la nécessité de pouvoir prendre, dès maintenant, appui sur des données quantitatives et qualitatives satisfaisantes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONVENTION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENFANCE

S'il est vrai que l'action du GIPED reste perfectible, comme le sont toutes institutions récemment créées, il n'en demeure pas moins que celle-ci a fortement évolué, notamment ces trois dernières années. Or, cette évolution n'est guère relevée dans le rapport.

J'observe par ailleurs que certains éléments méritent quelques précisions.

La formulation donne l'impression que le retard de publication du décret sur l'information préoccupante est imputable au GIPED. Or, celui-ci n'en est pas responsable. Il convient de rappeler que la définition proposée dans le décret résulte des Etats Généraux de l'enfance fragilisée, qui ont eu lieu fin 2010, auxquels l'ONED et la CNAPE ont notamment participé dans le groupe de travail n°1. Le délai de publication du décret aurait donc pu être plus court, ce qui aurait permis à l'ONED d'accompagner au mieux les départements en s'appuyant sur une définition officielle.

Chaque conseil général peut s'organiser librement conformément au cadre de la décentralisation. L'ONED n'a donc pas la possibilité de donner d'imposer un cadre, c'est pourquoi, à défaut, il s'est contenté d'estimations pour ses rapports annuels. Aujourd'hui, on note toutefois une évolution, notamment avec le groupe de travail faisant suite à la conférence de consensus sur les données, qui devrait permettre dans les prochains mois, d'avoir une vision plus précise de la protection de l'enfance, avec la remontée des données dites prioritaires.

Les délais d'analyse sont tributaires "des producteurs de données" et non de l'ONED. Il conviendrait, par conséquent, de préciser que les délais d'analyse qui sont trop longs s'expliquent notamment du fait des contraintes des producteurs de données.

Il est à noter que les travaux de l'ONED sont une source de réflexion et de travail fort intéressante pour les acteurs de la protection de l'enfance. Ainsi, la CNAPE et le CNAEMO par exemple se sont appuyés sur l'étude relative à l'assistance éducative en milieu ouvert pour engager un travail visant à retravailler les contours de l'action à domicile et de repenser les pratiques.

Pour la CNAPE, l'action menée par le GIPED doit être confortée et son travail reconnu. La professionnalisation du personnel du SNATED et son organisation en ont fait une référence au niveau européen et international (bon nombre de pays viennent visiter le SNATED pour s'en inspirer). Bien sûr, des pistes d'amélioration sont à envisager, mais il y a lieu de reconnaître les progrès déjà réalisés. Les travaux de l'ONED sont reconnus de grande qualité et alimentent les réflexions des politiques publiques mais également de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance. Il serait réducteur de considérer l'ONED comme étant seulement pourvoyeur de données. Même si les données font encore défaut aujourd'hui, le chantier est en cours et son aboutissement qui certes, nécessite du temps, sera d'une grande utilité pour la protection de l'enfance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF)

- L'accueil téléphonique

La Cour souligne un fort écart entre les appels entrants et les appels décrochés par le pré-accueil. Sur ce point, le représentant de l'UNAF a observé durant une journée le travail du personnel du pré-accueil et du personnel du plateau téléphonique. Il a pu constater ce qui est mis en évidence dans les statistiques : une grande quantité d'appels n'a rien à voir avec la protection de l'enfance. Ceci est lié au fait que le numéro « 119 » est gratuit et très facile à composer. De nombreuses personnes pensant appeler un numéro d'urgence comme celui de la police ou des pompiers abandonnent dès qu'elles entendent le début du message d'accueil. De nombreux autres appels sont aussi reçus, mais ne concernent pas in fine les missions du GIPED. Ce qui explique aussi l'écart très important entre les appels pré-décrochés et les appels traités par les écoutants : 33 000 sur 600 000.

Peut-être comme le suggère la Cour faut-il modifier le message d'accueil.

Pour l'UNAF, qui suit très précisément les statistiques, ces chiffres ne sont pas préoccupants pour les enfants et les familles concernés, en ce sens qu'ils ne remettent pas en cause la qualité du service rendu.

Pour nous, seul le chiffre de 24 000 « invitations à rappeler » du fait d'un temps d'attente trop long, et ne pouvant être traité par du personnel écoutant, pose problème. En effet la démarche est souvent difficile pour ceux qui appellent (la très grande majorité sont des adultes et souvent les parents). Leur demander de rappeler peut les inciter à abandonner la démarche de signalement ou la simple demande d'information qu'ils souhaitaient faire.

Mais pour remédier à cette difficulté, nous ne pensons pas, comme le suggère la Cour, de demander au SNATED de rappeler les personnes. La démarche doit demeurer gratuite, spontanée et anonyme au moment du pré-accueil. Or, pour rappeler les personnes, il faudrait remettre en cause leur droit à l'anonymat : or ce droit garantit le bon fonctionnement du SNATED.

Nous rejoignons cependant la Cour sur le fait que cette situation ne doit pas rester en l'état et qu'il faut rechercher une solution spécifique pour tous ces cas. Une piste consisterait peut-être à les inviter les personnes à rappeler sur une ligne dédiée, dans un horaire qui leur convienne, pour être sûr d'avoir un écoutant en ligne.

- En ce qui concerne l'ONED :

L'UNAF souligne, comme la Cour, la difficulté qu'a rencontrée l'ONED dans la mise en œuvre du dispositif de recueil et d'analyse des données statistiques devant lui être communiquées par les départements, et ceci malgré les efforts fournis par cet organisme pour arriver à cette fin. Ces efforts l'ont d'ailleurs peut-être conduit à trop prioriser l'accompagnement des départements dans la mise en place des CRIP, au détriment de sa mission d'animation du réseau des ODPE, aujourd'hui seulement en voie d'être pleinement assurée.

La démarche de consensus, initiée cette année par la Directrice générale du GIPED, et conduite avec le soutien de l'ADF et de l'Etat, a permis d'avancer grandement. Les recommandations du groupe d'experts rassemblés à cet effet nous permettent d'être optimistes quant à la réussite de la mise en œuvre de ce recueil des données produites par les CRIP. Le dialogue nécessaire et le juste niveau d'ambition semblent enfin avoir été trouvés.

L'UNAF souligne, là encore, comme la Cour, combien les légitimes exigences de la CNIL et le nécessaire respect du principe de libre administration des collectivités territoriales ont compliqué l'entreprise. Elle ajoute que la mise en place de ce dispositif d'observation, tout comme l'ensemble des dispositions prévues par la loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, ont été fortement impactées par le contexte financier et les restrictions budgétaires ayant touché les départements. L'évaluation de la politique de protection de l'enfance et de l'action de l'ONED doit aussi être examinée à l'aune de cet élément contextuel essentiel.

Tel est le constat de l'UNAF pour ce qui relève du diagnostic.

L'UNAF rejoint dans un second temps les recommandations de la Cour relatives à l'ONED.

Elle nuancerait toutefois la formulation de la 4ème recommandation de la Cour visant à améliorer la diffusion des bonnes pratiques, en relevant que l'ONED devrait aussi et surtout, produire des bilans de littérature, des synthèses de résultats de recherches, donc faire des états des lieux des connaissances sur les sujets utiles à l'amélioration des pratiques professionnelles et institutionnelles. Parallèlement, un effort spécifique mériterait d'être fourni dans le but d'asseoir une véritable politique de transfert des connaissances, de la recherche vers la pratique, et inversement.

Sur cette base, et en lien peut-être avec l'ANESM, l'ONED pourrait contribuer à l'amélioration des bonnes pratiques en protection de l'enfance, que la Cour appelle de ses vœux.

L'UNAF approuve pour conclure la recommandation 5 relative à l'approfondissement des travaux d'évaluation sur les parcours des enfants

protégés, y compris après la sortie des dispositifs de protection, tout en soulignant que l'ONED a engagé ce travail depuis plusieurs années et sur plusieurs fronts.

Dès 2007, l'observatoire organisait ainsi un colloque en collaboration avec ses partenaires québécois sur le passage à l'âge adulte des jeunes placés, et sur leur devenir. Cette question a été inscrite dans le programme de travail de l'observatoire en 2008-2009 et a donné lieu à l'installation d'un groupe de travail et à la rédaction d'un rapport. Sur cette même thématique, l'ONED a installé un cycle de rencontres, intitulé initialement « Les ateliers de l'ONED ». Ce cycle regroupait des chercheurs travaillant sur cette question et des commanditaires publics et privés de ces recherches, dans le but de mutualiser les expériences et savoir-faire.

L'UNAF souligne que les appels d'offres de recherches thématiques ont aussi permis la production d'éléments de connaissances utiles quant à l'évaluation des parcours d'enfants.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA VOIX DE L'ENFANT

Le GIPED est une institution que la Voix De l'Enfant connaît particulièrement bien, tant le SNATEM depuis sa création en 1989 - devenu SNATED - que l'ONED créé par la loi du 2 janvier 2004.

La Voix De l'Enfant a été amenée à travailler avec le numéro vert national 119, dans le cadre de ses programmes de prévention contre toutes les formes de maltraitance dont sont victimes des enfants ainsi que lors de ses actions de défense et de représentation des mineurs victimes en tant que partie civile.

Il y a plusieurs années, la Voix De l'Enfant avait soulevé des dysfonctionnements au sein de ce service quant à l'accueil et l'écoute ainsi qu'à la transmission d'information vers les services compétents. Elle avait alors fait remonter aux responsables les difficultés rencontrées.

Je tiens à dire que depuis 4 ou 5 ans, il est rare que la Voix De l'Enfant reçoive des appels l'informant que le 119 n'aurait pas répondu à des appels. Il arrive aussi que le 119 oriente aussi l'appelant vers une association de protection de l'enfance.

Par ailleurs, en tant que partie civile, la Voix De l'Enfant a pu noter que depuis quelques années, il n'était pas rare de voir dans les dossiers de procédure que le 119 avait été appelé et qu'il avait transmis l'information reçue.

De plus, la Voix De l'Enfant qui a initié la création des Permanences et Unités d'Accueil Médico-Judiciaires, en milieu hospitalier pour les enfants victimes, a été informée par celles-ci, lors de son séminaire, en février dernier, que des familles avaient appelé le 119 et que celui-ci leur avait indiqué les démarches à entreprendre pour que leur enfant soit protégé et/ou entendu.

De plus, il est important de mentionner le renforcement systématique des équipes d'écoutants dès que les responsables du SNATED sont informés du passage d'un documentaire dans les médias sur les maltraitances ou d'une association dans une émission sur cette thématique.

S'il est vrai que tout est perfectible, je tiens cependant à souligner qu'en tant que Président d'une Fédération d'associations, nous avons suivi l'évolution du SNATED et relevé une réelle amélioration du service apporté aux appelants et une volonté déterminée de ses responsables d'assurer pleinement la mission qui leur incombe malgré les difficultés rencontrées du fait de la disparité des départements, du travail nécessaire pour convaincre les acteurs du bien-fondé du nouveau système et instaurer une confiance réciproque mais aussi du fait du retard dans l'application de la loi et de ses décrets que la Voix De l'Enfant a notifié, elle-même, à plusieurs reprises.

Enfin, la Voix De l'Enfant qui appelait de ses vœux depuis 1995, la création d'un observatoire, s'est félicitée de celle de l'ONED qui depuis deux ans prend toute sa dimension et répond aux attentes des professionnels de la protection de l'enfance qui sont conscients du temps nécessaire pour que s'instaure un système de recueil de données, de remontée de ces dernières ainsi que de leur analyse et évaluation.

Le système est en marche et les prochains mois devraient permettre de renforcer la participation croisée SNATED/ONED et réaliser ainsi l'alchimie de l'opérationnel au conceptuel et du conceptuel à l'opérationnel.

Les institutions comme la Défenseure des Enfants ou la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, dont la voix De l'Enfant est membre titulaire, s'appuient chaque jour davantage sur les travaux de l'ONED.

Un dernier point, que nous souhaitons mettre en valeur en tant que représentants d'une Fédération d'associations qui intervient avec et au travers de ses 78 associations membres dans plus de 80 pays. Ce point est la dimension européenne et internationale du GIPED qui est aujourd'hui, en matière de bonnes pratiques, l'institution à laquelle de nombreux pays font référence, de la Roumanie au Burkina-Faso, en passant par plusieurs autres pays qui ont choisi comme modèle de numéro vert pour l'enfance en danger, le SNATED.

La Voix De l'Enfant croit en cette institution qu'est le GIPED et que, s'il est vrai que certains domaines peuvent être encore améliorés, il n'en reste pas moins qu'un grand pas a été fait depuis le rapport public thématique sur la protection de l'enfance d'octobre 2009 et que je suis convaincu que le rapport prendra en compte cette importante évolution.

6
Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage

PRÉSENTATION

La fraude en matière d'indemnisation du chômage peut porter sur les allocations (obtenir le paiement de prestations non dues) ou sur les cotisations (ne pas acquitter les contributions dues).

Depuis fin 2008, la prévention et la lutte contre la fraude aux allocations sont de la responsabilité de Pôle emploi, et non plus des Assédic. Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2011, le recouvrement et le contrôle des contributions dues au régime de l'assurance chômage relèvent pour l'essentiel de la responsabilité de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et des Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), pour le compte de l'Unédic.

En matière de fraude aux allocations d'assurance et de solidarité chômage (près de 32 Md€ d'allocations ont été versés en 2012), le contrôle mené par la Cour en 2013 a notamment porté sur les actions conduites par Pôle emploi pour prévenir la fraude et détecter les fausses déclarations et documents falsifiés produits à l'appui du dossier de demande de liquidation de droits[85].

La fraude, qui est pénalement sanctionnée, n'est pas assimilable aux simples indus résultant, par exemple, d'une actualisation tardive de la situation d'un demandeur d'emploi ; elle suppose à la fois un préjudice et une intention de tromper qui se traduit notamment par la production de pièces inexactes ou le manquement répété à des obligations (tel que la dissimulation de la reprise d'activité).

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour avait examiné les actions de lutte contre la fraude menées depuis 2005 par l'Unédic et

[85] Le contrôle de la recherche effective d'emploi fera l'objet d'autres travaux de la Cour en 2014.

les Assédic, alors chargées du versement des allocations d'assurance et de solidarité chômage, et par les services de l'État.

La nouvelle enquête conduite par la Cour en 2013 a permis de relever les progrès accomplis, mais également de mettre en lumière la nécessité d'améliorer la performance de la politique de prévention et de lutte contre la fraude menée par Pôle emploi.

Le montant de la fraude détectée sur les allocations d'assurance et de solidarité chômage a progressé rapidement au cours des années récentes, aussi bien en ce qui concerne les préjudices subis (allocations versées à tort sur la base de fausses déclarations) que les préjudices évités (allocations qui auraient été versées à tort sur la base de fausses déclarations, si la fraude n'avait pas été découverte).

Tableau : préjudices détectés d'origine frauduleuse

En M€	2009	2010	2011	2012
Préjudices subis	9,2	21,7	32,6	39,3
Préjudices évités	13,7	24,8	29,6	37,0
Total (fraude détectée)	22,9	46,5	62,2	76,3

Source : Pôle emploi

Indépendamment de l'évolution des comportements frauduleux, l'augmentation du montant total des allocations versées dans un contexte de crise économique (+ 12 % pour les allocations d'assurance chômage entre 2009 et 2012), d'une part, et l'amélioration des outils de lutte contre la fraude, d'autre part, contribuent à expliquer cette progression de la détection de la fraude.

I - La progression des moyens de lutte contre la fraude

Engagée dans les années 2000 par l'Unédic, notamment pour lutter contre la fraude à grande échelle, dite « en réseau », la politique de prévention et de lutte contre la fraude s'est intensifiée dans les dernières années grâce à une meilleure identification des risques, à la diversification des outils de lutte contre la fraude, et à un renforcement de

la coopération avec les partenaires de Pôle emploi, en particulier au niveau local.

A - L'analyse des risques

Pôle emploi a détecté 45 mécanismes principaux de fraude. Mais 72 % des affaires enregistrées en 2012 ont porté sur cinq mécanismes : la non-déclaration des périodes d'activité (30 % des cas), la présentation d'un emploi fictif, d'une fausse déclaration employeur ou de faux documents salariaux (16 %), la non-déclaration de la qualité de mandataire social (13 %), la non-déclaration d'un changement de situation (7 %), et la mise en œuvre d'une fraude transfrontalière (6 %).

La fraude la plus fréquente ne repose pas sur la mise en œuvre de réseaux, mais sur des manœuvres frauduleuses individuelles.

B - L'adaptation des outils aux risques

La détection des fraudes repose en premier lieu sur la vigilance des agents de Pôle emploi en matière de détection de fausses pièces d'identité, lors de l'inscription des demandeurs d'emploi, et de pièces falsifiées lors de la liquidation des droits à indemnisation.

La sensibilisation et la formation des conseillers à la prévention et à la lutte contre la fraude sont donc essentielles et méritent d'être intensifiées.

Par ailleurs, l'amélioration des outils techniques et juridiques a joué un rôle important dans la progression de la détection des fraudes au cours des dernières années.

1 - Les outils techniques

Les possibilités de croisement de fichiers − par exemple, avec les organismes de sécurité sociale ou bien, avec les entreprises de travail temporaire − se sont développées. Toutefois, elles ne sont pas encore systématiquement utilisées. À titre d'exemple, la consultation du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) n'est actuellement ouverte qu'aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude, et non à l'ensemble des conseillers chargés de la liquidation des droits.

En ce qui concerne le premier motif de fraude, c'est-à-dire la non-déclaration de périodes d'activité, Pôle emploi a obtenu l'autorisation réglementaire de pouvoir identifier nominativement, grâce au numéro d'inscription (NIR) au répertoire national d'identification des personnes physiques, les personnes faisant l'objet d'une déclaration préalable à l'embauche (DPAE). Pôle emploi a également accès au système national de gestion des carrières de la Caisse nationale de l'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) qui lui permet de vérifier les périodes d'activité salariée déclarées par les employeurs et de contrôler la réalité des bulletins de paie produits.

En ce qui concerne le deuxième motif, qui porte essentiellement sur de fausses déclarations salariales, le développement de l'attestation employeurs dématérialisée est également susceptible de limiter les risques de falsification.

Enfin, pour le troisième motif, les études relatives à la qualité de mandataire social ont été centralisées au sein d'une structure unique, Pôle emploi services, qui vient en appui aux agences pour cette activité de contrôle.

La prévention des fraudes serait améliorée si les croisements de fichiers étaient mieux intégrés dans le processus de liquidation des droits, alors qu'ils sont davantage mis en œuvre aujourd'hui dans des contrôles effectués *a posteriori.*

Cependant, pour améliorer la sécurisation des liquidations, Pôle emploi a développé au cours des dernières années l'utilisation d'outils visant à détecter en temps réel les incohérences éventuelles, relatives aux demandeurs d'emploi ou aux employeurs, au sein de ses propres bases de données : ainsi les anomalies observables, par exemple, en matière d'identité ou de coordonnées bancaires, sont automatiquement signalées aux conseillers.

2 - Les outils juridiques

En 2010, la Cour avait recommandé d'aligner les prérogatives de contrôle des auditeurs internes de Pôle emploi chargés de la lutte contre la fraude sur celles dont bénéficient les agents des organismes de sécurité sociale. Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

En effet, la procédure d'assermentation et d'agrément des agents de Pôle emploi chargés de la lutte contre la fraude est en cours, sur le fondement de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Par un arrêté publié le

29 octobre 2013, Pôle emploi a été autorisé à accéder au fichier national des comptes bancaires (FICOBA).

En revanche, les auditeurs internes de Pôle emploi ne disposent pas encore du droit d'obtenir communication de certaines informations auprès de tiers (notamment les établissements financiers), contrairement aux agents des organismes de sécurité sociale, ce qui limite les possibilités d'investigation dans certains cas de suspicion de fraude.

C - Le renforcement de la collaboration avec les autres acteurs

En 2012, les 130 auditeurs spécifiquement chargés de la prévention et de la lutte contre la fraude au sein de Pôle emploi ont traité plus de 26 000 signalements. Ceux-ci ont donné lieu à la création de près de 10 800 dossiers, dont 5 254 ont finalement été considérés comme frauduleux. Plus de 15 000 signalements (soit 60 %) émanaient d'organismes extérieurs, dont notamment les organismes de sécurité sociale (37 %), la police et la gendarmerie (30 %), et les comités opérationnels départementaux anti-fraude, les CODAF (9 %).

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)

Créés en 2010, après une expérimentation engagée en 2008, les comités départementaux opérationnels anti-fraude (CODAF) réunissent, sous la coprésidence du préfet et du procureur de la République du chef-lieu de département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, Caf, CPAM, CARSAT, RSI et MSA[86]).

[86] URSSAF : unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
Caf : caisses d'allocations familiales
CPAM : caisses primaires d'assurance maladie du régime général
CARSAT : caisses d'assurance retraite et de la santé au travail du régime général
RSI : régime social des indépendants
MSA : mutualité sociale agricole

La levée du secret professionnel entre les membres des CODAF depuis 2011 et le pilotage du plan national de lutte contre la fraude assuré par la délégation nationale à la lutte contre la fraude, créée en 2008, visent à développer la collaboration entre les services et la circulation de l'information au sein des CODAF.

L'action des CODAF porte aussi bien sur les fraudes sociales, fiscales et douanières que sur le travail illégal. Sur le champ social, elle concerne les prélèvements obligatoires comme les prestations sociales. Pour 2012, tous champs confondus, l'impact financier de l'action des CODAF est estimé à 193 M€.

Source : bilan 2012 de la délégation nationale à la lutte contre la fraude

En effet, la coopération a progressé au sein des CODAF et la levée du secret professionnel entre leurs membres permet à Pôle emploi de bénéficier d'informations essentielles, par exemple en matière de travail dissimulé. Pour gagner en efficacité, un meilleur ciblage des signalements serait cependant encore possible.

Par ailleurs, au niveau national, Pôle emploi participe aux travaux animés par la délégation nationale à la lutte contre la fraude. Dans ce cadre, en matière de veille, l'échange avec les autres organismes de protection sociale est important pour l'identification de nouvelles zones de risques et l'adoption de positions coordonnées.

II - Une impulsion nouvelle à donner

Les progrès accomplis dans les dernières années n'ont pas permis de remédier à deux lacunes mises en évidence par la Cour en 2010 : l'insuffisance de la mesure de la fraude, d'une part, et une articulation imparfaite entre le contrôle et la sanction, d'autre part.

En outre, la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) à partir de 2016 ouvrira des possibilités supplémentaires de contrôle que Pôle emploi doit anticiper.

La déclaration sociale nominative (DSN)

La DSN vise à regrouper la quasi-totalité des flux actuels de déclarations sociales émanant des employeurs vers Pôle emploi et les organismes de sécurité sociale en un flux mensuel unique dématérialisé. Mis en œuvre en 2013 sur la base du volontariat des entreprises, le projet de DSN prendra sa pleine mesure à compter du 1er janvier 2016 avec la généralisation à titre obligatoire à l'ensemble des entreprises.

A - Évaluer la fraude potentielle et cibler les contrôles en fonction des risques

En 2010, la Cour avait tenté − à défaut d'estimation de la part de l'Unédic, puis de Pôle emploi − d'évaluer le risque de fraude. La situation n'a pas évolué depuis lors : si l'identification des mécanismes de fraude a été approfondie, aucun travail statistique d'évaluation du préjudice potentiel lié à la fraude n'a été mené jusqu'à présent par Pôle emploi.

Pour prendre un élément de comparaison, les travaux menés dans la branche famille en 2010[87], par exemple, ont conduit à faire apparaître un impact financier estimé de la fraude proche de 1,2 % du montant total des prestations légales versées. Cet impact financier était, par ailleurs, très variable selon les prestations, allant de moins de 0,3 % pour les prestations familiales à plus de 3,5 % pour le RSA. À titre de comparaison, les indus d'origine frauduleuse détectés en 2011 et 2012 représentaient moins de 0,2 % des prestations légales versées ces mêmes années.

Un travail d'évaluation de la fraude, souhaité par la délégation nationale à la lutte contre la fraude, devrait toutefois être entrepris par Pôle emploi en 2014.

Par ailleurs, cet opérateur a engagé en 2013 une démarche visant à développer une analyse statistique de la fraude qui le mettrait en capacité non seulement d'estimer son montant potentiel, mais également de quantifier les principales zones de risques à partir de critères précis, ce qui lui permettrait de cibler des contrôles prioritaires, au lieu d'effectuer des contrôles sur des échantillons de dossiers choisis aléatoirement. Cette

[87] Cette estimation repose sur l'extrapolation de l'impact financier des cas de fraude détectés dans le cadre du contrôle de 10 500 dossiers d'allocataires choisis de manière aléatoire.

démarche a déjà été engagée par la branche famille : depuis la fin de l'année 2011, celle-ci priorise les contrôles sur la situation des allocataires en fonction de certains critères. En 2012, la généralisation de cette technique de « profilage » a favorisé l'augmentation des montants totaux d'indus, de nature ou non frauduleuse.

B - Améliorer le contrôle de l'activité et des revenus professionnels

La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) à compter de 2016 présentera le double avantage, pour Pôle emploi, de remplacer l'attestation employeur dématérialisée et d'améliorer la fiabilité de la déclaration de la reprise d'activité salariée, tant en ce qui concerne la prise en compte des périodes d'activité que des salaires.

Cette meilleure sécurisation et cette plus grande fluidité de l'information sont d'autant plus importantes que près de la moitié des cas de fraude recensés (notamment les périodes d'emploi non déclarées, les fausses attestations employeur et les faux documents salariaux) portent aujourd'hui sur des informations contenues dans l'attestation employeur et donc, demain, dans la DSN.

La période de montée en puissance progressive du dispositif, qui a démarré en 2013, doit être mise à profit par Pôle emploi pour assurer l'intégration complète des flux liés à la DSN dans le processus de liquidation des droits à indemnisation. En effet, la DSN n'est pas seulement utile pour prévenir et lutter contre la fraude, mais également pour éviter les indus d'origine non frauduleuse (plus de 900 M€ par an).

C - Rendre la sanction plus rapide et plus efficace

La détection de la fraude peut entraîner plusieurs types de conséquences pour le fraudeur : remboursement des sommes dues (le cas échéant, sur jugement d'une juridiction civile), non-validation au titre de l'assurance chômage des périodes d'activité ayant fait l'objet de la fraude, suspension temporaire ou définitive des droits à indemnisation, pénalités administratives en cas de fausses déclarations, ou enfin sanctions pénales sous forme d'amende, voire d'emprisonnement.

Les sanctions prenant la forme d'une suspension des droits à indemnisation et de pénalités administratives sont prononcées par les préfets.

En 2010, la Cour avait souligné la nécessité d'adapter la stratégie mise en œuvre par l'opérateur dans le domaine des sanctions, afin d'en améliorer l'efficacité. Or, l'analyse coûts/bénéfice actuellement menée par Pôle emploi à partir de quatre critères (montant de la fraude, mécanisme frauduleux utilisé, éventuelle récidive, stratégie pénale mise en place avec et/ou par les parquets concernés) pour décider de saisir ou non les juridictions pénales conduit aujourd'hui à un taux de saisine qui demeure trop faible pour être dissuasif (7,5 % seulement en 2012, contre 13,6 % en 2009). En outre, la publicité des sanctions encourues par les demandeurs d'emploi et les employeurs impliqués dans une fraude n'est pas suffisamment assurée, alors même que le taux de jugements favorables à Pôle emploi dépasse 90 %.

Les condamnations encourues peuvent être lourdes comme l'illustre le cas suivant.

Exemple de sanctions encourues

Huit sociétés en difficulté avaient été rachetées par une même personne pour servir de support à l'élaboration de faux documents. Des « kits Assédic », comportant attestations employeurs et bulletins de salaires, étaient ensuite vendus à des candidats à la fraude pour ouvrir droit à indemnisation.

Compte tenu des autres malversations effectuées, de la vente de faux arrêts de travail délivrés par un médecin qui permettaient à leurs bénéficiaires de percevoir des indemnités journalières d'assurance maladie, et de la récidive, l'organisateur de la fraude a été condamné à 4 ans de prison. Les 43 autres personnes impliquées ont été condamnées à des peines de prison avec sursis.

La Cour constate également que le nombre de sanctions prononcées par les préfets à la suite d'une transmission de dossiers aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)[88] est insuffisant au regard du nombre d'affaires frauduleuses détectées chaque année. Un groupe de travail a été mis en place en 2013 associant la délégation

[88] Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) instruisent les dossiers frauduleux transmis par Pôle emploi en vue de la décision éventuelle du préfet de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement versé au demandeur d'emploi concerné, voire de prononcer une pénalité administrative.

générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi pour analyser ce point.

La Cour estime, comme elle l'avait déjà indiqué en 2010, que le dispositif gagnerait en efficacité si les sanctions administratives étaient désormais prononcées directement par Pôle emploi. Toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des Assédic, notamment en ce domaine. À titre de comparaison, les directeurs des organismes de sécurité sociale sont habilités depuis 2007 à prononcer les sanctions administratives à l'encontre des auteurs de fraudes avérées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les orientations stratégiques de Pôle emploi font peu de place à la politique menée en matière de prévention et de lutte contre la fraude. Cette politique a, certes, été notablement renforcée au cours des dernières années et ses résultats ont sensiblement progressé, mais les actions conduites par l'opérateur demeurent en deçà des ambitions et des démarches plus actives développées par les organismes de sécurité sociale en la matière.

Grâce aux évolutions apportées à la législation et aux modes de gestion, les organismes de sécurité sociale qui assurent le service de prestations, notamment les caisses d'allocations familiales, ont en effet renforcé au cours des années récentes à la fois le ciblage des actions de contrôle susceptibles de détecter des cas de fraude, les liaisons entre la gestion courante des prestations et la lutte contre la fraude, ainsi que la sanction des fraudes constatées.

En matière de prévention de la fraude, Pôle emploi pourrait améliorer ses performances en tirant mieux parti des flux d'échanges de données dès le stade de la liquidation des droits. Il appartient également aux pouvoirs publics et à l'opérateur de rendre plus dissuasive la sanction des contrôles.

Dans cette perspective, la Cour renouvelle deux des recommandations déjà formulées en 2010 à l'attention des pouvoirs publics et de Pôle emploi :

1. *accorder aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude un droit de communication auprès des tiers identique à celui dont bénéficient les agents des organismes de sécurité sociale ;*

2. *confier à Pôle emploi les prérogatives actuellement exercées par les préfets en matière de sanctions et de pénalités administratives en cas de fraude aux allocations chômage (en modifiant les articles L. 5426-2 et suivants du code du travail).*

La Cour ajoute les recommandations suivantes à l'attention de Pôle emploi :

3. *accroître le taux de saisine des juridictions pénales compte tenu de l'augmentation du nombre d'affaires frauduleuses détectées ;*
4. *mieux assurer la publicité des sanctions encourues en cas de fraude auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs ;*
5. *ouvrir la possibilité de consulter le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) à l'ensemble des agents de Pôle emploi chargés de la liquidation des droits à indemnisation.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	260
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	261
Directeur général de Pôle emploi	263
Directeur général de l'Unédic	265

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce rapport fait suite à une enquête que vous avez menée en 2013 et qui vous a permis de constater à la fois les progrès accomplis et ceux restant à accomplir par Pôle emploi dans le domaine de la lutte contre la fraude à l'assurance chômage.

Nous ne pouvons que nous féliciter des progrès que vous avez constatés dans ce domaine, d'autant qu'il s'agit d'un objectif figurant dans le plan stratégique élaboré par Pôle emploi et qui s'intitule « Pôle emploi 2015 ». Ce plan stratégique prévoit une poursuite de la détection et du recouvrement des fraudes dans le cadre notamment d'un développement d'échanges de données dématérialisées en particulier avec les organismes de sécurité sociale et d'un renforcement et d'un recentrage des dispositifs de détection et de lutte sur les zones particulièrement à risques.

Le versement des allocations chômage par leur montant et le nombre de bénéficiaires concernés est susceptible d'induire des fraudes génératrices de versements indus dont le périmètre peut être particulièrement important, nous nous associons donc pleinement à vos propositions destinées à améliorer la détection et la lutte contre cette fraude à l'assurance chômage.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Je me félicite que les résultats de la politique de lutte contre la fraude menée par Pôle emploi aient sensiblement progressé ces dernières années. Ces efforts seront accrus à l'avenir, conformément au Plan national de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Deux des recommandations de la Cour ont particulièrement retenu mon attention et appellent de ma part les observations suivantes :

1/ La Cour préconise que soit accordé aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude un droit de communication auprès des tiers identique à celui dont bénéficient les agents de sécurité sociale.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance et la sécurité intérieure (LOPPSI II) a prévu l'agrément et l'assermentation des agents chargés de la prévention des fraudes de Pôle emploi. Elle a également permis aux agents de l'État et des organismes de protection sociale, y compris Pôle emploi, d'échanger tous renseignements ou tous documents utiles à l'accomplissement des missions de recherche et de constatation des fraudes en matière sociale et de recouvrement des contributions et prestations versées indument.

Toutefois, comme le souligne la Cour, les agents de Pôle emploi ne bénéficient pas d'un droit de communication similaire à celui dont bénéficient les organismes de sécurité sociale. Ce droit permet actuellement aux agents de ces organismes d'obtenir auprès de certains tiers (tels que les établissements bancaires, fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie), sans que s'y oppose le secret professionnel, les documents et informations nécessaires pour contrôler l'exactitude des déclarations faites en vue de l'attribution des prestations.

Je suis favorable à l'instauration d'un tel droit de communication au profit des agents de Pôle emploi, dès lors que ceux-ci seront dûment agrées et assermentés. Cette mesure permettrait d'améliorer la détection des fraudes, de favoriser la récupération des sommes détournées et de renforcer la coopération de l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la fraude.

Mes services engageront prochainement des travaux avec Pôle emploi et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur la mise en place de ce droit de communication au profit des agents de Pôle emploi, agrées et assermentés. Ces travaux auront pour but d'améliorer les

conditions de lutte contre la fraude dans le respect des garanties relatives à la vie privée.

2/ La Cour préconise de confier à Pôle emploi les prérogatives actuellement exercées par les préfets en matière de sanctions en cas de fraude aux allocations de chômage en modifiant les articles L. 5426-2 et suivants du code du travail.

La réforme de l'organisation du service public de l'emploi résultant de la loi du 13 février 2008 a confié à Pôle emploi le contrôle de la recherche d'emploi, les préfets n'étant désormais responsables que de la décision de suppression ou de réduction du revenu de remplacement. La préconisation formulée de la Cour pourrait permettre de renforcer l'effectivité des sanctions quand les signalements sont aujourd'hui moins suivis d'effet, du fait notamment de moyens plus réduits dans les services déconcentrés de l'État.

Toutefois, si le principe du transfert à Pôle emploi de cette compétence devait être retenu, il devrait s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale du suivi de la recherche d'emploi et d'une réflexion sur la rénovation du cadre actuel des droits et devoirs des demandeurs d'emploi. Ce point pourra utilement faire partie des débats à venir dans le cadre de la renégociation de la convention tripartite État / Unédic / Pôle Emploi, prévue d'ici la fin de l'année 2014.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Je vous remercie d'avoir souligné dans votre projet intitulé « Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage », les progrès réalisés par Pôle emploi sur le champ de la prévention et de la lutte contre la fraude en matière d'organisation, de méthode et d'outils.

Vous voudrez bien noter qu'en complément des dispositifs de formation de nos agents sur la couverture du risque de fraude , les actions significatives que nous engageons sont accompagnées par une campagne de communication pour non seulement dissuader, mais aussi valoriser le travail accompli au quotidien par les auditeurs et les conseillers.

En complément, les techniques de fraude connaissant des évolutions rapides, nous nous sommes attachés à développer la coopération avec les institutions de la protection sociale et des organismes internationaux afin d'optimiser la lutte contre ce phénomène.

Après lecture approfondie de vos propositions je tiens à vous faire part des précisions suivantes.

- Concernant la recommandation portant sur le droit de communication auprès des tiers.

Je suis bien conscient que l'absence de droit de communication est préjudiciable à la qualité du travail de prévention et de lutte contre la fraude à Pôle emploi.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II) a prévu d'une part, l'agrément et l'assermentation des agents chargés de la prévention des fraudes de Pôle emploi (Art. L. 5312-13-1 du code du travail) et d'autre part, la levée complète du secret professionnel entre les services de l'Etat et les organismes de protection sociale, dont Pôle emploi, afin de lutter contre la fraude sociale (Art. L. 114-16-1 et suivants du code de la sécurité sociale).

Toutefois, Pôle emploi ne disposant pas encore d'un droit de communication auprès des tiers tel que prévu à l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, une modification législative est nécessaire pour aller dans le sens de votre recommandation.

Sur le plan opérationnel, ce droit de communication sera exercé par les auditeurs fraude de Pôle emploi agréés et assermentés. Il permettra à Pôle emploi d'améliorer la détection des situations de fraude, de favoriser la récupération des sommes et d'optimiser les moyens mis en œuvre dans la recherche des éléments de preuve.

Il permettra en outre de renforcer la coordination entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude en améliorant la qualité des signalements transmis par Pôle emploi auprès de ses partenaires institutionnels (DGFIP, organismes de sécurité sociale etc.), en augmentant également la quantité d'informations transmises.

- Concernant la recommandation portant sur l'accroissement du taux de saisine des juridictions pénales

Pôle emploi a défini avec les parquets une stratégie pénale avec poursuite systématique des organisateurs de montages frauduleux et une politique adaptée pour les bénéficiaires en fonction des montants détournés.

Au total, comme le relève la Cour, ce sont plusieurs centaines de fraudes qui font l'objet de poursuites, ce qui nous apparaît déjà conséquent au regard des contraintes pesant sur les juridictions. L'enjeu est alors pour Pôle emploi, lorsque des décisions de sanction sont prises par le juge, de diffuser l'information aux usagers à des fins de dissuasion. Nous avons pour objectif de progresser sur ce dernier point en systématisant l'information sur les supports destinés aux usagers, et en renforçant la communication par voie de presse, en particulier au niveau local.

Il convient également de rappeler que la politique de Pôle emploi consiste à développer l'axe prévention qui génère deux effets positifs majeurs à savoir aucun versement d'allocation et en conséquence aucune somme à recouvrer.

- Concernant la recommandation portant sur la publicité des sanctions encourues en cas de fraude

Pôle emploi s'est engagé dans une stratégie de communication tant à l'externe qu'à l'interne considérant que la dissuasion est un axe majeur de la lutte contre la fraude. Ce plan prévoit notamment la médiatisation des jugements en faveur de Pôle emploi, l'information systématique des conseillers sur les résultats obtenus, la valorisation à l'externe des actions menées et des moyens mobilisés. Il intègre par exemple la diffusion d'un livret de sensibilisation des agents sur la fraude (en ligne sur l'intranet).

De plus, Pôle emploi est amené dans certaines situations (ex : fraude en réseau) à demander la publication du jugement en cas de condamnation.

- Concernant la recommandation portant sur la consultation du RNCPS

A ce jour, au-delà des collaborateurs du service prévention et lutte contre la fraude, l'accès au répertoire national de la protection sociale (RNCPS) a été étendu au « relais fraude » de chaque agence et site spécialisé.

Nous tenons à porter à la connaissance de la Cour le fait que, si le RNCPS est utilisé aujourd'hui uniquement en accès, les promoteurs de ce répertoire ont prévu deux autres uti²lisations : d'une part la possibilité d'effectuer des requêtes (cette fonctionnalité sera opérationnelle début 2014) et, dans une étape ultérieure, de consulter en temps réel ce répertoire lors de l'inscription d'un bénéficiaire. Ces deux évolutions sont conditionnées par les décisions de la maîtrise d'ouvrage de la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui les instruit.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Ce rapport souligne le renforcement des actions de prévention de la fraude et les résultats obtenus par Pôle emploi ; il identifie les voies de progrès, auxquelles l'Unédic souscrit pleinement. Notamment, la préconisation de transposer les pratiques de prévention développées par les organismes de sécurité sociale au cas de l'indemnisation du chômage, doit pouvoir conforter les orientations mises en œuvre par Pôle emploi.

Tout en prenant acte de la diminution des fraudes "en réseau", l'Unédic note avec la Cour que la déclaration d'emploi fictif (une fausse déclaration employeur ou de faux documents salariaux) représente 16 % des fraudes enregistrées en 2012. La fraude aux contributions pouvant avoir des conséquences de même nature sur l'indemnisation, l'Unédic s'attache à ce que les échanges entre la branche recouvrement (ACOSS, URSSAF) et Pôle emploi soient développés. La convention portant sur le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage à l'ACOSS, prévoit ces échanges.

Ce rapport appelle également de notre part deux compléments importants pour la compréhension de la situation actuelle et à venir de la lutte contre la fraude aux allocations d'assurance chômage.

D'une part, concernant le projet de la Déclaration Sociale Nominative (DSN), dans lequel l'Unédic s'est fortement impliquée, l'Unédic souligne avec la Cour que sa généralisation prochaine sera un moyen majeur de sécurisation de l'ouverture des droits à indemnisation. La CNIL, dans son avis du 15 novembre 2012 a accepté cette orientation de DSN au-delà de son objectif de simplification déclarative.

Toutefois, cet apport ne sera réel que si Pôle emploi a accès, non seulement aux informations évènementielles liées à une rupture de contrat de travail, mais aussi aux informations mensuelles.

L'Unédic appelle l'attention de la Haute Juridiction sur ce point, non encore tranché dans le cadre du projet DSN.

En effet, la Cour mentionne que 30 % des fraudes détectées en 2012 résultent de "non déclaration de période d'activité" et que, comme cité précédemment, 16 % découlent "d'emplois fictifs". Or, l'accès à ces informations mensuelles a vocation à prévenir ces types de fraude car, il participera à la sécurisation de la gestion des droits à indemnisation dans le cas des demandeurs d'emploi pratiquant une activité réduite (45 % du fichier des bénéficiaires de l'Assurance chômage), comme dans celui des demandeurs d'emploi reprenant un emploi.

Pour l'Unédic, DSN doit également participer à simplifier le dispositif de croisement de fichiers, partagé par les Organismes de Protection Sociale

(OPS), pour la prévention des fraudes et rendre ainsi cette action plus opérationnelle au poste de travail des agents, notamment en évitant le recours à des "outils" multiples.

La prise en compte par DSN d'objectifs directement liés à la sécurisation de l'ouverture de droits à indemnisation et à leur gestion est donc un enjeu majeur pour l'Assurance chômage.

D'autre part, il est à rappeler le rôle de l'Unédic dans le suivi et l'accompagnement de la politique de prévention et de lutte contre la fraude de Pôle emploi. L'attention portée à ce sujet s'est traduite dans la Convention tripartite pluriannuelle entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi du 11 janvier 2012, avec l'article 1.3.3 : "Prévenir et lutter contre les fraudes".

De plus, cette volonté commune a été déclinée, pour le cas de l'indemnisation par l'Assurance chômage, dans les conventions bipartites Unédic-Pôle emploi et ce, dès celle de 2008 :

- *article 15 de l'ancienne convention bipartite du 19 décembre 2008 pour le service de l'allocation d'assurance ;*
- *article 9 de la convention bipartite du 21 décembre 2012 relative aux délégations de service et à la coopération institutionnelle.*

Dans ces articles, notamment pour les exigences de la certification des comptes, la prévention des fraudes est mentionnée comme l'un des domaines pour lesquels l'Unédic souhaite disposer d'éléments probants de suivi et avoir la possibilité d'auditer et de prescrire en la matière.

Ces prérogatives ont été suivies de faits puisque, chaque année depuis 2009, l'Unédic a prescrit sur ce champ et, dès 2010, a mené une mission d'audit conjoint Unédic-Pôle emploi sur la "Politique de prévention des fraudes et le pilotage associé". Un audit de suivi de cette dernière a été réalisé en 2012.

L'Unédic reste présente, attentive et active sur le champ de la politique de lutte contre la fraude à l'Assurance chômage.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

7
L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler

PRÈSENTATION

Fibre minérale dont les caractéristiques physico-chimiques font un excellent matériau d'isolation thermique ignifuge, l'amiante a été très largement utilisée dans notre pays dans des emplois très variés jusqu'à son interdiction au 1er janvier 1997. L'inhalation de particules d'amiante a été pourtant dès les années cinquante reconnue comme étant à l'origine de maladies professionnelles, et en particulier de cancers broncho-pulmonaires et de la plèvre (mésothéliome).

L'importance, le mode de développement et la gravité des maladies professionnelles que ce matériau provoque en font une question de santé publique majeure. Plus de 76 000 personnes ont déposé un dossier auprès du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) de sa création en 2003 à 2012[89]. En 2012, quinze ans après son interdiction, 1 579 nouveaux cancers liés à l'amiante ont encore été pris en charge par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) du régime général, soit 83 % des cancers d'origine professionnelle pour lesquels elle a assuré une première indemnisation. Les pathologies les plus graves peuvent, en effet, ne se développer que deux ou trois décennies après l'exposition de la victime à l'amiante. Ainsi, la proportion des personnes atteintes de pathologies malignes (cancers broncho-pulmonaires et mésothéliomes) s'est accrue dans la période récente pour atteindre 33 % des entrées dans le dispositif d'indemnisation. Le diagnostic de certaines d'entre elles est particulièrement sombre : l'espérance de vie lors de la découverte d'un mésothéliome est de l'ordre d'une année et les souffrances sont souvent extrêmes.

L'insuffisance prolongée de prise en compte de la dangerosité de l'amiante par les entreprises et les pouvoirs publics et le caractère tardif de l'interdiction de son emploi en France, dix ans après les pays

[89] Source : rapport d'activité du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante 2012. Ce chiffre sous-évalue le nombre total des victimes. En effet, 10 % des victimes de l'amiante s'adressent aux juridictions du contentieux de la sécurité sociale plutôt qu'au FIVA. Par ailleurs, le ministère de la défense pour les ouvriers civils de l'État et la RATP procèdent directement à la réparation intégrale des dommages pour les victimes relevant de leur compétence.

nordiques et après les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne, expliquent ainsi l'ampleur du nombre de victimes avérées et plus largement des personnes exposées à l'amiante au cours de leur vie professionnelle et susceptibles de ce fait de développer progressivement une pathologie liée à ce matériau. L'action des associations de victimes a conduit, au tournant des années 2000, l'État dont la responsabilité était engagée du fait de ses carences face à des risques pourtant reconnus de longue date à mettre en place un dispositif d'indemnisation spécifique, sous la double forme d'un accès des victimes à une préretraite et d'une indemnisation intégrale de leurs préjudices.

La Cour avait analysé en mars 2005, à la demande de la commission des affaires sociales du Sénat, le fonctionnement de ce dispositif après quelques années de montée en charge[90]. Elle avait notamment relevé la complexité du système mis en œuvre, un défaut de ciblage susceptible de provoquer des ruptures d'égalité et une mutualisation de son financement entre l'ensemble des entreprises, qui faisait largement échapper celles directement responsables aux conséquences de leurs activités en matière d'amiante.

En 2013, la Cour a examiné, dans le cadre d'une enquête de suivi, quelles évolutions a connues depuis lors ce dispositif. Elle a constaté que les difficultés qu'elle avait identifiées demeurent quand elles ne se sont pas aggravées. La complexité institutionnelle de mécanismes spécifiques qui juxtaposent des réponses ponctuelles dans un objectif d'indemnisation complète demeure inchangée (I). Les faiblesses se sont au contraire parfois accrues (II).

I - Un dispositif toujours aussi complexe

La réparation des conséquences de l'utilisation de l'amiante s'est inscrite d'emblée dans un cadre très particulier. Eu égard aux problématiques de santé souvent dramatiques des victimes de l'amiante, qui mettaient gravement en cause la responsabilité des entreprises et celle

[90] Cour des comptes, *L'indemnisation des conséquences de l'utilisation de l'amiante*, publié en annexe du *Rapport d'information sur la gestion des fonds de l'amiante*, présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat par M. Gérard Dériot, sénateur, 15 avril 2005 [Dans la version du rapport imprimé par la Documentation française, M. Gérard Pirot a été cité à tort comme étant l'auteur du rapport présenté par M. Gérard Dériot, sénateur. Cette erreur a été corrigée le 10 février 2014, dans la présente version mise en ligne].

des pouvoirs publics, un principe d'indemnisation intégrale a été retenu, selon des règles dérogatoires du régime commun : couverture non seulement de la totalité des dommages − inédite en soi dans le domaine de la protection sociale − mais encore des risques ou pertes de chances encourus du fait d'une exposition, effective ou possible, à l'amiante ; création de procédures amiables et d'institutions *ad hoc* pour une indemnisation plus complète et plus rapide ; mutualisation du financement entre toutes les entreprises, au rebours d'une tarification traditionnellement assise selon une logique assurantielle sur le coût des sinistres survenus, de manière à permettre de supporter les coûts accrus qui en résultent.

Ce dispositif de réparation ne s'est pas inscrit dans une réflexion d'ensemble pour rénover globalement la prise en charge des risques professionnels, comme la Cour l'avait recommandé en 2005, mais continue à juxtaposer des réponses ponctuelles, au prix d'une grande complexité institutionnelle.

Les maladies professionnelles liées à l'amiante :

- asbestose : fibrose pulmonaire susceptible de provoquer une insuffisance respiratoire aiguë ;
- lésions pleurales dites « bénignes » ;
  - plaques calcifiées ou non ;
  - pleurésie exsudative ;
  - épaississement de la plèvre viscérale soit diffus soit localisé ;
- dégénérescences malignes broncho-pulmonaires ;
- mésothéliomes malins primitifs de la plèvre du péritoine et du péricarde ;
- autres tumeurs pleurales primitives ;
- cancers broncho-pulmonaires.

A - La compensation de la perte d'espérance de vie par une cessation anticipée d'activité

Le pronostic très sombre des pathologies malignes dont l'amiante est responsable se traduit par une réduction de l'espérance de vie des victimes et corrélativement par une diminution de la durée de service des retraites qui leur sont versées, quand leur décès ne survient pas avant même qu'elles ne puissent en bénéficier.

Cette situation a conduit à ouvrir, à partir de l'âge de 50 ans, aux seuls salariés relevant du régime général de sécurité sociale ou de celui des salariés agricoles atteints d'une maladie professionnelle liée à

l'amiante ou à ceux ayant travaillé dans certains établissements, la possibilité de percevoir une allocation de cessation anticipée d'activité[91]. Cette dernière leur est assurée par le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, qui constitue la première réponse apportée aux travailleurs de l'amiante. Ce fonds sans personnalité morale, géré par la Caisse des dépôts et consignations, verse l'allocation par l'intermédiaire des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), qui instruisent les dossiers de demande. Il règle également les cotisations dues par les bénéficiaires à la caisse nationale d'assurance vieillesse et aux régimes de retraite complémentaire.

1 - Une voie d'accès collective toujours très largement prédominante

L'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) est ouverte sans condition aux salariés victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante figurant aux tableaux 30 et 30 bis des maladies professionnelles de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)[92] ou bien, si elle ne figure pas à ces tableaux, dont l'imputabilité à l'amiante a été reconnue.

Cette voie d'accès individuelle fondée sur l'attestation d'une pathologie directement en lien avec l'amiante est complétée par l'ouverture du bénéfice de l'allocation également aux personnes ayant travaillé pendant une période déterminée dans un établissement les exposant plus ou moins directement à l'amiante, dont la liste est fixée par arrêté ministériel. À un critère individuel d'ordre médical se substitue ainsi une présomption générale d'exposition, facteur de risque susceptible d'être à plus ou moins long terme à l'origine d'une pathologie.

[91] L'allocation est fixée à 65 % du salaire de référence dans la limite du plafond de la sécurité sociale et à 50 % de ce salaire pour la fraction comprise entre un et deux fois ce plafond. L'allocation elle-même est l'objet d'un plafond et d'un plancher. Son montant net est de 1 790 € en 2013.

[92] Tableaux 47 et 47 *bis* pour le régime des salariés agricoles.

Le système des listes d'établissements

La liste d'établissements (et non d'entreprises : une entreprise peut compter plusieurs établissements, au sens du droit du travail) ouvrant droit au bénéfice de cette allocation a été dédoublée :

- la « liste 1 » regroupe les établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante[93], auxquels ont été ajoutés les établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante[94]. Lorsqu'un établissement est inscrit sur cette liste, tous les salariés exposés directement ou non au risque de l'amiante peuvent bénéficier de la préretraite ;

- la « liste 2 », créée un an après la première[95], regroupe les établissements de construction et de réparation navale ainsi que les ports. Elle introduit une condition supplémentaire qui porte sur le métier exercé et sur le lieu d'exercice de l'activité. Le métier doit figurer sur une liste établie par arrêté ministériel. L'activité des demandeurs doit obéir à une série de critères en cascade qui permet d'indemniser les personnes réellement en contact avec l'amiante au cours de leur activité professionnelle.

Les bénéficiaires de l'allocation au titre des listes d'établissements représentent la très grande majorité : 55 % y ont accédé au titre de la liste 1 et 32 % à celui de la liste 2. En revanche, les victimes de maladies professionnelles en lien avec l'amiante n'en représentent que 13 %. 87 % des allocations sont ainsi versées à des salariés qui n'ont pas développé de pathologie professionnelle au moment de leur entrée dans le dispositif.

Aucune étude épidémiologique n'a cependant été réalisée pour connaître l'évolution de l'état de santé de cette population. En son absence, le degré de probabilité de voir les victimes de maladies dites « bénignes » développer des pathologies graves n'est pas connu, de même que la proportion des bénéficiaires non atteints de pathologies liées à l'amiante qui en développeront une.

[93] Article 41 de la loi du 23 décembre 1998 portant financement de la sécurité sociale pour 1999.
[94] Article 36 de la loi du 29 décembre 1999 portant financement de la sécurité sociale pour 2000.
[95] Article 36 de la loi du 29 décembre 1999 portant financement de la sécurité sociale pour 2000.

Comme l'avait déjà relevé la Cour, le dispositif continue à apparaître ainsi paradoxalement à la fois restrictif et très large. Il ne couvre que les seuls salariés relevant du régime général auxquels s'ajoutent depuis 2003 les salariés agricoles. Le système de listes d'établissements se traduit par une possibilité étendue d'accès à ceux ayant travaillé sur des sites dépendant pour l'essentiel de grandes entreprises, sans nécessairement avoir été exposés directement à l'amiante. Dans le même temps, les salariés d'entreprises sous-traitantes qui ont travaillé sur ces mêmes sites ne sont pas éligibles[96]. Il peut en aller de même, sauf maladie déclarée, de ceux travaillant spécifiquement au contact de l'amiante dans certaines activités comme les chaufferies au sein d'établissements *a priori* éloignés de ce type de risques.

2 - Une activité en lente décroissance

Depuis son origine, le fonds a servi des allocations à 78 601 allocataires.

Comme le montre le graphique ci-après, le nombre annuel d'entrées dans le dispositif s'est fortement accru jusqu'en 2004, où il a culminé à 7 708 personnes, traduisant un naturel effet de rattrapage. S'il a depuis lors diminué, ce n'est cependant qu'à un rythme relativement modéré : le nombre d'entrées s'est encore établi en 2012 à 4 422.

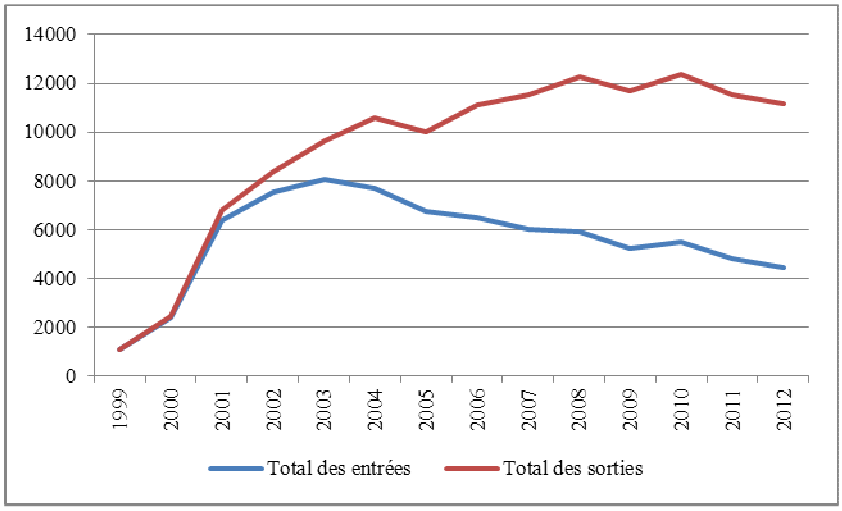
Le rythme des sorties est resté faible jusqu'en 2005 et n'a dépassé celui des entrées qu'à compter de 2008 pour atteindre, en 2012, 6 751 personnes. Les sorties du dispositif résultent des départs à la retraite des bénéficiaires (49 764) mais aussi de décès (2 501 sur la période 2003-2012).

L'allongement progressif du nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein a ralenti cette évolution. Les allocataires restent dans le dispositif tant qu'ils n'ont pas validé le nombre de trimestres nécessaires à cet effet ou au plus tard à 65 ans. Au surplus, le relèvement également progressif de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite ne s'applique pas aux bénéficiaires du dispositif. Ces derniers continuent à pouvoir partir en retraite à 60 ans s'ils ont acquis les trimestres nécessaires, mais le fonds prend alors financièrement en charge le montant de leurs pensions à la place du

[96] Sauf si ces entreprises sont inscrites sur la liste ouvrant droit à l'ACAATA du fait d'une part significative de leurs activités exposant leur personnel à l'amiante, ce qui est loin d'être le cas pour toutes.

régime d'assurance vieillesse jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge légal de départ en retraite.

Graphique n° 1 : évolution du nombre d'entrées et de sorties du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) de 1999 à 2012



Source : Rapport d'activité du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) 2012

Au total, le fonds prenait en charge au 31 décembre 2012, 25 874 personnes après être passé par un maximum de 32 805 personnes en 2008. Seule une partie d'entre elles, reconnues comme atteintes de maladies professionnelles liées à l'amiante, bénéficie en parallèle du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

B - Une indemnisation complète des préjudices selon un système à deux étages

En matière d'indemnisation des victimes atteintes de pathologies liées à l'amiante, le système repose sur deux dispositifs distincts, qui peuvent se cumuler : l'indemnisation par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) et l'indemnisation par un fonds spécifique, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), établissement public chargé d'assurer à la victime une réparation intégrale des préjudices subis, que la maladie soit d'origine professionnelle ou non.

1 - La branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) du régime général : une indemnisation forfaitaire et au périmètre circonscrit

La branche AT-MP indemnise directement les salariés atteints de maladies liées à l'amiante dans le cadre des dispositions de droit commun régissant la prise en charge des maladies professionnelles[97].

Dès lors que la maladie correspond à l'une de celles qui figurent dans les tableaux de maladies professionnelles et que la personne satisfait à certaines conditions posées par les mêmes tableaux, le lien de causalité entre l'exercice professionnel et la maladie est réputé acquis : la victime ne supporte pas la charge de la preuve et elle n'a pas à engager d'action en justice ni à mettre en cause son employeur pour être indemnisée.

Lorsque le caractère professionnel de la maladie est ainsi reconnu par sa caisse primaire d'assurance maladie, la victime bénéficie d'une prise en charge à 100 % des dépenses de soins et en cas d'arrêts de travail d'indemnités journalières majorées par rapport à une maladie ordinaire. En outre elle peut percevoir, en cas d'incapacité permanente, un capital ou une rente selon le taux de déficit fonctionnel constaté depuis la date de consolidation de la maladie. Cette indemnisation, effectuée sur une base forfaitaire, porte sur un nombre limité de préjudices dont la liste est établie par le code de la sécurité sociale.

Une indemnisation majorée en cas de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur

L'employeur est exonéré de sa responsabilité, sauf en cas de faute inexcusable. Il peut en effet être reconnu fautif en cas de maladie professionnelle, à l'issue d'un contentieux qui relève des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Si la faute inexcusable de l'employeur est reconnue la victime bénéficie d'une indemnisation majorée. Le taux de la rente pour incapacité peut alors être doublé et des préjudices complémentaires causés par des souffrances physiques, morales, esthétiques ou d'agrément peuvent être indemnisés au-delà des seuls préjudices d'ordre économique et professionnel.

[97] Un système analogue fondé sur les mêmes principes existe dans les régimes de protection sociale en France autres que le régime général.

Depuis 2012 (application par la Cour de cassation de la teneur de la réponse à une question prioritaire de constitutionnalité en date de juin 2010[98]), une victime de maladie professionnelle peut demander à son employeur, en cas de faute inexcusable, une réparation complémentaire à celle qui résulte des dispositions du code de la sécurité sociale.

En cas de décès de la victime, les ayants-droits (ascendants ou descendants) peuvent demander, outre l'indemnisation due de son vivant à la victime si elle n'a pas eu lieu, une rente viagère, dénommée aussi préjudice économique du conjoint survivant, qui est fonction de la taille du ménage et du salaire de la victime. La reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur leur ouvre droit à indemnisation du préjudice moral.

Au 31 décembre 2012, 54 308 victimes avaient été indemnisées par la branche depuis 2004, dont 4 394 entrées en premier règlement en 2012. Le montant des prestations versées a atteint 992 M€ pour cette même année.

2 - Le FIVA : une indemnisation spécifique et intégrale

Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) a été créé par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 afin d'apporter une indemnisation complémentaire au régime des maladies professionnelles[99] et d'assurer une réparation intégrale des dommages causés par l'amiante de manière rapide sans que les victimes ne soient obligées d'engager un contentieux long et complexe.

Un souci de rapidité, de simplicité et d'efficacité a ainsi guidé sa mise en œuvre.

Contrairement au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) qui ne prend en charge qu'une partie des salariés, soit atteints de pathologies liées à l'amiante soit pour avoir travaillé dans un établissement reconnu comme susceptible de les avoir exposés à ce matériau, le FIVA indemnise les personnes malades à la suite d'une exposition professionnelle à l'amiante, quel que soit leur régime de protection sociale, ainsi que celles atteintes de maladies liées à l'amiante hors de toute activité professionnelle du fait d'une exposition

[98] En cas de faute inexcusable de l'employeur reconnue, la liste limitative des préjudices indemnisables définie par le code de la sécurité sociale ne s'applique plus.

[99] En règle générale, l'indemnisation proposée par le FIVA est nette des prestations accordées par les organismes de protection sociale.

environnementale. La reconnaissance de la maladie professionnelle liée à l'amiante par le régime de protection sociale au titre des tableaux de maladies professionnelles constitue une preuve de l'exposition au risque et, indépendamment de toute considération de gravité, ouvre droit à indemnisation intégrale. Lorsque les victimes ne disposent pas de cette reconnaissance, le fonds peut établir le lien entre la maladie et l'amiante[100] : il est doté à cette fin en son sein d'une commission d'examen des circonstances d'exposition à l'amiante.

Les préjudices indemnisés ont été définis par le conseil d'administration du FIVA, compétent à ce sujet en vertu de la loi qui l'institue, sur la base d'un compromis entre les décisions des tribunaux au moment de sa création et du barème utilisé par le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles, de manière alors à éviter le risque de contentieux reconventionnels. Cette liste est différente de celle retenue par le code de la sécurité sociale pour la réparation des maladies professionnelles de droit commun. Elle se différencie aussi en partie de la nomenclature qui sert de référence depuis 2005 à l'ensemble des juridictions civiles (nomenclature dite « Dintilhac ») dans le cadre de l'indemnisation des dommages corporels, y compris en cas de contentieux portant sur les propositions d'indemnisation faites par le FIVA.

De sa création à la fin 2012, 76 350 victimes ont déposé un dossier de demande d'indemnisation. Le FIVA a enregistré durant cette période 90 899 autres demandes présentées soit par des ayants-droits, soit à la suite d'une aggravation de l'état de santé de la victime, soit enfin au titre d'une indemnisation complémentaire.

Le nombre de nouveaux dossiers reçus en 2012 (4 414) traduit la poursuite d'une évolution à la baisse engagée depuis 2007 (10 771). Mais l'augmentation des autres types de demandes conduit à une diminution de l'activité globale annuelle moins importante : le nombre total de demandes est passé de 25 579 en 2007 à 17 001 en 2012, chiffre globalement stable au cours des quatre dernières années.

Les victimes atteintes d'une maladie professionnelle figurant sur les tableaux restent largement majoritaires (70 % en 2012) mais la part de celles entrant dans le dispositif au titre d'une pathologie dont il a été spécifiquement établi qu'elle résulte d'une exposition à l'amiante augmente (11 % en 2009 et 14 % en 2012). Les expositions

[100] Un arrêté du 5 mai 2002 fixe la liste des maladies qui valent reconnaissance d'un lien avec l'amiante, à savoir tous les mésothéliomes malins primitifs et les plaques pleurales primitives ainsi que les autres plaques pleurales confirmées par un examen tomodensitométrique.

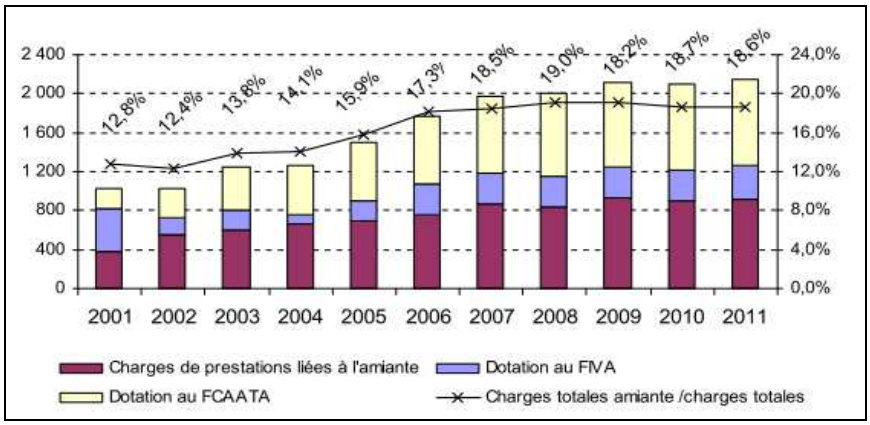
environnementales sont passées pour leur part de 10 % en 2009 à 16 % en 2012.

C - Des dépenses au financement intégralement mutualisé

1 - Une stabilisation progressive après une forte progression

Le total des dépenses a très vivement augmenté jusqu'en 2007. La tendance est depuis cette date restée à la hausse, mais à un rythme moindre, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 2 : évolution et répartition des dépenses liées à l'indemnisation de l'amiante[101] (en millions d'euros)



Source : caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés – Statistiques nationales technologiques AT-MP, commission des comptes de la sécurité sociale - 2012

À la fin 2012, les dépenses cumulées du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) depuis l'origine s'élevaient à 8,78 Md€ tandis que celles du FIVA étaient de 3,54 Md€. Les dépenses consécutives à la préretraite sont donc plus de deux fois supérieures aux dépenses d'indemnisation versées par le FIVA.

La dotation annuelle du FCAATA a été multipliée par 4,45 entre 2001 (200 M€) et 2012 (890 M€). Celle du FIVA est restée stable autour de 380 M€.

[101] Hors participation de l'État.

Les dépenses de prestations servies par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), qui ne concernent que les victimes relevant du régime général, atteignent 1 Md€, soit un montant proche de la contribution de la branche au financement des deux fonds spécialisés (1,2 Md€). Elles représentent selon les années entre 40 et 45 % de l'ensemble des dépenses relatives aux maladies professionnelles (hors dotations aux fonds) et ont augmenté de près de moitié entre 2004 et 2012.

Au total, la part des charges liées à l'amiante rapportées aux dépenses totales de la branche AT-MP du régime général a très sensiblement progressé depuis le premier examen de la Cour, en passant de 15,9 % en 2005 à 18,6 % en 2011 (2,1 Md€ sur 11,6 Md€). Elle s'est cependant stabilisée depuis 2007.

2 - Un financement des fonds spécifiques intégralement mutualisé

Les produits du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) sont constitués à plus de 90 % par une contribution de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), à la charge de la totalité des entreprises cotisantes à cette dernière. Cette dotation est complétée à titre de participation de l'État par l'affectation d'une fraction (0,31 %) des droits sur le tabac. Son produit − 32,7 M€ en 2012 − représente une part très modeste et déclinante (3,5 %) des recettes. La Cour en avait relevé le risque en préconisant la substitution à cette taxe affectée d'une dotation budgétaire, après définition d'une clé de répartition des dépenses entre l'État et la sécurité sociale.

Dans le sens en revanche des analyses de la Cour, qui avait souligné le caractère discutable d'un financement mutualisé qui exonère les entreprises responsables d'exposition à l'amiante des conséquences financières de leurs activités, une contribution des entreprises dont au moins un salarié bénéficiait de l'allocation de cessation anticipée d'activité a été instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005. Les recettes prévisionnelles avaient été estimées à environ 100 M€, mais son rendement a été nettement plus faible qu'attendu − 34,4 M€ en 2008 − compte tenu des difficultés de recouvrement liées notamment à la disparition de certaines des entreprises concernées et de la montée du contentieux relatif à l'inscription sur les listes. Elle a été en définitive supprimée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Pour ce qui est du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), s'ajoute à la dotation de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) une contribution budgétaire de l'État, stable depuis 2006 autour de 47,5 M€. Une troisième source de recette est constituée par les recours subrogatoires engagés contre les entreprises dont les dirigeants ont été reconnus comme ayant commis une faute inexcusable. Cependant ces procédures ne permettent qu'une faible récupération auprès de ces entreprises. Si le produit global en a atteint 25 M€ en 2012, seuls 10 M€ ont pu être recouvrés auprès des employeurs, le reste demeurant à la charge de la branche AT-MP qui la finance, là aussi, par mutualisation entre l'ensemble des entreprises cotisantes[102].

L'apport financier de l'État aux deux fonds − au total 80 M€ − représente une part en diminution d'une dépense qui a encore sensiblement progressé depuis 2005, même si elle apparaît en voie de progressive stabilisation. L'essentiel du financement des dispositifs d'indemnisation des victimes de l'amiante repose de plus en plus largement sur des cotisations mutualisées, au rebours des principes assurantiels de la tarification du risque accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) qu'une récente réforme a pourtant souhaité accentuer dans une logique de prévention renforcée. La majoration spécifique de cotisation qui porte cet effort mutualisé a ainsi presque doublé en un peu plus de dix ans[103].

***

Après une progression très dynamique, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du dispositif de réparation tend progressivement à devenir plus modérée, voire commence à diminuer, même si les flux de nouvelles demandes restent importants. Ils attestent de l'ampleur d'une exposition à l'amiante dont les effets restent, dix-sept ans après son interdiction, particulièrement lourds.

Cette inflexion devrait faciliter une réflexion d'ensemble pour remédier à des faiblesses importantes et persistantes.

[102] En 2013, le FIVA a perçu 31 M€ de recettes, dont une partie résultait des actions judiciaires engagées contre les entreprises et une autre partie de démarches amiables menées auprès d'employeurs publics. Le ministère de la défense a par ailleurs apuré cette même année une dette de 16 M€ détenue par le FIVA.

[103] La majoration de cotisation « M3 » qui couvre notamment les contributions aux fonds amiante a vu son taux passer de 0,35 % en 2000 à 0,66 % en 2012.

II - Des faiblesses accentuées

A - Un dispositif de cessation anticipée d'activité au périmètre de moins en moins cohérent

1 - Une pression toujours forte pour une utilisation à des fins de gestion de l'emploi

La Cour avait déjà relevé en 2005 que le dispositif avait pu, dans certains cas, être utilisé comme un instrument de gestion de l'emploi pour faire face à des réductions d'activité ou à des restructurations. Dès qu'un établissement est inscrit sur la liste 1, en effet, tous les salariés, quels que soient les postes occupés dans l'établissement et qu'ils aient ou non été en contact avec l'amiante, peuvent bénéficier d'une cessation anticipée d'activité.

L'inscription de nouveaux établissements est de fait possible à tout moment : de 2007 à 2012, 55 établissements ont été ainsi ajoutés à la liste 1. Dans une conjoncture économique difficile, et alors même que le dispositif de cessation anticipée d'activité des victimes de l'amiante est aujourd'hui le seul qui demeure financé sur fonds publics depuis la disparition des préretraites du Fonds national de l'emploi, la pression est souvent forte pour son utilisation dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi.

Ainsi, des entrées tardives sur la liste ont pu avoir lieu au moment où un plan social était en cours de négociation, avec parfois une participation active des entreprises à la gestion des dossiers des demandeurs. Dans certains cas, des établissements ont été inscrits sur la liste alors que les entreprises avaient été radiées du registre du commerce depuis plusieurs années, sans qu'aucun motif avéré de santé publique ne justifie cette inscription. Des sociétés ont quelquefois encouragé, par le versement de primes spécifiques, la démission de salariés qui acceptaient d'entrer dans le dispositif. Des salariés ont même pu bénéficier de l'allocation de cessation anticipée d'activité alors que l'inscription de leur établissement sur la liste avait fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État.

L'ouverture exceptionnelle du dispositif aux anciens salariés de la société Tréfimétaux

La société Tréfimétaux, implantée dans le Calvados, a cessé son activité en 1986. Elle a été reprise puis inscrite une première fois sur la liste 1 en mars 2007. À la suite du recours présenté par la nouvelle société, cette inscription a d'abord été confirmée par le tribunal administratif, puis annulée par jugement de la cour administrative d'appel. Le Conseil d'État a confirmé cette radiation en décembre 2010. Cependant, par lettre interministérielle du 12 octobre 2012, il a été demandé à la CARSAT de Normandie d'ouvrir droit à titre exceptionnel au bénéfice de cette allocation pour les anciens salariés qui en feraient la demande. La caisse a refusé mais elle a conseillé aux demandeurs de présenter un recours devant sa commission de recours amiable qui, tout en reconnaissant le bien-fondé de la position de refus des services, a ouvert les droits à titre dérogatoire.

Cette position a suscité des demandes reconventionnelles d'anciens salariés d'établissements également radiés de la liste par la juridiction administrative.

Ces situations ne font que renforcer le défaut de centrage du dispositif sur les victimes de l'amiante qu'avait mis en évidence la Cour en 2005.

2 - Une extension de la liste 1 à des établissements de moins en moins directement concernés par une exposition à l'amiante

Le critère légal d'une inscription sur la liste d'établissements est le caractère « significatif » de l'activité en lien avec l'amiante. Les critères permettant de définir le caractère significatif de l'exposition au risque n'ont été cependant définis ni par la loi ni par le règlement, laissant ainsi à la juridiction administrative la charge de préciser ce critère.

À la suite de différentes décisions du Conseil d'État précisant que pour l'apprécier l'administration devait tenir compte de la fréquence de l'exposition à l'amiante et de la proportion des salariés affectés à des activités exposant au risque, l'administration a notamment considéré que l'activité exposant à l'amiante devait avoir été pratiquée régulièrement par plus de 25 % des salariés de l'établissement pour être qualifiée de « significative ». Cependant, de récentes décisions des juridictions administratives ont été très au-delà. En octobre 2012, la cour administrative d'appel de Nancy a ainsi annulé le refus d'inscription d'un établissement dont seulement de 9 à 12 % des salariés avaient été exposés à l'amiante. Puis celle de Douai a annulé en février 2013 le rejet

d'inscription d'une entreprise dont seulement 4 % des salariés étaient concernés par une exposition à l'amiante.

Ces décisions devraient se traduire par de nouvelles demandes d'inscriptions sur la liste 1, au bénéfice essentiellement de salariés qui n'ont pas été affectés à des activités les exposant à l'amiante. La procédure de la liste 1 s'éloigne ainsi de plus en plus fortement de son inspiration originelle : permettre un accès rapide à une cessation anticipée d'activité à une population de salariés employés dans des établissements les exposant dans leur très grande majorité directement du fait de leurs activités ou du fait de leur environnement de travail à des risques effectifs.

Le mécanisme a joué efficacement ce rôle et continue de le jouer dans la mesure où les établissements les premiers inscrits, qui correspondaient à ces situations, l'ont été sans limitation de durée, ce qui permet de prendre encore en charge des salariés, alors que les établissements inscrits depuis 2007 le sont pour une période d'exposition au risque déterminée. Mais son élargissement continu à des sites où l'utilisation de l'amiante a été de moins en moins importante en modifie substantiellement la nature. Prévue pour « les travailleurs de l'amiante », la cessation anticipée d'activité bénéficiera de plus en plus à des catégories de salariés dont le risque effectif d'exposition a été très faible.

Le caractère inégalitaire du dispositif que la Cour avait souligné en 2005 en est accru. La question d'une meilleure prise en compte de la réalité des expositions, posée notamment en 2008 par le rapport d'un groupe de travail présidé par Jean Le Garrec[104], se fait ainsi plus pressante. De ce point de vue, le système de la liste 2, qui subordonne l'accès au dispositif aux salariés des établissements de construction et de réparation navales et des ports ayant exercé certains types de métiers sur certains sites et dans le cadre d'activités déterminées permet une appréciation plus fine et apparaît mieux en concordance avec l'effectivité de l'exposition au risque. La transposition *mutatis mutandis* de ces principes à la liste 1 pourrait permettre un lien plus étroit entre risque de développer une maladie en fonction de l'exercice de certains métiers y exposant plus particulièrement et accès au dispositif de préretraite.

[104] Rapport de M. Jean Le Garrec au ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, *Propositions pour une réforme nécessaire et juste*, avril 2008.

3 - Des situations toujours non prises en compte

Les salariés ayant travaillé au contact de l'amiante dans des établissements non retenus sur les listes peuvent bénéficier de l'allocation de cessation anticipée d'activité s'ils sont atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante. Une telle possibilité d'accès permet notamment à ceux qui ont travaillé chez des sous-traitants et ont été exposés au risque par la nature ou le lieu de leurs activités ou encore comme intérimaires d'accéder au dispositif, dans des conditions néanmoins plus restrictives que ceux appartenant à des établissements de la liste 1 pour lesquels une telle condition n'est pas exigée.

En revanche, certaines catégories de personnes pourtant exposées à l'amiante demeurent exclues de tout dispositif. Il en est ainsi en particulier des travailleurs indépendants alors même que certaines professions artisanales − électricien, plombier-chauffagiste, mécanicien, notamment − ont été soumises du fait de leur activité à des risques élevés. Il en va de même des fonctionnaires civils et militaires de l'État[105], des agents de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière quand bien même l'exercice de certains métiers techniques a pu les mettre en situation d'être exposés à l'amiante.

Ces multiples inégalités d'accès ont conduit le Parlement à demander aux pouvoirs publics, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (article 90), de lui remettre avant le 1er juillet 2013 un rapport sur la création d'une voie d'accès individuelle à la cessation anticipée d'activité sur la base notamment d'une présomption d'exposition significative établie en fonction d'un faisceau d'indices tels que le secteur d'activité, la durée d'exposition, la période d'activité et les conditions d'exercice. Cette demande qui s'inscrit dans le prolongement des propositions du rapport Le Garrec n'était pas satisfaite au 31 décembre 2013.

Il est vrai que, sauf à la réserver aux seules personnes reconnues atteintes d'une maladie provoquée par l'amiante, l'ouverture d'une voie individuelle pose de nombreuses difficultés. Elle supposerait comme le soulignait le rapport Le Garrec la fermeture de la liste 1. Elle imposerait que la charge de la preuve incombe au demandeur sous forme d'un historique de carrière alors que les fiches de paie, les déclarations annuelles de données sociales ou le fichier central des retraites mentionnent rarement avant 1990 le métier exercé. Elle exigerait ainsi le

[105] À l'exception de certaines catégories d'ouvriers d'État des ministères de la défense et de l'écologie, qui bénéficient d'un régime de cessation anticipée d'activité inspiré de celui du FCAATA.

recours à d'autres types de preuves dont la solidité pourrait être questionnée, avec le risque d'une montée des contentieux. Ces difficultés ont au demeurant conduit l'Italie qui avait mis en place en 1995 une procédure individuelle d'accès sur la base d'un certificat d'exposition au dispositif de préretraite qu'elle avait créé dès 1992 à en restreindre très fortement l'accès et à la supprimer en 2003 pour les personnes non malades.

Outre le resserrement des conditions d'éligibilité des salariés appartenant à des établissements de la liste, la recherche d'une plus grande équité pourrait conduire à ce que soit le cas échéant examinée l'opportunité d'ouvrir un droit à cessation anticipée d'activité aux actifs victimes de l'amiante qui n'en disposent pas aujourd'hui, c'est-à-dire les artisans et les agents des différentes fonctions publiques, sous réserve d'être reconnus comme atteints d'une pathologie liée à une exposition à l'amiante. Un tel dispositif alignerait leur situation sur celle des salariés des entreprises publiques. En effet, ces dernières (RATP, SNCF, entreprises électriques et gazières) ont mis en place des systèmes de préretraite, différents dans leurs modalités, mais qui ont tous en commun de n'être ouverts qu'aux personnes atteintes de maladie professionnelle.

Plus généralement, comme la Cour l'avait souligné en 2005, l'articulation entre cessation anticipée d'activité et retraite anticipée pour pénibilité aurait mérité d'être considérée dans une perspective d'ensemble lors des réformes intervenues à cet égard en 2010 puis en 2013.

B - Une indemnisation trop lente et source de contentieux important

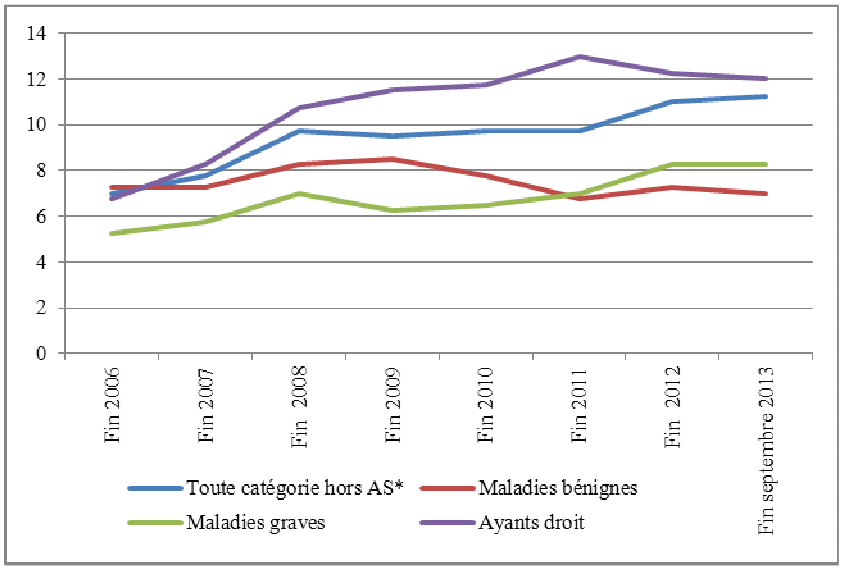
1 - Des délais légaux non respectés au préjudice des victimes les plus gravement atteintes

L'insuffisance du dispositif antérieur d'indemnisation par la voie judicaire a conduit à la mise en place d'une indemnisation qui se devait d'être rapide eu égard à la faible espérance de vie des personnes atteintes d'affections malignes. L'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 instituant le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) précise ainsi que l'offre d'indemnisation doit être faite dans le délai de six mois compté à la réception de la demande. Le décret du 23 octobre 2001 (article 23) arrête que le fonds dispose d'un délai de deux mois pour procéder au versement de l'indemnisation après réception de l'acceptation de l'offre par la victime.

La Cour avait relevé en 2005 que ces exigences n'étaient pas respectées et souligné la nécessité de traiter prioritairement l'indemnisation des victimes atteintes de maladies graves en raison du pronostic défavorable qui leur est attaché.

S'agissant des délais de proposition, ils ont connu une dégradation régulière jusqu'en 2013 en dépit des moyens supplémentaires accordés au FIVA.

Graphique n° 3 : évolution du délai moyen entre la date de recevabilité de la demande et la présentation d'une offre en nombre de mois et par type de victime (moyenne annuelle)



Source : Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

Depuis 2011, les maladies graves sont traitées dans un délai plus long que les autres. Pour les maladies réputées « bénignes », la proportion d'offres présentées en moins de six mois est passée de 29 % en 2009 à 68 % à fin septembre 2013, alors que, pour les pathologies les plus lourdes, cette proportion est passée de 66 % à 59 % sur la même période malgré le redressement amorcé en fin d'année 2013. Au 30 septembre 2013, le stock de dossiers anciens a pu de ce fait commencer à diminuer, mais s'élevait encore à 5 000. La situation des ayants-droit et des actions successorales est encore plus fortement

dégradée, le délai moyen ayant doublé entre 2006 et 2012 pour s'établir à un an en septembre 2013.

Pour ce qui est des délais de règlement, ils sont restés continument supérieurs à deux mois de 2006 à 2012, puis se sont améliorés pour se conformer en septembre 2013 à l'obligation fixée par la loi.

Outre des problématiques récurrentes d'organisation interne et de liaison avec les organismes de sécurité sociale, ces difficultés résultent d'une instruction des dossiers partiellement redondante. En cas de maladie professionnelle reconnue, le service médical du FIVA prend ainsi la peine de contrôler le diagnostic de celui des organismes de sécurité sociale, s'appuyant juridiquement sur des arrêts de cassation aux termes desquels la reconnaissance de maladie professionnelle n'établit qu'une présomption simple, susceptible de preuve contraire, du lien de causalité entre l'exposition à l'amiante et la maladie ou le décès.

2 - Une indemnisation suscitant paradoxalement un abondant contentieux

L'un des objectifs poursuivis lors de la mise en place d'un système d'indemnisation assurant une réparation intégrale était de limiter le contentieux. Or l'intervention du FIVA n'a pas empêché la croissance de ce dernier, du fait notamment d'une absence de référentiel règlementaire qui laisse au conseil d'administration du FIVA et en dernier ressort au juge le soin de définir les principes de l'indemnisation. Le nombre de recours reste élevé malgré un infléchissement qui se confirme depuis 2011.

Tableau : évolution du contentieux indemnitaire du FIVA

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de recours devant une Cour d'appel	67	367	421	693	1 495*	1 382	1 738**	1 313	1 200	1 128
Nombre de recours devant la Cour de cassation					25	247	516**	136	39	35

*effet de la prescription quadriennale de la demande **effet de la décision de la Cour de cassation sur la déductibilité de la rente versée par la sécurité sociale

Source : Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

Le contentieux indemnitaire (contestation du montant de l'offre du FIVA ou de son refus de faire une offre) est le plus abondant. Près du tiers est dû à l'absence de réponse du FIVA aux demandes d'indemnisation dans les délais légaux. Une autre cause réside dans le fait que les victimes peuvent solliciter le FIVA afin d'être indemnisées et dans le même temps saisir le tribunal des affaires de sécurité sociale aux mêmes fins ou inversement. Grâce à cette double voie (dite « panachage contentieux »), les victimes peuvent ainsi conserver le choix de l'indemnisation la plus favorable selon les types de préjudice. De fait, la diversité des barèmes développe un contentieux important et complexe.

Les différences d'évaluations des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux

Un préjudice « patrimonial » est un préjudice personnel pécuniaire qui correspond à des pertes financières ou à des gains professionnels manqués (préjudice économique pour les victimes en activité, assistance par une tierce personne, etc.). Un préjudice « extra-patrimonial » est un préjudice personnel en lien avec le déficit fonctionnel reposant sur un taux d'incapacité (préjudices moral, d'agrément, esthétique, notamment). Ces préjudices peuvent concerner aussi bien la victime de la maladie professionnelle que ses ayants-droits.

Lors de la première élaboration de son barème, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) avait analysé les décisions de justice en dommages corporels pour établir des moyennes ou des fourchettes de montant par préjudice, en prenant en compte d'une part les décisions des juridictions civiles et d'autre part celles des juridictions administratives. Les cours d'appel, pour leur part, considèrent que ces montants sont aujourd'hui dépassés et accordent donc des montants supérieurs (26 d'entre elles sur 35 ont adopté un référentiel commun). La diversité des barèmes nuit à la transparence de l'indemnisation et nourrit un contentieux abondant qui est une des causes majeures de la congestion du FIVA.

L'élaboration parfois évoquée d'un référentiel réglementaire serait de ce point de vue un progrès, surtout si on l'assortissait de règles d'indexation et d'une périodicité des révisions. L'Espagne a ainsi recours pour le règlement de tous les dommages corporels à un barème unique dont l'emploi obligatoire a été généralisé depuis 1995. Un tel dispositif est de nature à éviter l'apparition jurisprudentielle de nouveaux types de préjudices dont la dynamique peut être considérable, comme le préjudice d'anxiété[106].

Par ailleurs et d'une manière générale, l'absence de table règlementaire de capitalisation récente − celle en usage remonte à août 1986 − nourrit un contentieux important, chaque acteur, dont le FIVA, ayant développé ses propres définitions des paramètres employés (tables de mortalité, taux d'intérêt).

L'application du principe de non-cumul des indemnisations de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) et du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), principe qui découle du caractère intégral de la réparation assurée par ce dernier, a également été à l'origine d'un large contentieux qui a donné lieu à des divergences de jurisprudence entre cours d'appel.

Le contentieux dit de la « cour d'appel de Douai »

Certaines cours d'appel (Douai, Caen, Metz, notamment) ont accordé aux victimes la possibilité de cumuler la rente versée par le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) avec celle versée par la sécurité sociale. À la suite de recours du FIVA contestant ce cumul, la Cour de cassation a cassé ces décisions.

[106] Le préjudice d'anxiété a été reconnu par un arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 2010 au terme duquel un salarié qui avait travaillé dans un établissement figurant sur une liste établie par arrêté ministériel se trouvait par le fait de l'employeur dans une situation d'inquiétude permanente face au risque de déclarer à tout moment une maladie liée à l'amiante. Cette anxiété était réactivée par les contrôles et examens réguliers qu'il était amené à subir. Par un arrêt du 25 septembre 2013, la Cour de cassation a confirmé l'existence de ce préjudice pour les salariés ayant été exposés à l'amiante et a précisé que le simple fait d'avoir travaillé dans une entreprise figurant sur les listes était suffisant pour que ce préjudice existe sans qu'il soit nécessaire de le documenter.

La cour d'appel resaisie au fond s'est conformée au principe de déductibilité mais a modifié le principe retenu pour le calcul de la rente en substituant des taux progressifs en fonction des degrés d'incapacité à des taux linéaires réduisant par là même les montants de la rente accordée lors de son premier jugement et donc imposant aux victimes concernées le remboursement d'un trop- perçu

À ce premier élément est venue s'ajouter l'obligation de rembourser la différence entre les deux décisions successives de la Cour d'appel la seconde aboutissant à des montants inférieurs à la première.

Les victimes concernées − 664 au total − devaient ainsi rembourser au FIVA le montant de la rente accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) dont elles ont bénéficié et qui n'avait pas été déduite de l'indemnisation qui leur avait été versée.

Les associations de victimes ont alors saisi les pouvoirs publics et les parlementaires de cette question. Les ministres de tutelle du FIVA ont demandé à son conseil d'administration d'accorder la remise gracieuse des sommes dues au titre de la différence entre le montant accordé au titre du déficit fonctionnel permanent entre le premier jugement de la cour d'appel et le second (lettre du 28 juin 2012 des ministres de la santé et du budget).

Tirant les conséquences de ces décisions ministérielles, le conseil d'administration du fonds a étendu la mesure aux jugements à venir. Les victimes gardent, par ailleurs, la possibilité de demander une remise gracieuse totale au vu de leur situation personnelle.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise sanitaire provoquée par l'emploi massif de l'amiante et son interdiction tardive n'appartient toujours pas au passé. En témoigne la persistance de flux importants de nouvelles demandes adressées aux fonds créés pour réparer les conséquences de l'exposition à l'amiante, même si le nombre global de bénéficiaires tend à progressivement se stabiliser. Ses conséquences, différées autant que diffuses, inscrivent ainsi dans la durée et sans doute pour longtemps les réponses à apporter à des victimes atteintes de pathologies tout particulièrement cruelles.

La phase actuelle de relative stabilisation offre l'opportunité d'une réflexion pour remédier aux faiblesses des mécanismes complexes mis en place dans l'urgence il y a quinze ans et que la Cour avait soulignés dès 2005, qu'il s'agisse du manque de ciblage du dispositif de cessation d'activité, créant des ruptures d'égalité entre les victimes, ou de la congestion permanente du fonds d'indemnisation qui porte notamment préjudice aux personnes les plus atteintes.

Cette réflexion devrait en ce sens rechercher une adaptation du dispositif de cessation anticipée d'activité à la réalité des expositions dans les entreprises tout en l'étendant aux malades de l'amiante qui aujourd'hui ne peuvent y prétendre. Elle devrait aussi viser une simplification des modalités de l'indemnisation des victimes de sorte que les délais fixés par la loi soient respectés et que les contentieux de toute nature soient réduits.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. *préciser à l'avenir lors de l'inscription d'un établissement sur la liste de ceux ouvrant droit au bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité, les métiers et les lieux d'exercice éligibles, comme c'est déjà le cas pour le secteur de la construction et de la réparation navale et les ports ;*
2. *ouvrir à toutes les victimes reconnues atteintes d'une pathologie en lien avec l'amiante, quel que soit leur régime de protection sociale, le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité ;*
3. *remédier aux dysfonctionnements du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) :*
   - *en lui permettant d'accorder aux victimes de maladies malignes le bénéfice des conséquences qui s'attachent à la faute inexcusable de l'employeur, sans qu'elles soient contraintes de recourir à la voie judiciaire ;*
   - *en liant son appréciation de la pathologie à celle des organismes de sécurité sociale ;*
   - *en obligeant à choisir une seule voie d'indemnistation et à s'y tenir jusqu'au terme de la procédure ainsi engagée ;*
   - *en élaborant un référentiel d'indemnisation commun applicable à toutes les réparations de dommages corporels, ou, à défaut en regroupant sur une ou plusieurs cours d'appel le contentieux indemnitaire relatif à l'amiante.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	294
Réponse commune de la présidente du conseil d'administration du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante et de la directrice du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)	299
Présidente du conseil de surveillance du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	302
Directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	303

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des sceaux, ministre de la justice

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Remarques relatives au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

1 - La plus essentielle est relative à l'appréciation portée sur l'activité du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), vis-à-vis duquel le rapport nous semble par trop négatif au regard des progrès accomplis par cet établissement dans le traitement des demandes d'indemnisation des victimes de l'amiante et de leurs ayants droit.

Il y est en effet mentionné que le FIVA, en particulier pour les victimes atteintes des pathologies les plus graves, ne respecte pas les délais légaux qui s'imposent à lui pour présenter et payer une offre d'indemnisation et, par ailleurs, à rebours de l'objectif qui lui était assigné d'épargner aux victimes une action en justice, génère un abondant contentieux qui « congestionne » son activité. Or ces critiques doivent être relativisées.

S'il est vrai, tout d'abord, qu'en 2012 les victimes atteintes des pathologies les plus graves n'ont reçu une offre d'indemnisation dans le délai légal de 6 mois que dans 43 % des cas, la tendance s'est clairement inversée en 2013 : au 30 novembre, 63 % de ces victimes avaient reçu une offre d'indemnisation dans ce délai et, sur la période courant de septembre à novembre, cette proportion était même de 75 %.

Ces progrès, qui résultent d'un travail au long cours engagé par la direction du FIVA ont d'ailleurs été salués, lors du conseil d'administration du FIVA du 10 octobre 2013, par la CGT et par l'Association nationale des victimes de l'amiante, qui a précisé qu'ils étaient perceptibles sur le terrain.

Il doit être souligné, de surcroît, que cette progression ne s'est pas faite au détriment des victimes de maladies dites bénignes : 63 % de ces victimes avait reçu une offre d'indemnisation dans les 6 mois en 2012 ; cette proportion était de 69 % au 30 novembre 2013 et, sur la période courant de septembre à novembre, de 70 %.

Le délai moyen de paiement des indemnités allouées aux victimes, quant à lui, s'il était supérieur au délai légal de deux mois en 2011[107], est redescendu en deçà de ce seuil dès 2012. Il ne demeure supérieur que pour les ayants-droit, tout en étant en diminution constante (plus de 4 mois en 2011, 2 mois et deux semaines en 2013).

L'importance du contentieux mérite elle aussi d'être nuancée. S'il a augmenté quasi-constamment jusqu'en 2009, il diminue depuis continuellement : 1 738 dossiers avait fait l'objet d'un recours en 2009, 1 313 dossiers en 2010, 1 200 en 2011, 1 128 en 2012 et 826 au 30 novembre 2013. Si l'on rapporte le total de ces dossiers depuis la création du FIVA au total des dossiers d'indemnisation déposés, moins d'un sur dix a emporté contestation.

2 - L'octroi par le FIVA, à toute victime d'une maladie maligne, du supplément d'indemnisation susceptible de découler de la reconnaissance d'une faute inexcusable de l'employeur (FIE) ne nous paraît pas, quant à elle, une piste à privilégier.

Le supplément d'indemnisation qui découle de la reconnaissance d'une FIE consiste en la majoration de la rente d'incapacité permanente versée par la branche AT/MP de la sécurité sociale à la victime en cas de maladie professionnelle. La reconnaissance d'une FIE a également des conséquences en termes de tarification pour l'employeur.

Or cette proposition pourrait conduire à adopter deux voies distinctes de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur selon que la maladie professionnelle est ou non liée à l'amiante. Dans les cas liés à l'amiante, les conséquences tarifaires pour l'employeur conduiraient en tout état de cause à générer des contentieux judiciaires, et ne supprimeraient donc pas l'intervention du juge.

En outre, cette proposition, qui conduirait à accorder systématiquement un surcroît d'indemnisation aux victimes d'origine professionnelle, générerait une différence de traitement entre les victimes professionnelles et environnementales.

[107] *Deux mois et une semaine, contre un mois en 2010.*

Enfin il faut souligner qu'une fois la victime indemnisée, le FIVA est subrogé dans ses droits pour agir contre le responsable du dommage. Si la faute inexcusable de celui-ci lui paraît avérée, il engage ainsi l'action récursoire, à la place de la victime qui n'est donc pas « contrainte de recourir à la voie judiciaire », dès lors que celle-ci est susceptible d'emporter une indemnisation supérieure ou la récupération des sommes qu'il a versées. Le Gouvernement s'est d'ailleurs attaché, lors de la précédente loi de financement de la sécurité sociale, à donner aux caisses primaires et au FIVA les moyens juridiques d'éviter que cette récupération n'échoue pour un motif de procédure lié à la reconnaissance du caractère professionnel de la maladie.

3 - S'agissant de l'analyse menée par les médecins du FIVA lorsqu'une telle analyse a déjà été menée par le service médical de l'assurance maladie, susceptible de conduire à des redondances et, dans de rares cas, à des divergences d'appréciation quant à l'origine de la maladie ou du décès, une modification des textes dans le sens proposé par la Cour ne doit pas être exclue ; toutefois, il a d'ores et déjà été demandé à la CNAMTS et au FIVA de se rapprocher pour remédier à cette situation.

4 - Les questions relatives à l'élaboration d'un référentiel d'indemnisation applicable quelle que soit l'origine du dommage et au regroupement du contentieux relatif aux victimes de l'amiante auprès de quelques cours d'appel ressortent plus spécialement de la Ministre de la Justice. Quoi qu'il en soit, il n'est pas sûr que le principe de la réparation intégrale tel qu'applicable en droit français serait compatible avec un référentiel qui priverait le juge de tout pouvoir d'appréciation et, accessoirement, le conseil d'administration du FIVA de son rôle dans la définition de la politique d'indemnisation des victimes de l'amiante. Par ailleurs, la clarification du droit du dommage corporel ainsi que la spécialisation des juges en cette matière seraient probablement des mesures plus adaptées que la spécialisation de certaines cours.

Remarques relatives à l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante.

Nous n'ignorons pas les imperfections du dispositif de l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (ACAATA) prévu pour les salariés d'entreprises relevant du régime général ou de celui des salariés agricoles : des assurés peuvent être amenés à percevoir cette allocation alors qu'au regard du métier qu'ils ont exercé, ils n'ont pas été exposés de façon certaine à l'amiante ; d'autres assurés ne la perçoivent pas alors qu'ils ont probablement été exposés. C'est d'ailleurs pourquoi le Gouvernement a accepté, dans le cadre de la précédente loi de financement, de préparer un rapport relatif à la faisabilité d'une voie d'accès individuelle à cette allocation. Ce rapport est encore en cours d'élaboration, en raison de la complexité du sujet, que le rapport souligne au demeurant bien en rappelant les difficultés du dispositif italien.

L'application aux entreprises de flocage, calorifugeage et fabrication de matériaux à base d'amiante(« liste 1 ») d'un critère de métier, comme cela existe pour le secteur de la construction et réparation navales et pour les ports (« liste 2 »), renforcerait indubitablement l'équité du dispositif. Mais la transposition de ce principe à la « liste 1 » serait un exercice d'une tout autre dimension que pour « la liste 2 » qui est circonscrite à deux secteurs relativement déterminés, et pour lesquels l'exposition, pour un même métier, peut être rattachée à une activité donnée ou un atelier précis d'un établissement. L'ANSES, dans un rapport sur les expositions professionnelles à l'amiante remis au Gouvernement en avril 2011, a d'ailleurs souligné le caractère complexe de la création d'une liste de métiers reconnus comme exposant à l'amiante en indiquant qu'« À ce jour, aucune base de données ne permet de dresser de façon univoque une liste exhaustive des métiers les plus exposants applicable à l'ensemble des situations ». Si cette piste mérite d'être approfondie, elle doit ainsi être abordée avec prudence, afin que le gain tiré d'une plus grande équité ne soit pas effacé, notamment, par la complexité de mise en œuvre.

Nous souscrivons, en revanche, au constat relatif à l'évolution de la jurisprudence administrative et à la question de la détermination de dates de clôture à la période au titre de laquelle les salariés peuvent valider des droits à l'ACAATA, tout en rappelant que cette clôture peut intervenir après 1997 dès lors qu'il est établi que l'utilisation professionnelle de l'amiante a persisté au-delà de cette année.

Le versement d'une ACAATA à d'autres catégories d'assurés que ceux relevant du régime général ou du régime des salariés agricoles, lorsqu'ils sont atteints d'une maladie professionnelle, serait quant à elle une mesure justifiée sur le principe ; des dispositions ont d'ailleurs été prises dernièrement pour les fonctionnaires et agents non titulaires du ministère de la mer. Mais elle exige un financement correspondant qu'il serait notamment difficile de ne pas traduire, pour les travailleurs indépendants, qui n'ont aucune couverture obligatoire au titre des accidents du travail et maladies professionnelles, par une augmentation de leurs prélèvements obligatoires.

Remarques d'ordre général.

Le drame de l'amiante, par l'importance du nombre de personnes touchées, constitue un accident sanitaire majeur de notre histoire. Les mesures prises par l'État pour en compenser les conséquences potentielles et avérées sur les personnes concernées n'ont, à notre connaissance, aucun équivalent. Il peut être regretté que leur mise en œuvre ne se soit pas inscrite dans une réflexion d'ensemble sur la réparation des risques professionnels, que les entreprises responsables n'aient pas davantage été mises à contribution, mais l'essentiel était d'assurer aux victimes et à leurs ayants droit une réparation optimale. Cet objectif nous paraît avoir été largement atteint et la grande complexité institutionnelle dont le rapport fait état doit être relativisée :

- l'existence du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) est totalement transparente pour les salariés, qui s'adressent seulement à leur caisse de retraite pour percevoir l'ACAATA;

- un seul organisme, le FIVA, indemnise toutes les victimes de l'amiante, qu'elles aient été exposées à cette fibre dans un cadre professionnel ou environnemental ; si leur maladie a une origine professionnelle et qu'elle n'est pas d'ores et déjà prise en charge comme telle par la sécurité sociale, c'est le FIVA qui accomplit en lieu et place de la victime les démarches nécessaires pour aboutir à cette prise en charge.

RÉPONSE COMMUNE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DE LA DIRECTRICE DU FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE (FIVA)

En 2013 l'activité du FIVA a été en progression avec une amélioration continue des délais et une décrue des contentieux

1 - Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante est un établissement public administratif de création récente (article 53 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001). Il convient donc de relativiser le bilan du FIVA en tenant compte de la phase de montée en charge de la structure, puis des réformes conduites depuis 2010 qui ont produit leurs premiers effets en 2012.

2 - A cet égard, la prise en compte de l'année 2013 permet, en actualisant les données, de nuancer, voire d'infléchir, les constats de la Cour sur l'activité du FIVA, le délai de présentation des offres et l'importance du contentieux.

3 - L'année 2013 a été particulièrement dynamique comme en atteste le nombre supérieur à 20 000 offres proposées aux victimes et à leurs ayants droit. Il s'agit du résultat le plus haut depuis la création du FIVA. Avec un tel nombre d'offres supérieur à celui des demandes déposées (environ 17 000 nouvelles demandes en 2012 et 18 000 en 2013), le FIVA démontre sa capacité à traiter en flux continu les dossiers des demandeurs. La diminution du stock de dossiers mentionnée par la Cour témoigne également de l'amélioration de la gestion et d'une plus grande fluidité dans le traitement des dossiers.

4 - La croissance de l'activité du FIVA s'est accompagnée d'une réduction des délais de présentation des offres et de leur paiement. Fin 2013, le délai moyen de présentation des offres aux victimes atteintes de pathologies lourdes respectait le délai légal de six mois, de même pour les pathologies bénignes. C'est d'ailleurs le délai concernant les pathologies lourdes qui s'est le plus fortement amélioré, diminuant de 15 % par rapport à l'année 2011, année mentionnée comme point de référence par la Cour. Cette évolution illustre le souci constant du FIVA, en conformité avec le contrat de performance signé avec l'Etat en février 2010, d'avoir une procédure priorisant le traitement de ces pathologies lourdes. Quant aux délais moyens de paiement, ils sont depuis 2012 inférieurs à deux mois quelle que soit la gravité de la maladie.

La situation des actions successorales, tant pour les offres que pour leur paiement, s'est aussi améliorée, mais dans une moindre mesure compte-tenu du nombre parfois important d'héritiers, parties prenantes à ces dossiers.

5 - Enfin, l'activité contentieuse liée à la contestation des offres du FIVA est en diminution constante depuis quatre ans atteignant, à la fin 2013, moins de 880 recours, soit le chiffre le plus faible depuis 2006. Le respect par le FIVA des délais légaux et réglementaires réduit de facto les contentieux pour rejet implicite (plus du tiers du contentieux selon la Cour des comptes). Les dispositions prises par le législateur en matière de prescription et la délibération du conseil d'administration du 29 octobre 2012 concernant le contentieux dit « de la Cour d'appel de Douai » évoqué par la Cour des comptes, ont également participé à cette baisse du nombre de recours contre les décisions du Fonds. Les suites de cette dernière mesure et son règlement, qui revêtent un caractère exceptionnel, sont décrits de façon exhaustive dans le rapport d'activité 2012 du FIVA. Le traitement des 664 dossiers concernés impacte fortement l'activité des services du FIVA en ce qu'il nécessite un suivi individualisé dans le respect des règles de la comptabilité publique.

Le FIVA permet d'indemniser toutes les victimes de l'amiante dans un contexte de relative diminution de la part des victimes dont le caractère professionnel de la maladie a été reconnu

1 - Le FIVA a pour mission d'assurer l'indemnisation des victimes de l'amiante et de leurs ayants droit, que l'exposition soit d'origine professionnelle ou environnementale. Dans les conditions fixées par la loi du 23 décembre 2000 et son décret du 23 octobre 2001, le FIVA répare intégralement les préjudices subis. Cette indemnisation vient compléter celle éventuellement obtenue dans le cadre professionnel, mais sans se confondre avec cette dernière.

2 - Néanmoins, l'entrée dans le dispositif d'indemnisation prévue par les textes fondateurs du FIVA va au-delà des seules maladies professionnelles, comme en témoigne la baisse de la part des victimes professionnelles prises en charge par le FIVA qui passe de 78 % en 2010 à 70 % en 2012. L'arrêté du 5 mai 2002 énumère les maladies dont le constat vaut justification de l'exposition à l'amiante lorsque le caractère professionnel de la maladie n'est pas établi (14 % des victimes en 2012). Par ailleurs, pour les victimes ne relevant pas des catégories précédemment évoquées, l'article 7 du décret du 23 octobre 2001 a instauré une Commission d'examen des circonstances de l'exposition à l'amiante afin qu'il soit statué sur la réalité de l'exposition à l'amiante et son lien avec la maladie constatée (16 % des victimes en 2012).

3 - Le service médical du FIVA joue un rôle important à l'entrée dans le dispositif d'indemnisation décrit ci-dessus, puis dans l'appréciation des préjudices, leur graduation en fonction d'un barème médical qui n'est pas superposable à celui de l'assurance maladie, notamment pour les pathologies lourdes. Dès lors, de par les textes fondateurs du FIVA, la mission de sa médecine conseil est distincte de celle de la médecine conseil

de l'assurance maladie : barèmes médicaux différents, réparation intégrale d'une part et réparation forfaitaire d'autre part.

4 - Le service médical du FIVA fonde son analyse en s'appuyant sur un réseau d'experts spécialistes en pathologies professionnelles de l'amiante. Si des différences avec les caisses de sécurité sociale ont pu apparaître dans la qualification des pathologies et l'évaluation des préjudices, elles restent limitées. Une concertation avec la branche AT-MP du régime général est en cours pour y remédier.

5 - Pour les pathologies valant exposition à l'amiante, notamment pour les mésothéliomes, le FIVA demande la certification du diagnostic du mésothéliome au Groupe Mesopath[108], compte tenu des difficultés du diagnostic de cette pathologie qui repose essentiellement sur l'examen anatomo-pathologique et immuno-histochimique. La plupart des anatomo-pathologistes qui ont établi le diagnostic initial envoient leurs prélèvements à ce groupe, en qualité de groupe national de référence, pour faire valider leur analyse. Dans le cas d'une reconnaissance en maladie professionnelle, le FIVA ne demande pas cette certification.

[108] Centre national de référence pour le diagnostic anatomo-pathologique des mesothéliomes et des tumeurs pleurales.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DU FONDS DE CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ DES TRAVAILLEURS DE L'AMIANTE (FCAATA)

Le rapport relatif à « L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler » n'appelle de ma part aucune observation, ni sur les constats, ni sur les recommandations portant sur le rôle du fonds.

Je rappelle que le conseil de surveillance du FCAATA n'est chargé que de l'examen des comptes tenus par la Caisse des dépôts et consignations et du rapport annuel d'activité du fonds établi par la CDC dont le contenu est fixé dans la convention liant le ministère chargé des affaires sociales, la CNAMTS et la CDC. Il peut aussi formuler des observations relatives au fonctionnement du fonds. Mais cela n'inclut pas les principes mêmes qui régissent l'octroi de l'ACAATA.

Les partenaires sociaux et les représentants des associations membres du conseil de surveillance utilisent cependant cette instance pour exposer leurs demandes et poser des questions aux représentants des administrations. C'est pourquoi ils sont attachés au maintien des deux réunions annuelles prévues par le décret du 29 mars 1999.

Le conseil de surveillance, pas plus que la CDC, n'est en capacité d'apprécier la gestion par les CARSAT de ce dispositif, ce qui suppose des contrôles sur place.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Ce projet n'appelle de ma part qu'une observation portant sur la troisième recommandation visant à remédier aux dysfonctionnements du Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA).

La Cour des comptes préconise de permettre au FIVA d'accorder aux victimes de maladies malignes le bénéfice des conséquences qui s'attachent à la faute inexcusable de l'employeur, sans qu'elles soient contraintes de recourir à la voie judiciaire.

Si je comprends la volonté d'alléger les contraintes qui pèsent sur les victimes dans le cadre du processus indemnitaire, je m'interroge sur les modalités de mises en œuvre de la reconnaissance de faute inexcusable par le FIVA, qui ne sont précisées ni dans le texte ni dans la recommandation.

Par ailleurs, il convient de souligner que, par nature, l'indemnisation de la faute inexcusable de l'employeur ne doit peser ni sur les comptes du FIVA ni sur ceux de la branche AT-MP et que, par conséquent, un mécanisme de recouvrement auprès des entreprises doit donc être prévu.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

8
La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain

PRÉSENTATION

Dans le chapitre du rapport public annuel de 2009 consacré à « L'État, éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels », la Cour avait relevé que la mise en place d'une mission budgétaire « publications officielles et information administrative » annonçait le regroupement des deux directions.

La Cour souhaitait que la réforme se traduise par la création d'une structure unique, ne se limitant pas à la juxtaposition des deux entités. Elle appelait à une clarification des trois métiers : diffuseur légal, documentaliste et éditeur public. Elle observait également que les ressources commerciales du budget annexe, créé à l'occasion de la fusion, allaient progressivement se réduire, dès lors que les Journaux officiels perdraient le monopole de la production des annonces légales.

Elle ajoutait que, face à des charges fixes diminuant moins vite que les recettes, il importait de trouver des ressources de substitution, qu'elles soient de nature commerciale ou budgétaire.

Par la suite, le décret du 11 janvier 2010 a créé la direction de l'information légale et administrative (DILA), nouvelle direction d'administration centrale résultant de la fusion de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française.

Placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement, la DILA a pour principales activités la diffusion légale, l'édition publique et l'information administrative.

La fusion a visé trois objectifs : réaliser des économies d'effectifs dans la logique de la politique de révision générale des politiques publiques (RGPP) et obtenir des réductions de coûts, par la mise en place de synergies ; développer une logique de « groupe multimédia », capable de s'adapter à de nouvelles offres ; faciliter l'émergence d'une stratégie de l'État dans le domaine de l'édition et de l'information légale.

Aujourd'hui, la Cour établit un premier bilan de cette fusion et souligne les difficultés à surmonter pour que la DILA assure sa viabilité.

I - Un positionnement encore mal assuré

A - Une fusion à consolider

Le processus de fusion avait été entamé, dès 2007, par la mise en place d'un budget annexe commun aux deux directions des Journaux officiels et de la Documentation française. Il s'était poursuivi en 2008 par la création d'une agence comptable commune, puis par la constitution de premiers services mutualisés, s'agissant notamment des fonctions supports.

Issue du regroupement des deux anciennes directions composées de personnels très divers, tant par le statut que par la culture d'entreprise, la DILA, créée en 2010, s'est faiblement démarquée, dans un premier temps, de l'organisation antérieure avec le maintien de structures juxtaposées concernant ses métiers.

Engagée à partir de 2012, la réorganisation, dite « DILA 2012 », vise à développer une transversalité et une complémentarité entre des activités et des métiers différents, afin de répondre aux attentes des usagers et des clients. Ainsi, le nouveau département de l'édition regroupe, au sein de cette direction, l'ensemble des métiers de l'édition.

Cependant, le développement du numérique et, corrélativement, la fin de l'impression et de la diffusion « papier » réclament une adaptation des agents aux nouveaux produits numériques, faisant appel à l'acquisition de compétences et d'une expertise nouvelles. L'effort tout particulier de formation à ces nouveaux métiers concerne de nombreux agents, qui sont ainsi confrontés à une véritable reconversion professionnelle, comportant certaines difficultés d'adaptation.

Les deux anciennes directions étaient réparties sur quinze sites différents. La fusion a permis une rationalisation des implantations de la DILA actuellement installée sur quatre sites et qui le sera finalement sur deux sites à l'horizon 2017.

Toutefois, la direction ne disposera pas d'un progiciel informatique intégré de gestion budgétaire et comptable avant 2015, alors que les outils

actuels ne permettent pas de sécuriser la traçabilité des chaînes d'opérations, ce qui est générateur de risques.

B - Une ambition initiale à concrétiser

La création du budget annexe - *Publications officielles et information administrative* (BAPOIA) - a reposé sur des ressources issues principalement de la commercialisation de produits assurant le financement de services gratuits au bénéfice des usagers, sans dépendre pour autant de ressources budgétaires de l'État.

Sous l'égide du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative, créé par un autre décret du 11 janvier 2010, l'un des objectifs poursuivi par la fusion a été de faciliter l'émergence d'une véritable stratégie de l'État dans le domaine de l'édition et de l'information légale. Elle supposait une réflexion d'ensemble sur l'édition publique où la DILA devait jouer un rôle majeur.

Or la DILA n'a pas, jusqu'à présent, été portée par une impulsion au niveau adéquat, de nature à inciter, par exemple, les administrations centrales à recourir à ses services.

Même si la DILA préside le réseau interministériel de reprographie depuis début 2011 et s'efforce d'animer ainsi un réseau de mutualisation de l'impression, elle ne s'est pas vue conférer les moyens de l'ambition affirmée au moment de la réforme avec une « approche métier » de nature à fédérer la soixantaine d'éditeurs publics : leur action demeure largement autonome en dépit des quelques conventions bilatérales passées entre la DILA et des ministères.

Tout au plus, la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, a tracé des perspectives en ce sens, faisant de la DILA le référent interministériel de première intention pour les administrations de l'État et leurs opérateurs en matière de publication.

Deux ans après sa publication, cette circulaire n'a pas encore fait l'objet d'une déclinaison opérationnelle permettant à la DILA de développer sa stratégie et de devenir l'acteur de référence dans le domaine de l'édition publique et de l'information légale.

La stratégie de la DILA vise simplement à développer, à moyen terme, une offre de services numériques capable de contribuer à la diffusion de la norme juridique, à l'information administrative et au débat

public au moindre coût, en proposant de nouveaux outils et des solutions innovantes, tout en préservant ses recettes propres.

II - Un « modèle économique » fragile

A - Des ressources précaires à terme

Les activités de la DILA reposent sur un triptyque : le métier de presse légale, celui d'imprimeur de « labeur » et celui d'éditeur. Les ressources de la DILA (soit 211 M€ en 2012) proviennent, pour environ 90 %, des recettes commerciales procurées par la publication de deux bulletins d'annonces : le bulletin officiel des annonces des marchés publics[109] (BOAMP) et le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales[110] (BODACC), alors que les perspectives de recettes provenant des autres activités demeurent marginales.

L'importance des recettes procurées par ces annonces permet à la DILA de financer des produits gratuits, ou très déficitaires, dans le domaine des publications et des travaux ou prestations d'édition. Il en est de même en matière de renseignement administratif, avec *Légifrance*, portail d'accès notamment au *Journal Officiel*, le site internet *Service public*[111] et avec le service téléphonique *3939*. Ces services sont, en effet, coûteux mais connaissent des taux d'audience en progression soutenue ; leur qualité est reconnue.

Ce « modèle économique », ainsi qualifié par la DILA, devient fragile. En effet, les recettes d'annonces provenant du BOAMP risquent de se contracter progressivement : si la DILA conserve son monopole légal sur la publicité des annonces des marchés publics européens, elle est maintenant concurrencée, pour les marchés publics nationaux, par des plates-formes de dématérialisation privées et publiques, par la presse régionale et par des éditeurs privés.

Les ressources provenant des annonces du BODACC sont largement dépendantes de la prise d'éventuelles mesures de simplification administrative conduisant à un allègement des obligations de publication, voire à leur suppression.

[109] Complètement dématérialisé.
[110] Toujours en impression « papier ».
[111] Service de renseignement administratif en ligne.

Enfin les autres recettes (ventes de publications, abonnements, prestations et travaux d'édition) sont en constante diminution : 21,8 M€ en 2010, 19,3 M€ en 2011 et 16,7 M€ en 2012, la tendance s'accentuant même au premier semestre 2013.

Face à cette évolution, la DILA tente de développer de nouvelles ressources[112], tout en assurant la sauvegarde de ses recettes traditionnelles par une démarche commerciale plus offensive ; elle vise aussi à pratiquer, selon son directeur, une « vigilance et une pédagogie active pour prévenir les évolutions réglementaires défavorables ».

À cet égard, la mise en œuvre de l'annonce faite par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), autorisant les très petites entreprises à ne plus publier leurs comptes au BODACC, peut occasionner une diminution significative à très court terme des recettes de la DILA. S'il est compréhensible que la DILA cherche à préserver ses ressources provenant des annonces légales, encore faut-il que les actions qu'elle entreprend dans cette optique soient cohérentes avec la politique menée par le Gouvernement en matière de simplification des mesures administratives. Toute autre attitude ne serait pas acceptable.

Les recettes de la DILA, en progression jusqu'en 2011 atteignant 224 M€, se sont établies à 211 M€ en 2012, en baisse de 6 % par rapport à 2011.

Tableau : l'évolution des recettes de la DILA (2009 – 2012)

En M€	2009	2010	2011	2012
Recettes d'annonces	178,4	184,5	205,2	194,0
Autres recettes	29,7	21,8	19,3	16,7
Total	**208,1**	**206,3**	**224,5**[113]	**210,7**

Source : DILA

S'agissant de l'année 2013, les prévisions de recettes inscrites en loi de finances s'établissent à un total de 219,5 M€ (194,4 M€ en recettes d'annonces et 25,1 M€ en autres recettes). Cependant, les résultats

[112] Publicité en ligne, impression pour les tiers, *e-learning*, hébergement d'applications d'autres administrations dans le *cloud* de la DILA.

[113] Le « pic » de 2011 s'explique par une nouvelle offre tarifaire de redevance du BOAMP consistant à permettre un achat anticipé et groupé d'unités de production d'annonces.

observés au premier semestre 2013 ont conduit la DILA à diminuer les prévisions de recettes et à ajuster les dépenses en conséquence.

L'évolution des résultats nets de la DILA commence d'ailleurs à traduire cette nouvelle tendance : en 2010 : 45,6 M€ ; en 2011 : 46,7 M€ ; en 2012 : 17,2 M€ ; en 2013 : 26 M€ selon les estimations de la DILA[114].

Alors que jusqu'à récemment, la DILA présentait une situation financière largement bénéficiaire en raison de l'automaticité longtemps garantie de l'essentiel de ses recettes, une inversion de tendance à plus ou moins brève échéance apparaît maintenant vraisemblable.

B - Des réductions d'effectifs sans diminution des charges à ce jour

Les coûts salariaux de la nouvelle entité sont obérés pour partie par les charges salariales d'un sous-traitant historique, la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO).

Les différentes catégories de personnels de la DILA et de la SACI-JO

La DILA emploie plusieurs catégories de personnel de statuts très divers : des agents de droit public, fonctionnaires titulaires ou contractuels, dont une majorité issue de l'ancienne direction de la Documentation française, des agents de droit privé issus de l'*ex* direction des Journaux officiels. Elle a aussi historiquement recours à des salariés de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO).

La SACI-JO est régie par le statut de la presse parisienne et dispose d'un quasi-monopole d'impression des publications de la DILA. Cette société fournit par convention, depuis 1880, la main d'œuvre nécessaire à la chaîne de production du *Journal Officiel* dans les ateliers de la DILA. La convention la plus récente, de mars 2007, prévoit la fourniture de la main d'œuvre nécessaire à la composition, l'impression, l'expédition et la distribution du *Journal officiel* dans les ateliers de la direction des Journaux officiels. Son effectif est passé en cinq ans de 400 à 202 salariés. Elle est encore en sureffectif en dépit de plans de départs anticipés.

[114] Le résultat net de l'année 2012 est en forte diminution, parce que cet exercice a connu une hausse exceptionnelle de charges en raison de sorties d'immobilisations et de la constitution de provisions, notamment pour congés payés et créances douteuses. L'écart de 30 M€ observé cette année-là correspond donc à des opérations non récurrentes, constituant en partie un rattrapage par rapport aux exercices antérieurs, qui en auraient été alors impactés.

Elle assure, dans les locaux de la DILA et au moyen de l'outil industriel que cette direction met à sa disposition, la production du *Journal Officiel de la République française* (édition Lois et décrets), des documents administratifs et des textes d'intérêt général, des débats et documents parlementaires, des annonces légales et des travaux de la marque Documentation française, notamment, qui lui est confiée par la DILA.

En outre, et en vertu d'un protocole d'accord de 2006, la moitié des salariés de la société sont mis à disposition de la DILA qui les emploie directement dans certains de ses services, comme les départements de l'informatique, et de l'information économique et régalienne.

Au 31 décembre 2012, la DILA employait ainsi 754 collaborateurs directs et 202 salariés de la SACI-JO, soit un total de 956 agents.

Lors de la fusion, priorité a été d'abord donnée à une réduction des effectifs[115] de la DILA, notamment au moyen de plans de départs anticipés, dont le coût n'a pas permis, au moins à court terme, une diminution proportionnelle des dépenses occasionnées par ses propres personnels, lesquelles ont même augmenté (+ 0,9 % en 2010 ; + 2,7 % en 2011 ; + 1,3 % en 2012).

Les charges de personnel de l'ensemble agrégé DILA-SACI-JO sont passées, de 114 M€ en 2010 à 116 M€ en 2012. Les prévisions de la DILA sont de 121,5 M€ en 2013, 121 M€ en 2014 et 125 M€ en 2015.

En 2012, ces dépenses cumulées représentent ainsi plus de 55 % des ressources totales de la DILA, réduisant d'autant les marges de manœuvre de la direction confrontée à la contraction de ses recettes, toutes natures confondues.

En ce qui concerne les agents de la seule DILA, hors les salariés de la SACI-JO, l'harmonisation des rémunérations des agents des deux anciennes directions, mise en œuvre sur une période de trois ans, a ralenti la baisse attendue de la masse salariale. Le coût élevé du dispositif de cessation anticipée d'activité dans la presse parisienne (CAAPAT) pour les quelque 130 salariés de droit privé, employés directement par la DILA et ayant choisi d'en bénéficier entre 2007 et 2012, a entraîné une augmentation sensible des charges. Si l'on observe en 2012 une tendance faiblement orientée à la baisse de la masse salariale *stricto sensu* à hauteur de 0,7 M€, les plans de départ anticipés, ajoutés à la forte

[115] De 2010 à 2012, les effectifs moyens de la DILA sont passés de 807 à 730 équivalents temps plein (ETP), soit une diminution de 77 ETP, et une baisse d'un peu plus de 9 %. Parallèlement, le plafond d'emplois (nombre maximum d'emplois permanents autorisés au budget annexe) est passé de 898 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2010 à 835 ETPT en 2013.

augmentation des charges liées à la caisse des pensions et de prévoyance[116] ont pour résultat la persistance d'une croissance des coûts liés aux plans de départ à la retraite.

Le coût des revenus de remplacement[117] des 130 salariés précités est estimé à 35,4 M€ sur la période 2007-2020.

Si le plan de départ de ces agents se traduit également par une économie évaluée à 50,7 M€ sur les salaires qu'il aurait fallu leur verser sur la même période, la Cour relève le coût très important du dispositif qui alourdit sur une durée significative les charges de la DILA. Des mesures plus rigoureuses s'imposent.

C - Une coûteuse sous-traitance obligée

La DILA doit donc collaborer au quotidien avec son sous-traitant obligé qu'elle héberge dans ses locaux, la SACI-JO.

Le maintien de l'impression « papier » du *Journal Officiel*

La diffusion « papier » du *Journal Officiel* est en baisse constante. Dans le contexte de la rapide montée en puissance des publications numériques, le Gouvernement n'a pas souhaité mettre fin à l'impression « papier » du *Journal Officiel*. La rotative alors utilisée étant frappée d'obsolescence, l'option a été prise, en novembre 2008, d'équiper l'atelier d'imprimerie de la future DILA d'une nouvelle rotative quatre couleurs, d'un coût de plus de 10 M€.

Cette décision a reposé sur des considérations diverses : le souhait de ne pas précipiter l'arrêt de la diffusion physique du *Journal Officiel*, l'impossibilité, dans l'état actuel du droit, de diffuser des données nominatives par voie numérique et le souhait de conserver une capacité interne d'impression du *Journal Officiel* quel qu'en soit le format.

[116] Les engagements hors bilan relatifs à la caisse des pensions et de prévoyance, qui concernent l'ensemble des agents de la DILA et de la SACI-JO, sont évalués à un total agrégé de 104 M€ pour les années 2013 à 2017.

[117] Le revenu de remplacement, qui ne peut être inférieur à 78 % de la rémunération nette des douze derniers mois, se compose d'une allocation mensuelle et d'une indemnité de mise à la retraite.

Ce choix d'investissement a eu pour conséquence de maintenir une activité d'impression dont le coût en charges de sous-traitance est très significatif.

La SACI-JO refacture sa production d'impression à la DILA. Il s'agit en réalité de l'ensemble de ses dépenses de personnel que la DILA règle sur ses crédits de fonctionnement[118] au titre des prestations effectuées pour son compte. Dans ces prestations facturées à la DILA, qui se sont élevées à 42 M€ en 2012, sont comptabilisés les salaires avec TVA, les cotisations à la caisse des pensions et de prévoyance et les plans de départ anticipé[119].

De plus, en application d'un protocole de 2006, non remis en cause lors de la fusion, la société, dont le plan de charges ne permet pas l'emploi à plein temps de l'intégralité de ses salariés, met actuellement à disposition de la direction environ la moitié de son effectif, soit 90 agents qui sont affectés dans différents départements de la DILA (édition, information régalienne et économique, informatique et télécommunications, etc.). La rémunération de ces salariés, dits « mutualisés », facturée comme prestation de sous-traitance à la DILA, n'est donc pas incluse dans les dépenses de personnel de la direction telles qu'elles sont retracées dans le budget annexe[120].

Au plan budgétaire, cette pratique aboutit à minorer l'ensemble des charges de personnel réellement supportées par la DILA.

D - La contestable acquisition d'une nouvelle rotative

L'acquisition de la nouvelle rotative, en remplacement de l'ancien équipement, correspondait au maintien de l'édition « papier » du *Journal Officiel*, ainsi qu'à un objectif de reconversion d'imprimerie « de presse » en imprimerie « de labeur » à forte valeur ajoutée, dans la perspective d'un arrêt de l'impression de la presse régalienne (JO lois et décrets, BODACC, etc.), vouée à un terme assez rapproché à une diffusion exclusivement numérique.

[118] Titre 3 du budget de l'État.
[119] Le coût des plans de départs anticipés des salariés de la SACI-JO, à la charge de la DILA, est évalué à 22,7 M€ pour 2013 à 2017.
[120] Titre 2 du budget de l'État – dépenses de personnel.

Selon la DILA, la décision a été prise en tablant sur l'hypothèse d'un retour sur investissement atteint en 2017.

Pour autant, cet équipement est aujourd'hui largement en surcapacité par rapport aux besoins de la production papier. La part des « pages imprimées » a, en effet, connu une diminution de l'ordre de 45 % entre 2011 et 2012.

La réduction du nombre d'exemplaires du *Journal Officiel* conduit à considérer comme inéluctable à court terme la suppression de son édition papier.

En outre, la DILA n'est pas encore parvenue à se positionner comme le prestataire de service principal d'autres administrations. Ainsi, le poste « Prestations et travaux d'édition » a connu une baisse sensible en 2012 de 35 % par rapport à 2011. L'objectif poursuivi était l'extension de l'offre de prestations réalisables par la DILA, notamment par l'augmentation de sa capacité de production liée à la nouvelle rotative.

Cette perspective ne semble pas aujourd'hui se concrétiser. Le pari d'imposer la DILA sur le marché de l'imprimerie de labeur très concurrentiel, avec des coûts salariaux tels qu'ils ont été décrits, apparaît hasardeux.

Sauf à ce que la DILA puisse devenir l'imprimeur privilégié, sinon obligé, des productions des administrations centrales et des principaux opérateurs, la question de la pérennité de la convention qui lie l'État à la SACI-JO se pose nécessairement.

Au-delà, pour que la DILA développe son activité sur des ressources propres, celles-ci ne peuvent pas être uniquement dépendantes de publications de caractère régalien, basées sur des tarifs réglementés largement artificiels dont le devenir sera, à terme, compromis par les mesures de simplification administrative et de baisses des charges des entreprises.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Près de trois ans après sa création, la DILA n'a pas encore assuré son positionnement et sa pérennité dans le domaine de l'édition publique et de l'information légale.

Le « modèle économique » de la direction repose sur des ressources incertaines à terme et des charges fixes peu compressibles dans le mode de fonctionnement actuel. Son financement provient essentiellement de recettes commerciales de publication qui lui permettent en particulier de faire face aux coûts élevés de mise en œuvre de sites internet de service public très appréciés des usagers. Cependant, ces ressources étant étroitement dépendantes de réglementations de publicité légale dont la tendance est à l'allègement, sa situation financière, jusqu'à présent largement bénéficiaire, pourrait se dégrader. La question de la soutenabilité à terme du modèle économique de la DILA reste posée.

En regard, les importantes réductions d'effectifs opérées tardent à se concrétiser par des économies budgétaires, en raison notamment de coûteux plans sociaux que la DILA doit financer largement. Ses charges ordinaires de personnel sont, en outre, lourdement obérées par des dépenses de sous-traitance obligée. Elle s'est néanmoins dotée d'une nouvelle rotative actuellement en surcapacité de production, en raison notamment de la rapide montée en puissance de l'édition numérique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *accélérer la transition de la DILA vers l'édition numérique et développer les services en ligne pour l'ensemble des administrations ;*
2. *dématérialiser complètement le Journal Officiel, en supprimant sa version papier, après avoir réglé les questions juridiques pendantes (en particulier la publication des changements de noms) ;*
3. *alléger les charges de la DILA, notamment par la réduction des coûts salariaux directs et de ceux, indirects, résultant de la sous-traitance.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Premier ministre	318
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	320
Président de la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO)	321

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Les directions des Journaux officiels (DJO) et de la Documentation française (DDF) ont fusionné pour former la direction de l'information légale et administrative (DILA) créée par le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010. Cette fusion est d'abord la conséquence d'une politique de mutualisation des activités de la DJO et de la DDF.

A cet égard, la création d'un budget annexe commun aux deux anciennes directions avait été précédée de rapprochements fonctionnels permettant une rationalisation des activités tant sur les plans administratif que financier. Ainsi, dès 2006, la centralisation de la diffusion commerciale des produits a été réalisée auprès de la DDF. Ce mouvement s'est poursuivi en 2007 avec l'intégration de la DDF dans un budget annexe commun « Publications officielles et information administrative ». Enfin, la création de la DILA a parachevé cette évolution en 2010. Tout au long de ce mouvement, le souci de maîtrise des dépenses, de modernisation et de simplification de l'organisation des services de l'État a été pris en compte.

Cette évolution a également requis une modernisation des relations contractuelles entre la DILA et la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO). En effet, la SACI-JO intervient dans la publication des journaux officiels depuis plusieurs décennies dans le cadre d'une convention régulièrement renouvelée, dont la dernière modification a eu lieu le 28 mai 2007. Depuis lors, la moitié du personnel de la SACI-JO travaille dans des structures (éditoriales ou informatiques) « mutualisées » dans un cadre juridique fixé par le législateur.

La fusion de la DDF et de la DJO a en outre entraîné des économies d'échelle, l'instauration d'une politique éditoriale dynamique et l'optimisation de l'exploitation d'un outil industriel modernisé.

Dès l'origine, la constitution de la DILA avait pour premier enjeu de réaliser des économies d'échelle par la mise en commun des ressources et des compétences des deux anciennes directions. Elle a globalement répondu à cette attente comme l'indique la réduction des dépenses « matériel » sur la période 2009-2012, celles-ci diminuant de 92 M€ à 87 M€. Pour leur part, les recettes ne se sont pas érodées et affichent en 2013 un niveau comparable à celui atteint en 2008-2009.

Il convient, enfin, de relever le régime spécifique de la « caisse de pensions » créée en 1904. En effet, les agents de droit privé de la DILA et ceux de la SACI-JO ne sont pas affiliés aux régimes de retraites complémentaires relevant de l'ARRCO et de l'AGIRC, mais à ce régime particulier. L'État n'acquitte pas de cotisation directe mais assure le versement d'une fraction des prestations – 11,4 millions d'euros en 2012.

L'activité de publication a elle aussi été modernisée. La DILA a ainsi procédé en 2011-2012 à une refonte éditoriale consistant à supprimer trois revues – Regards sur l'actualité, Problèmes politiques et sociaux, Grande Europe. Elle a réalisé une nouvelle maquette notamment pour Les Cahiers français et Problèmes économiques ainsi qu'une nouvelle formule éditoriale.

Elle a procédé au lancement de deux collections de poche – Doc en poche et Réflexe Europe.

En outre, la DILA poursuit une stratégie de groupe multimédia dans laquelle s'inscrivent ses activités internet à travers le site Legifrance, le service d'information aux différentes catégories d'usagers à travers notamment Service-public et Vie-publique. Au total, sur les neuf premiers mois de 2013, les neuf sites internet gérés par la DILA ont enregistré près de 250 millions de visites, en progression de plus de 30 %.

Plus largement, il s'agira pour la DILA de poursuivre une politique de réforme de son modèle industriel fondée sur le passage d'une culture et d'un modèle « presse » à une activité d'imprimerie de labeur (qualité, productivité, compétitivité) et ainsi gagner des parts de marché.

Cette démarche est aujourd'hui largement entamée et se poursuit avec l'assistance du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), instance créée concomitamment à la DILA par décret du 11 janvier 2010. La mission du Conseil consiste notamment à fournir au Premier ministre, sous formes d'avis et de recommandations, une analyse des métiers de l'édition publique, de leur évolution. Le COEPIA permet de conforter la DILA dans son positionnement. A cet égard, la circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, prise à l'initiative du COEPIA, rappelle le rôle interministériel de la DILA en tant que « référent interministériel de première intention pour les administrations de l'État et les opérateurs en matière d'édition ».

Dans cette optique, la DILA se tourne dorénavant vers une offre de services à destination des administrations, ce qui lui permet d'améliorer l'exploitation de son outil industriel. A cette fin, elle pilote depuis janvier 2011 le réseau interministériel « reprographie » dont l'objet est de rationaliser les moyens d'impression des administrations.

En conclusion, la DILA a été chargée de poursuivre ses efforts pour maîtriser ses dépenses d'exploitation, de développer de nouveaux services numériques à destination des administrations, des citoyens, des entreprises et du monde associatif et de maintenir ses recettes d'annonces tout en proposant de nouvelles prestations dans le domaine de l'impression et de l'édition.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons pris connaissance avec intérêt de votre rapport intitulé « La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. Il appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, nous partageons votre analyse sur l'évolution des recettes. L'équilibre du budget de la DILA repose en effet en trop grande partie sur des recettes issues des annonces légales. Dans un contexte de concurrence sur les annonces de marchés publics nationaux et d'éventuelles mesures de simplification conduisant à l'allègement ou à la suppression des obligations de certaines publications, il convient à la fois de rappeler la compétence historique et reconnue de la DILA en matière de publications d'annonces mais aussi la nécessité de rechercher de nouvelles ressources pour assurer une plus grande diversification de ses recettes.

Nous partageons également votre analyse sur la nécessaire maîtrise des charges en particulier les dépenses de personnel directes et indirectes. Les prochains budgets devront poursuivre la réduction des effectifs qui devra se traduire également par une baisse de la masse salariale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ ANONYME DE COMPOSITION ET D'IMPRESSION DES JOURNAUX OFFICIELS (SACI-JO)

J'ai lu avec beaucoup d'attention votre étude et, considérant votre proposition, j'ai souhaité apporter quelques observations qui porteront exclusivement sur la SACIJO et qui, je l'espère, permettront d'éclaircir un peu plus le rôle actuel de notre société, au service de l'État, depuis plus de 130 ans.

Je ne reviendrai pas sur les développements du courrier du 30 octobre dernier que j'ai adressé au Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes sur le fonctionnement de l'entreprise et je me tiendrai à des précisions sur la vision même que la Cour semble avoir de notre structure.

En introduction, et afin d'être en adéquation avec la convention, je précise que la SACIJO n'est pas « le sous-traitant obligé de la DILA » mais un véritable partenaire conventionnel aux services du Premier ministre. « Les deux parties réaffirment », le 28 mars 2007, « leurs engagements dans un cadre partenarial renforcé par la loi « Participation et actionnariat salarié ».

« La direction supérieure du travail appartient au Directeur de l'information légale et administrative qui détermine l'ordre de priorité des travaux » confiés à la société « et réglemente les horaires de travail après consultation de la direction de la SACIJO », et « la SACIJO s'engage à assurer une exécution diligente et irréprochable des travaux et à fournir le personnel à la réalisation des différents travaux dont pourra la charger la DILA, afin que cette dernière puisse remplir ses missions de service public ».

D'autre part, la convention qui lie la SACIJO à l'État ne fixe pas les règles uniquement autour de l'imprimerie mais concerne également « l'essentiel des travaux qu'elle a ou aura à charge de faire réaliser, dans le domaine de compétence de cette dernière et en assurant l'adaptation des personnels et matériels à l'évolution des technologies ».

Depuis son origine, la SACIJO a toujours su évoluer et s'adapter à maintes reprises aux nouvelles exigences techniques et d'organisations du travail et c'est encore le cas aujourd'hui.

En réponse au premier point de l'étude de la Cour sur l'organisation actuelle de la SACIJO, je ne partage pas votre avis qui laisse supposer que les mutualisations de salariés de notre société vers les différents secteurs d'activité de la DILA répondent à une problématique de gestion de sureffectif.

Par ailleurs, je désirerais comprendre ce que vous entendez par « elle est encore en sureffectif (la SACIJO) en dépit de plans de départs anticipés » et plus précisément où se trouveraient aujourd'hui ces sureffectifs.

En fait, ces mutualisations de personnels étaient rendues nécessaires et souhaitables au regard des évolutions professionnelles liées à la

dématérialisation de l'information et à la volonté de l'Etat de moderniser ses services en préconisant une mutualisation des moyens et des outils de production.

Des synergies et une forme de fongibilité étaient alors possibles entre nos ateliers et les services éditeurs et informatique de la DILA.

Pour rappel, ces mobilités sont la résultante de négociations difficiles mais sans conflit majeur avec les partenaires sociaux dans les années 2005/2006, des négociations qui, comme vous le rappelez, nous ont conduits à diminuer les effectifs de moitié (de 400 à 202 sociétaires en 5 ans).

Force est de constater que nos personnels contribuent avec efficience et, au quotidien, au fonctionnement des départements de la DILA et à la production d'un nombre considérable de publications, qu'elles soient diffusées sur supports papiers ou dématérialisées, qu'il s'agisse du Journal officiel de la République française (éditions Lois et Décrets), des documents administratifs et des textes d'intérêt général, des débats et documents parlementaires, des avis et rapports du Conseil économique et social, des bulletins annexes, des conventions collectives, des codes ou pour certains de nos personnels, de l'alimentation et de la gestion des sites du service public.

En deuxième point, concernant nos ateliers graphiques prépresse et impression, je puis vous assurer que le changement est en cours et que nous traitons de plus en plus de travaux de qualité. Le papier demeurera encore longtemps complémentaire du numérique et nous mesurons déjà la pertinence des investissements réalisés.

Notre atelier graphique prépresse est lui aussi en pleine mutation et se prépare à traiter, en production, en plus des travaux de PAO, les toutes dernières technologies autour du monde numérique.

Les imprimeries doivent se recentrer de plus en plus vers des travaux de qualité tant sur le fond que sur la forme. C'est pour ces raisons que nous recherchons depuis plusieurs mois une qualité de travail de type « Labeur » sur la rotative. Toutes nos démarches d'obtention de certifications vont dans ce sens, qu'ils s'agissent des normes 14001 et 9001, ou du projet PSO pour les dernières en date.

Enfin, et quant à vos interrogations sur l'investissement de la nouvelle rotative, nous commençons déjà à basculer des publications de nos machines feuilles vers celle-ci et il faut noter l'arrivée de nouveaux travaux prévus dès le début de l'année 2014 tel le CIDJ.

Cependant, je partage votre avis sur la DILA et sur la place qu'elle doit occuper en tant qu'imprimeur incontournable des administrations et des principaux opérateurs publics.

Pour conclure sur ce chapitre, je vous rappelle, à la lecture du rapport, que la SACIJO gère uniquement les personnels et la production de ses deux ateliers graphiques prépresse et impression mais qu'elle n'a pas de responsabilité sur la brochage/finition, l'expédition la distribution et la maintenance dont les agents et les missions sont du ressort de la DILA. L'imprimerie et ses effectifs sont de fait répartis sur les deux entités.

En dernier point et pour être le plus exhaustif, sachez que la SACIJO dispose depuis mars 2005 d'un bureau d'études en ingénierie qui, sous la conduite de la direction technique de la société, travaille sur l'ensemble des dossiers évoqués ci-dessus et notamment sur la conduite de projets transversaux afin de positionner au mieux l'administration vers ces nouvelles technologies à savoir : l'ePub (format ouvert standardisé pour les livres numériques), le DPS (référence en matière de développement et de publication d'applications pour iPad et autres tablettes), l'impression à la demande et le Web to Print (mise à disposition d'une plateforme web permettant de proposer des produits imprimés en ligne).

Toutes nos études sont réalisées dans le respect de nos engagements sur la maîtrise des coûts, la qualité du travail et la réactivité de nos personnels, dans un esprit d'intérêt général, au service du citoyen.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

9
Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée

PRÉSENTATION

Depuis sa création en 1938, la SNCF accorde à ses personnels des facilités de circulation sur son réseau, telles que gratuité ou tarifs préférentiels, comme le faisaient auparavant les anciennes compagnies ferroviaires auxquelles elle a succédé. Elle a progressivement amplifié ces avantages qui étaient à l'origine une contrepartie de l'exigence de mobilité imposée aux personnels des entreprises de chemin de fer.

Dans un chapitre de son rapport public de 2010 intitulé « La SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion », la Cour avait traité de ces facilités de circulation accordées aux cheminots et à leur famille. Sans remettre en cause le principe de cet avantage, elle soulignait l'importance du nombre de bénéficiaires, plus de 800 000 personnes en 2009 comprenant les cheminots, actifs ou retraités, et leur famille proche, conjoints, enfants et veufs, sans compter les ascendants.

La Cour relevait également le coût de ces facilités pour la SNCF, tenant notamment au manque à gagner pour l'entreprise, alors même que sa direction avait échoué en 2009 à faire accepter une revalorisation significative de la participation des bénéficiaires aux frais de réservation. La Cour recommandait de réviser les modalités d'attribution et d'usage des facilités de circulation, et évoquait l'intégration de ces facilités comme avantage en nature dans la base de calcul des cotisations sociales.

Afin d'examiner les suites données par la SNCF, la Cour a mené en 2013 un contrôle du régime des facilités de circulation des personnels de la SNCF. Elle a, par ailleurs, examiné à cette occasion le régime des facilités de circulation accordées par l'entreprise à des tiers sans lien avec la SNCF.

I - Les facilités de circulation des personnels de la SNCF : un empilement coûteux pour l'entreprise

A - Une sédimentation de droits entraînant une extension continue des bénéficiaires

1 - Un régime touffu

Les personnels de la SNCF bénéficient, pour eux-mêmes et leur famille, de la gratuité de circulation sur l'ensemble du réseau ferroviaire. Cette gratuité est sans limite pour les agents actifs et retraités, réserve faite de restrictions d'usage durant quelques périodes de forte affluence. Elle est contingentée pour leurs ayants droit, qui, au-delà d'un quota annuel de voyages gratuits[121], disposent de droits à une réduction permanente de 90 % sur le prix des billets.

Sur les lignes à réservation obligatoire (lignes à grande vitesse et quelques liaisons *Intercités*), les bénéficiaires acquittent une participation aux frais de réservation[122]. Cette obligation, déjà modique, est allégée pour les agents actifs qui jouissent d'un quota annuel de huit dispenses de paiement des réservations.

À ces facilités dites « principales » s'ajoutent diverses facilités dites « accessoires », essentiellement des possibilités de transport de marchandises ou de mobilier liées aux circonstances de la vie personnelle et professionnelle de l'agent.

[121] Pour les conjoints et enfants de moins de 21 ans des cheminots sous statut, actifs ou retraités : 16 droits à voyage par an, permettant de voyager gratuitement (hors trains soumis à restriction et hors prix de la réservation) jusqu'au surlendemain, à 12 heures, du début du voyage.

[122] Ainsi en 2013 : 13,40 € pour une réservation de TGV en 1e classe en période de pointe mais 1,50 € pour une réservation TGV en période normale.

En dépit d'un effort de clarification depuis 2009, les directives internes de la SNCF régissant le régime des facilités de circulation accordées à ses personnels et leurs ayants droit demeurent un ensemble touffu, marqué par l'accumulation de concessions successives dans le cadre du dialogue social, et, de ce fait, recélant nombre d'archaïsmes[123] et d'incohérences[124]. Mais la sensibilité sociale du sujet freine toute tentative de simplification et a dissuadé jusqu'à présent toute réflexion sur la modernisation d'ensemble d'un dispositif vieux de 75 ans.

2 - La dérive du champ des bénéficiaires

La SNCF invoque, pour légitimer les facilités de circulation, le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à « l'organisation du contrôle des transports et à diverses mesures intéressant la Société nationale des chemins de fer français ». Posant une interdiction de principe de délivrer des facilités de circulation comportant une réduction de plus de 50 %, ce texte admet une exception pour les facilités dont bénéficient « les agents des chemins de fer en activité ou pensionnés, leurs femmes et leurs enfants mineurs dans les conditions prévues par un règlement homologué par le ministre des travaux publics[125] ».

À partir de cette base réglementaire manifestement destinée à harmoniser les pratiques en place dans les différentes sociétés concessionnaires de chemin de fer nationalisées et réunies au sein de la SNCF, l'adaptation ultérieure du régime s'est effectuée par une succession de textes internes à la SNCF, plus d'une cinquantaine depuis 1952, avalisés par le ministère de tutelle. En pratique, c'est par de simples lettres signées par le directeur chargé des transports ferroviaires à ce ministère que sont homologuées les modifications du dispositif.

[123] Par exemple, les réductions pour transport de bois et de charbon, les « carnets d'approvisionnement » délivrés lorsque la commune de l'agent n'a pas de marché, d'épicerie, de supérette ou de supermarché, ou encore les facilités de circulation attribuées à l'enfant de plus de 21 ans, à charge, demeurant chez un retraité SNCF veuf ou divorcé et « tenant son ménage ». Bien que souvent d'application marginale, ces facilités n'ont pas fait, jusqu'à présent, l'objet d'un « toilettage ».

[124] Par exemple, selon la distinction honorifique qui leur a été accordée, agents sous statut ou agents contractuels n'ont pas les mêmes droits de conservation de l'intégralité de leurs facilités de circulation lors du départ en retraite. Il en est de même, entre actifs et retraités pour le délai à l'issue duquel l'enfant du concubin bénéficie de facilités de circulation.

[125] Article 16 paragraphe a) du décret-loi du 12 novembre 1938.

Ces révisions successives ont très rapidement dépassé la définition de 1938 et ont substantiellement élargi le champ des bénéficiaires.

Certains de ces élargissements peuvent être considérés comme des adaptations normales aux évolutions de la société depuis 1938, comme le travail féminin, le développement de nouvelles formes de vie de couple ou le développement des familles recomposées. Ils ont contribué à augmenter le nombre de bénéficiaires en faisant ainsi admettre comme ayants droit le concubin ou le partenaire de PACS, ainsi que les beaux-enfants mineurs de l'agent actif ou retraité (enfants du conjoint, du concubin ou du partenaire de PACS).

D'autres extensions ont clairement outrepassé les limites fixées par le décret-loi de 1938. La principale concerne l'octroi, en 1956, de facilités aux ascendants (parents et grands-parents) de l'agent et de son conjoint puis, en 1974, aux ascendants (parents et grands-parents et même, curieusement, arrière grands-parents) du retraité et de son conjoint. Ces extensions ont elles-mêmes été amplifiées par les élargissements précités de la notion de conjoint. Les intéressés se voient reconnaître, sur demande de leur part, le bénéfice de quatre droits à voyages gratuits par an. L'inclusion des ascendants dans les ayants droit est une spécificité de la SNCF : ainsi, dans le cadre des accords de réciprocité avec les compagnies étrangères, les ascendants et les ayants droit des agents ne bénéficient pas de facilités de circulation.

De même, la limitation aux « enfants mineurs » posée par le texte de 1938 a été battue en brèche, d'abord par le maintien des facilités aux enfants de 18 à 21 ans lorsque la majorité civile a été abaissée à 18 ans, puis par la prise en compte des enfants majeurs dans des situations particulières (enfants à charge, étudiants jusqu'à 28 ans, handicapés) ou dans certaines circonstances (gratuité des trajets pour parcours scolaire, des trajets pour rejoindre un parent en cas de divorce ou de séparation, des trajets liés à certaines activités culturelles ou sportives).

Par ailleurs, les quelque 3 360 médecins exerçant à temps complet ou partiel au profit de la SNCF bénéficient, comme les cheminots, de facilités de circulation pour eux-mêmes et leurs ayants droit, avantage présenté par la SNCF comme un moyen de s'attacher la collaboration durable de ces praticiens.

B - Les cheminots : des bénéficiaires minoritaires

L'addition de ces différentes catégories aboutit à un nombre particulièrement élevé de bénéficiaires. Selon la SNCF, la répartition était la suivante ces dernières années :

Tableau : nombre de bénéficiaires des facilités de circulation

Actifs			
	2009	**2010**	**2011**
Agents	188 482	159 000	163 005
Ayants droit	239 490	305 529	172 914
Total	427 972	464 529	335 919

Retraités			
	2009	**2010**	**2011**
Agents	138 727	124 006	184 564
Ayants droit	272 240	241 971	236 093
Total	410 967	365 977	420 657

Répartition agents/ayants droit			
Total	**838 939**	**830 506**	**756 576**
dont agents	327 209	283 006	347 569
dont ayants droit	511 730	547 500	409 007

Source : SNCF[126]

Si le nombre de bénéficiaires a diminué de 10 % depuis la précédente intervention de la Cour, passant de 838 939 en 2009 à 756 576 en 2011, on observe qu'à cette date les cheminots en activité ne représentaient, avec 163 005 personnes, que 21,5 % des bénéficiaires, derrière les retraités (24,3 %) et largement derrière les ayants droit, qui, avec 409 000 personnes, en constituaient 54,1 %.

[126] Les variations importantes de chiffres s'agissant notamment des ayants droit des actifs ou des retraités ont été confirmées par la SNCF.

Encore ces chiffres de la SNCF doivent-ils être complétés. Ne recensant parmi les ayants droit que ceux qui reçoivent automatiquement leur dotation en titres de circulation, à savoir les partenaires de couple et les enfants de moins de 21 ans, ils ne prennent pas en compte ceux qui doivent en faire la demande (ce droit est alors qualifié de « quérable »), soit plus de 340 000 personnes : ascendants (248 000 personnes), enfants majeurs de plus de 21 ans à charge (12 028 personnes), enfants de quatre à moins de douze ans (78 504 personnes), médecins et leurs ayants droit (8 818 personnes).

Le total des bénéficiaires des facilités de circulation s'établissait donc, à la fin de 2011, à plus de 1 100 000 personnes, dont seulement environ 15 % de cheminots en activité. Le grand nombre, parmi les bénéficiaires, de personnes dont les liens avec le chemin de fer sont pour le moins ténus, pose un problème au regard de l'égalité d'accès au service public ferroviaire.

C - Des outils de gestion améliorés depuis 2009

La SNCF a entrepris en 2009 une amélioration de la gestion des facilités de circulation de ses personnels. Jusqu'alors, les cartes de circulation détenues par les cheminots, actifs ou retraités, étaient uniquement des documents en papier d'une exploitation lourde, ne permettant que difficilement au contrôleur de détecter d'éventuelles fraudes.

La SNCF a introduit en 2009 le *Pass Carmillon*, une carte d'identité dotée d'une puce électronique et reliée à une base de données centrale. Cette carte, fournie à tous les agents actifs ou retraités, facilite le processus de réservation et permet aux contrôleurs exerçant dans les trains de vérifier, pour autant qu'ils utilisent leur terminal de lecture, les droits de son détenteur. Elle peut être invalidée à distance en cas de perte, de vol, ou d'expiration des droits du titulaire. Par ailleurs, permettant un décompte immédiat et une facturation en temps réel des réservations, l'introduction du *Pass Carmillon* a permis de mettre fin aux pratiques qui consistaient à réserver une place dans plusieurs trains pour un même trajet en attendant de savoir lequel on allait prendre, ou à réserver toutes les couchettes d'un même compartiment pour ne pas avoir de voisin. La SNCF considère que le coût de l'élaboration et du déploiement du *Pass Carmillon* a été immédiatement amorti par la suppression du manque à gagner provoqué par ces réservations abusives.

Cette modernisation ne concerne pas tous les ayants droit, qui continuent à disposer uniquement de titres en papier, automatiquement ou sur demande, ce qui occasionne d'importants frais de gestion et d'envoi.

Il est regrettable à ce titre que l'extension du *Pass Carmillon* aux ayants droit, tout au moins aux membres de la famille proche, n'ait pas été menée à bien jusqu'à présent, alors qu'il s'agit de la population de bénéficiaires la plus nombreuse. La SNCF fait valoir que les facilités dont bénéficient les ayants droit sont des droits à circuler sans limite durant une période donnée (de 36 à 60 heures) et non à faire un trajet spécifique, ce qui se révèlerait difficile à gérer informatiquement. Toutefois, elle s'est engagée à réexaminer les diverses possibilités en ce domaine.

Une autre amélioration récente de la gestion des facilités de circulation a été la numérisation systématique des dossiers de pièces justificatives des bénéficiaires et l'unification des bases de données correspondantes, ce qui donne à la SNCF une capacité de gestion centralisée et en temps réel.

D - Un début de régularisation au titre des cotisations sociales mais pas au titre de l'impôt sur le revenu

La Cour avait évoqué, dans son rapport annuel de 2010, la nécessaire intégration des facilités de circulation comme avantage en nature dans la base de calcul des cotisations sociales. Une convention transitoire entre la SNCF et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), prenant effet au 1er janvier 2010, a reconnu que les facilités de circulation constituaient un avantage en nature et les a intégrées dans la base de calcul des cotisations sociales. Elle est échue depuis la fin 2012 mais continue d'être appliquée par les parties.

Toutefois, cette convention déroge à la réglementation puisque la SNCF prend à sa charge non seulement la part patronale dont elle est redevable, mais également les contributions sociales (CSG, CRDS) incombant normalement aux agents, au motif de l'impossibilité d'individualiser le calcul de ces avantages en nature. Par ailleurs, l'assiette de calcul, qui ne prend en compte que les facilités de circulation sur les trains à réservation obligatoire, valorisées qui plus est à un tarif très bas, est largement sous-évaluée.

Il conviendrait qu'une nouvelle convention prenne en compte ces avantages de façon plus réaliste. Cela nécessite que la SNCF mette en œuvre l'adaptation de ses systèmes d'information à laquelle elle s'était engagée dans la convention de 2010.

Enfin, une régularisation s'impose également du point de vue fiscal : les facilités de circulation constituant un avantage en nature, leur valeur devrait être déclarée à l'administration des impôts tant par l'employeur que par le salarié.

E - Un coût pour l'entreprise très supérieur aux évaluations de la SNCF

Le coût des facilités de circulation pour la SNCF comprend non seulement les charges directes qu'elle doit acquitter pour faire fonctionner le dispositif, mais aussi le manque à gagner commercial qu'il provoque. La SNCF ne suit régulièrement aucun de ces coûts. Les présentations qu'elle en fait se caractérisent par une sous-estimation manifeste.

Elle évaluait le coût direct en 2011 à 9,7 M€ et considérait qu'il était largement couvert par les contributions versées par les bénéficiaires[127]. Toutefois, cette somme n'incluait que les charges, essentiellement salariales, de gestion des facilités, et ne prenait pas en compte les cotisations sociales acquittées par la SNCF sur l'avantage en nature que constituent les facilités de circulation, soit entre 13 et 15 M€ selon les années. Le coût direct du dispositif se situe ainsi à près de 25 M€ par an, presque le triple du chiffre fourni par la SNCF, et n'est donc pas totalement couvert par les contributions des bénéficiaires.

Surtout, une bonne estimation de l'impact de ce dispositif sur les comptes de l'entreprise ne doit pas se limiter au seul coût direct : elle doit inclure le manque à gagner commercial qu'il entraîne.

La SNCF a une conception minimaliste de ce manque à gagner, puisqu'elle l'estime limité à l'effet d'éviction sur les trains à réservation obligatoire complets, c'est-à-dire le prix total des places qui n'ont pu être vendues à des clients parce que réservées par des personnels de la SNCF ou leurs ayants droit. Par cette méthode, elle évaluait le manque à gagner à 21 M€ en 2010.

La Cour considère pour sa part que le manque à gagner correspond à la différence entre les contributions actuellement payées par les bénéficiaires des facilités et ce qu'ils payeraient s'ils étaient assujettis aux tarifs commerciaux applicables aux voyageurs « normaux », en tenant compte de la diminution corrélative du nombre de leurs voyages en train.

[127] Contribution aux frais de réservation et part du prix du billet non couverte par la réduction de 90 % dont bénéficient les conjoints et les enfants mineurs au-delà de leur contingent de voyages gratuits, soit 19,8 M€ en 2011.

L'estimation de ce manque à gagner est d'autant plus difficile que la SNCF ne s'est pas dotée des moyens de l'évaluer, faute d'adaptation en ce sens de son système d'information pour suivre les consommations individuelles de facilités de circulation. Selon la méthode et les hypothèses retenues, les évaluations de l'impact total des facilités de circulation du personnel et des ayants droit sur les comptes de la SNCF vont d'une cinquantaine de millions d'euros à des sommes dépassant significativement 100 M€. Si ces évaluations doivent être prises avec précaution, il est avéré que le coût global pour la SNCF est très supérieur à l'évaluation qu'elle en donne.

La Cour relevait en 2010 que la SNCF ne fournissait aucune indication sur le coût des facilités de circulation dans l'annexe à ses comptes annuels. C'est toujours le cas aujourd'hui, alors que l'exigence de transparence financière imposerait la mention d'un ordre de grandeur du manque à gagner correspondant.

II - Les facilités de circulation accordées à des tiers : une générosité à mieux maîtriser

A - Malgré la multiplication des conventions, la persistance de droits injustifiés

À partir d'une interprétation extensive des dispositions du décret-loi du 12 novembre 1938, qui, outre les cheminots et leurs ayants-droit, prévoyait la fourniture de facilités de circulation à des fonctionnaires des organismes publics chargés de la tutelle ferroviaire ainsi qu'à diverses personnes « qui concourent à l'exécution du service des chemins de fer », la SNCF a accordé, à son initiative ou à la demande du ministère de tutelle, des facilités à un nombre important de bénéficiaires extérieurs.

Un certain nombre de ces facilités sont fondées sur des conventions qui, moyennant une contrepartie financière versée à la SNCF, fournissent à des catégories de bénéficiaires une gratuité de circulation pour des déplacements de service sur tout ou partie du réseau. La plupart de ces conventions, qui lient la SNCF à divers organismes publics, n'appellent pas d'observations particulières.

On relèvera néanmoins le cas du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui est lié avec la SNCF par trois conventions, dont l'une, spécifique à la direction générale des

infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), prévoit la fourniture de cartes personnelles de libre circulation à un certain nombre d'agents « au titre des missions de surveillance et de contrôle des chemins de fer qu'ils exercent ». Or si certaines de ces facilités paraissent effectivement justifiées par l'exercice de missions concourant directement au service ferroviaire, telles celles attribuées aux agents de la permanence « accidents » de la sous-direction de la sécurité et de la régulation ferroviaire, d'autres correspondent au maintien de droits acquis dont la justification actuelle apparaît inexistante.

Ainsi, pour des raisons qui ne sont pas apparues clairement à la Cour, 509 contrôleurs des transports terrestres disposaient début 2013 d'une carte de circulation régionale, théoriquement destinée à un usage professionnel mais pouvant en pratique être utilisée à titre privé. Or le concours apporté par ces fonctionnaires, qui dépendent de la sous-direction des transports routiers, à l'exécution du service des chemins de fer apparaît des plus limités.

De même, des fonctionnaires du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui ont été autrefois en poste à la direction des transports terrestres continuent de bénéficier, au titre des droits acquis, de facilités de circulation semblables à celles des cheminots, d'où leur dénomination d'« assimilés ». Ce régime des « assimilés » a été mis en extinction au 30 juin 2004 : il continue donc de s'appliquer aux agents en activité ou en retraite qui en bénéficiaient à cette date, ainsi qu'à leurs ayants droit[128], mais pas à leurs collègues moins anciens occupant le même type de fonctions. La fourniture de facilités de circulation aux « assimilés » est intégralement à la charge de la SNCF, l'État, contrairement à ce qui avait été initialement convenu, ne lui versant aucune contrepartie à ce titre.

Il serait souhaitable que le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie rationalise la gestion des facilités de circulation de ses personnels en la regroupant dans une convention unique prévoyant une contrepartie financière. En aucun cas, les agents publics chargés de fonctions de tutelle ou de contrôle sur la SNCF ne devraient bénéficier, pour eux ou leur famille, de facilités de circulation utilisables à titre privé.

Enfin, les conventions conclues entre la SNCF, l'Assemblée nationale et le Sénat pour la fourniture de cartes de libre circulation aux parlementaires et de cartes demi-tarif à leur conjoint prévoient une contrepartie financière payée à l'entreprise par les assemblées.

[128] Soit près de 1 000 personnes à la fin de l'année 2012.

Cependant, son montant est bas puisqu'il représente moins de 30 % du tarif commercial de ces cartes, alors que, par exemple, la convention avec un ministère comptant un nombre important d'agents bénéficiaires est fondée sur un prix de 70 % du tarif commercial.

B - Une nécessaire remise en ordre des facilités accordées à des personnalités publiques

Des facilités de circulation sont accordées sur décision du président de la SNCF, sans aucune contrepartie financière, à un certain nombre de « personnes rendant ou ayant rendu des services éminents aux chemins de fer »[129].

On trouve parmi les bénéficiaires certaines personnes ayant effectivement tenu des responsabilités importantes touchant au secteur ferroviaire (par exemple d'anciens présidents, administrateurs ou directeurs généraux de la SNCF, des responsables d'organismes proches de la SNCF). Mais, en application d'usages anciens ou de la politique de relations publiques de l'entreprise, on constate que des facilités de circulation sont également accordées à plusieurs dizaines de personnalités, responsables et anciens responsables de l'exécutif ou responsables de hautes institutions administratives ou judiciaires, et dans certains cas à leurs proches, donc à des bénéficiaires n'ayant pas de lien spécifique avec le monde ferroviaire.

L'exigence de transparence requiert que les conditions d'octroi de facilités individuelles à des tiers correspondent à des critères objectifs approuvés par le conseil d'administration de la SNCF, et fassent l'objet de procédures appropriées pour en assurer le respect et en permettre le contrôle. S'agissant des responsables publics, les facilités attribuées devraient donner lieu à la passation systématique de conventions avec les institutions ou organismes dont ils dépendent, assorties d'une contrepartie financière pour la SNCF.

[129] Selon les termes d'un arrêté du 25 février 1939 du ministre des travaux publics, précisant les modalités d'application du décret-loi de 1938 précité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il n'est pas interdit à une entreprise de faire bénéficier ses salariés d'avantages en nature et de tarifs préférentiels sur ses propres produits ou services. La Cour ne préconise donc pas la suppression des facilités de circulation que la SNCF accorde à ses personnels et qu'elle présente comme constitutives de l'« identité cheminote ».

Des évolutions sont pourtant nécessaires et possibles. Il s'agit, dans le respect des règles sociales et fiscales et en application de règles internes claires, de s'assurer régulièrement de la pertinence du système par rapport à la politique salariale et sociale de l'entreprise, en ayant soin d'en maîtriser l'ampleur et le coût, et d'en contrôler effectivement la mise en œuvre.

C'est donc à un exercice de « remise à plat », encore jamais entrepris, que la SNCF devrait procéder, en liaison avec les institutions représentatives du personnel. La perspective de l'ouverture du transport ferroviaire des voyageurs à la concurrence donne l'occasion, et même rendra nécessaire d'ouvrir le dossier.

Il conviendrait que soient également revus les nombreux et complexes dispositifs accordant des facilités personnelles de circulation à des bénéficiaires sans lien avec la SNCF. Là aussi, les facilités accordées ont tendu à dépasser le cadre initial, et leur maintien serait problématique dans le contexte d'ouverture à la concurrence.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *réviser les modalités d'attribution et de gestion des facilités de circulation accordées aux personnels de la SNCF, notamment :*
   - *en supprimant les facilités de circulation accordées aux ascendants ;*
   - *en rendant quérables les facilités accordées aux autres ayants droit ;*
   - *en achevant le travail de rationalisation des différents droits ;*
   - *en se dotant des instruments nécessaires pour mesurer l'usage individuel de ces facilités ;*

- *en augmentant le nombre de lignes ferroviaires et de plages horaires interdites à l'usage des facilités personnelles de circulation ;*

2. *appliquer aux facilités de circulation le droit commun de la prise en charge des contributions sociales ;*
3. *appliquer le régime fiscal des avantages en nature aux facilités de circulation ;*
4. *mentionner dans l'annexe aux comptes annuels de la SNCF une estimation du coût des facilités de circulation incluant le manque à gagner qu'elles entraînent ;*
5. *à l'exception des personnels de contrôle qui ne sauraient bénéficier de telles facilités, ne délivrer des facilités de circulation à des tiers agents de l'État ou membres d'institutions publiques que pour des motifs de service et dans le cadre de conventions prévoyant une contrepartie financière effective pour la SNCF ;*
6. *soumettre à l'approbation et au contrôle régulier du conseil d'administration de la SNCF :*

   - *un régime révisé des facilités de circulation accordées à ses personnels et leurs ayants droit, intégrant les recommandations précédentes ;*
   - *la définition de critères objectifs pour la délivrance de ces facilités à des tiers.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	340
Ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche	341
Président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	343
Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	345

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons pris connaissance avec intérêt de votre analyse et de vos recommandations, et en particulier de vos constats relatifs à l'extension progressive du nombre des bénéficiaires, la contribution modeste des bénéficiaires ne permettant pas de couvrir les coûts directs supportés par la SNCF ainsi que l'ordre de grandeur de plusieurs dizaines de millions d'euros du manque à gagner pour la SNCF, ce qui en fait un coût substantiel malgré l'existence d'un certain intervalle d'incertitude.

Tout d'abord, nous partageons l'idée que le principe de ces facilités doit être maintenu, car elles font partie intégrante du pacte social qui lie les cheminots à 1'entreprise.

Toutefois, les recommandations de la Cour doivent inciter la SNCF à poursuivre l'effort de modernisation et de rationalisation qu'elle a déjà engagé.

Notamment, il nous semble nécessaire d'assurer une traçabilité individuelle de ces facilités, afin d'en évaluer plus finement le coût pour l'entreprise, d'en permettre un meilleur contrôle, d'améliorer l'information financière du conseil d'administration sur ce sujet mais aussi d'affiner la problématique de leur traitement fiscal et au titre des cotisations sociales.

Toute évolution du système, qui relève avant tout de la responsabilité de la direction de l'entreprise, devrait évidemment faire l'objet d'une concertation sociale approfondie.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE

Ce projet appelle de ma part les remarques suivantes.

1. Concernant le principe même des facilités de circulation et les travaux déjà réalisés par la SNCF

La Cour relève à juste titre « qu'il n'est pas interdit à une entreprise de faire bénéficier ses salariés d'avantages en nature et de tarifs préférentiels sur ses propres produits ou services ». Je remarque ainsi que la Cour ne préconise pas la suppression des facilités de circulations que la SNCF accorde à ses salariés. En effet, les facilités de circulations accordées aux personnels de la SNCF relèvent d'avantages normaux accordés à ses salariés, à l'instar de la pratique d'autres grandes entreprises. Je considère que ces facilités de circulation font partie du contrat qui lie les cheminots à l'entreprise et que toutes éventuelles évolutions du dispositif ne pourraient intervenir qu'après négociations avec les partenaires sociaux. Ainsi et même si les textes d'attribution de ces facilités méritent sans doute d'être clarifiés, après concertation avec les partenaires sociaux, il m'apparaît normal qu'au-delà des cheminots, les retraités puissent en bénéficier ainsi que d'autres populations d'ayants droit dans le cadre de la politique sociale de la SNCF. Je note par ailleurs qu'au vu des chiffres transmis par la Cour, le nombre de bénéficiaires a baissé de 10 % depuis 2009.

De plus, il m'apparaît important de souligner les travaux déjà réalisés par la SNCF à la suite notamment du rapport de 2010 afin de rationaliser le dispositif tout en maintenant les principes de cette politique sociale. Je pense notamment à l'introduction du Pass Carmillon, doté d'une puce électronique et relié à une base de données centrale, qui a constitué une avancée notable permettant de tendre vers une meilleure gestion du dispositif et d'éviter des pratiques de multi-réservations par une personne.

2. Concernant le manque à gagner pour la SNCF

La Cour estime à plus d'une centaine de millions d'euros le manque à gagner des facilités de circulation pour l'entreprise. La SNCF évalue quant à elle la perte de recettes à 21 M€, pour l'année 2010. Cette différence d'approche s'explique notamment par le fait que la SNCF ne comptabilise le manque à gagner que pour les trains à réservation complets où effectivement les réservations par les bénéficiaires de facilités de circulations ont un effet d'éviction sur les autres voyageurs. Cette approche peut être certes complétée par la prise en compte d'autres effets mais il est difficile de partager l'idée selon laquelle l'usage de trains non complets par des bénéficiaires de facilités de circulation ferait perdre des recettes à l'entreprise.

3. Concernant les régularisations au titre des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu

Comme le remarque la Cour, un premier effort a été entrepris avec la signature d'une convention provisoire en 2010 entre l'entreprise et l'ACOSS. Il appartient à l'entreprise et aux organismes sociaux de poursuivre ce travail.

4. Concernant les facilités de circulation accordées aux agents du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le nombre de personnes auxquelles s'applique le régime de l'assimilation est en décroissance régulière. Ainsi, le nombre d'agents de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) qui en bénéficiaient en 2008 était de 126 ; il est de 90 pour 2013, soit une baisse de 30 % en cinq ans.

Concernant les facilités accordées aux contrôleurs de transports terrestres, je souligne que cette catégorie d'agents est habilitée, suivant les termes de l'article L. 1252-3 du code des transports, au contrôle du transport des marchandises dangereuses par voie ferroviaire ou guidée, routière ou fluviale. Leurs missions ont donc bien un lien direct avec le contrôle des chemins de fer et l'attribution de facilités de circulation est justifiée.

Concernant la convention passée par la DGITM « relative aux cartes de circulation délivrées à certains personnels du ministère chargé des transports », qui arrive à terme fin 2013, il sera tenu compte des préconisations de la Cour lors de son renouvellement. Par ailleurs, l'extinction progressive du dispositif pour le personnel de la DGITM relevant de l'assimilation sera poursuivie.

5. Concernant les facilités de circulation accordées aux personnalités publiques

Je considère comme la Cour que les conditions d'octroi de ces facilités doivent respecter des critères objectifs arrêtés par le conseil d'administration de l'entreprise.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

Comme le souligne à juste titre la Cour, les facilités de circulation constituent un sujet identitaire, étroitement lié à l'entreprise, et plus largement à l'histoire du monde ferroviaire. L'existence de telles facilités au sein de toutes les entreprises ferroviaires européennes en atteste. Les cheminots sont, en France comme ailleurs, extrêmement attachés à ces facilités, qui sont le signe tangible de leur appartenance à une communauté professionnelle. Il importe donc de prendre en compte cette dimension dans les perspectives d'évolution d'un dispositif symbolique de leur lien avec l'entreprise et de son histoire sociale.

A la suite d'un précédent rapport de la Cour, SNCF a engagé un important effort de modernisation de la gestion de ces facilités, de manière à permettre un meilleur contrôle de l'utilisation de celles-ci. Comme le relève la Cour, cet effort a commencé à porter ses fruits grâce à la mise en place du « Pass Carmillon » pour les collaborateurs de l'entreprise. Ces chantiers d'amélioration et de rationalisation se poursuivent. On peut mentionner en particulier la mise en service au printemps 2013 d'un nouvel outil informatique qui permet de gérer l'ensemble des bénéficiaires, actifs, retraités et ayants droits au sein d'une base de données unique.

Les règles applicables ne restent pas non plus figées. Ainsi, un nouveau référentiel concernant les agents retraités a été mis en vigueur début octobre 2013, mettant fin notamment aux disparités que souligne la Cour entre le régime applicable aux retraités contractuels et aux retraités qui relèvent du statut de cheminot. Divers autres ajustements ont été réalisés, par exemple sur les ex-conjoints lors du décès de l'ouvrant-droit ou, depuis 2009, l'indexation sur l'évolution annuelle des salaires des tarifs de réservation acquittés par les cheminots. L'indication selon laquelle « la sensibilité sociale du sujet freine toute tentative de simplification et a dissuadé jusqu'à présent toute réflexion sur la modernisation d'ensemble d'un dispositif vieux de 75 ans » ne semble donc pas reposer sur une juste appréciation des améliorations progressives apportées au système. La Cour souligne du reste les progrès réalisés sur les outils de gestion depuis 2009.

La Cour recommande d'amplifier cet effort de rationalisation en révisant les modalités d'attribution et de gestion des facilités de circulation. SNCF est attaché à la pérennité du dispositif prévu dans le décret-loi du 12 novembre 1938, qui constitue la base juridique des facilités accordées à ses salariés et à leurs ayant-droits. C'est dans le plein respect des principes essentiels de ce décret qu'une évolution de certaines dispositions mentionnées par la Cour pourra être envisagée, après concertation avec les partenaires sociaux.

S'agissant des relations avec les organismes tiers, je suis favorable à la pleine mise en œuvre de la recommandation visant à conventionner, moyennant contrepartie financière, la délivrance de facilités de circulation. Par ailleurs, la délivrance des facilités attribuées à l'initiative de l'entreprise

à un nombre réduit de bénéficiaires pour des motifs commerciaux ou de relations publiques sera aussi rendue plus transparente par la définition de critères génériques et de processus appropriés qui seront repris dans un document approuvé par le Conseil d'administration.

Au plan financier, la fourchette de « manque à gagner » résultant pour l'entreprise de l'existence des facilités de circulation, telle que la Cour la décrit, repose sur des hypothèses très incertaines et des approximations trop importantes pour aboutir à un résultat robuste. L'approche par l'effet d'éviction est la seule méthode qui permette de disposer d'un coût avéré.

Enfin, l'évolution du traitement social et fiscal des facilités de circulation recommandée par la Cour nécessite de tenir compte de l'extrême diversité d'utilisation de ces facilités, marquée par une forte imbrication entre usages professionnel et privé. La reconnaissance de principe des facilités comme accessoire en nature au contrat de travail n'épuise donc pas à elle-seule la problématique de leur traitement social et fiscal. Je vous confirme à cet égard que SNCF, avec les autres acteurs concernés, en particulier l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, est engagé dans la recherche de solutions appropriées à ce sujet.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)

L'ACOSS souhaite porter à la connaissance de la Cour que les travaux d'élaboration d'une nouvelle convention couvrant la période courant à compter du 1er janvier 2013 sont en cours, et prendra en compte autant que possible les observations et recommandations formulées par la Cour, en prévision d'un projet finalisé en janvier 2014.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre III

La Cour alerte

1. SOVAFIM : un réexamen indispensable
2. La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
SOVAFIM : un réexamen indispensable

PRÉSENTATION

La SOVAFIM (Société de valorisation foncière et immobilière) a été créée en 2006, sous le statut de société de droit privé avec l'État pour seul actionnaire.

Dans son rapport public annuel 2011, la Cour, constatant que l'utilité de la société n'était pas durablement avérée, en avait recommandé la dissolution. Cette recommandation n'avait pas alors été suivie par les pouvoirs publics, qui, considérant que cette société était à même de remplir plusieurs tâches spécifiques en rapport avec la politique immobilière de l'État, l'avaient jugé prématurée et avaient renvoyé au bilan du plan stratégique 2009-2011 puis à l'élaboration d'un plan de développement 2011-2015.

Trois ans plus tard, la Cour a procédé à une nouvelle analyse de la situation et du rôle de la SOVAFIM.

La mission initiale de la société, commercialiser les actifs immobiliers devenus inutiles à Réseau ferré de France (RFF) qui lui avaient été transférés, est aujourd'hui quasiment achevée. L'évolution de son activité traduit, en revanche, les difficultés persistantes de son positionnement, dans un contexte où la politique immobilière de l'État a été elle-même évolutive. Le cadre légal de son action a été modifié à trois reprises, notamment pour lui ouvrir la possibilité de valoriser des biens issus de l'ensemble de la sphère publique, puis pour en faire une structure de portage de biens en instance d'affectation qu'il serait estimé préférable de garder dans cette sphère plutôt que de les mettre sur le marché.

Or la SOVAFIM n'est pas parvenue à élargir son activité de cession d'actifs immobiliers d'origine publique : les tentatives de diversification de ses partenaires n'ont guère eu de résultats ; les relations avec les ministères sont malaisées et certains dossiers mal engagés.

Elle s'est progressivement transformée en « foncière ». D'une part, en conservant ou acquérant la propriété de biens mis en location, elle s'est dotée de revenus récurrents, désormais supérieurs à ceux issus de son activité de commercialisation. ; d'autre part, l'État en a fait un instrument de gestion de projets immobiliers, en se déchargeant sur elle du financement et de la maîtrise d'ouvrage. Après une première expérience d'échelle modeste (le siège de l'Organisation internationale de la francophonie, avenue Bosquet), l'État a choisi de confier à la SOVAFIM la rénovation de l'îlot Ségur-Fontenoy où doivent être regroupés les services du Premier ministre et d'autorités administratives indépendantes.

Les orientations à court terme concernant la SOVAFIM doivent tenir compte du lancement de cette opération et de la nécessité, quelles qu'en soient les fragilités, de la mener à bonne fin. Cependant, l'État, à partir de l'expérience des six années d'existence de la SOVAFIM, doit définir au plus tôt les caractéristiques exactes du ou des outils complémentaires dont il peut avoir besoin aujourd'hui pour mettre en œuvre sa politique immobilière et en tirer les conséquences sur le devenir de cette société dans sa forme actuelle.

I - Une activité initiale de cession déclinante

A - La fin de la cession des biens de RFF

La SOVAFIM s'est vu transférer 158 biens par Réseau ferré de France (RFF), pour 59,1 M€, prix déterminé sur la base de la valeur nette comptable, soit de la valeur résiduelle après amortissement, très inférieure à la valeur de marché. Fin 2012, 117 biens avaient été cédés, des processus de vente engagés pour 15 autres, 26 biens invendables rétrocédés à RFF. Reste une emprise au fort potentiel sise à La Défense, dont le caractère complexe a retardé la valorisation. Les recettes de cession cumulées ont atteint 508 M€ fin 2012, dégageant des plus-values brutes de 458 M€ et nettes de 387 M€, le montant de ces plus-values s'expliquant par l'écart entre le prix de transfert et le prix de marché.

RFF, qui a tiré peu de bénéfices de ces cessions, n'a pas effectué de nouveaux transferts à la SOVAFIM après 2007 ; les relations entre RFF et la SOVAFIM sont restées tendues, comme en témoigne le caractère laborieux de l'apurement de leurs relations financières.

B - La recherche peu fructueuse d'autres biens à céder

Les tentatives de la SOVAFIM de trouver de nouveaux biens à valoriser pour compenser le tarissement de ceux provenant de RFF ont été fort peu fructueuses.

La SOVAFIM est intervenue à l'initiative de l'État pour la cession des biens de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) entre 2007 et 2009. Elle a assuré la commercialisation d'un immeuble de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à Paris et d'un terrain de la société de défaisance de l'ex-Comptoir des entrepreneurs à Roquebrune-Cap-Martin (Alpes-Maritimes).

Du côté des ministères, la SOVAFIM a obtenu le transfert de plusieurs casernes de gendarmerie et centrales pénitentiaires désaffectées.

Ces transferts ont été opérés dans le cadre d'une « logique de portefeuille » consistant à regrouper en lot à la fois des biens de bonne qualité et des biens moins faciles à valoriser. Ce dispositif n'est pas *a priori* le plus favorable à la SOVAFIM car, du fait d'un mécanisme de complément de prix, elle partage avec le ministère concerné les gains des opérations profitables tandis qu'elle conserve à ses frais les biens qu'elle ne peut pas valoriser dans de bonnes conditions. Or si certaines opérations devraient être fort rentables (vente d'anciennes casernes de gendarmerie à Strasbourg notamment), d'autres devraient être coûteuses pour la SOVAFIM qui les a acceptées sans étude préalable suffisante (ancienne caserne de gendarmerie de Saint-Malo) ou doit faire face à une modification des règles locales d'urbanisme (ancienne centrale pénitentiaire de Nantes).

De manière générale, ce type d'opération pose de délicats problèmes d'équilibre entre la SOVAFIM et ceux qui lui apportent des biens : si la marge de la SOVAFIM est trop élevée, ses partenaires ont le sentiment d'être spoliés ; dans le cas inverse, elle n'a pas intérêt à intervenir. Que l'État soit à la fois le propriétaire des biens et l'actionnaire de la SOVAFIM ne suffit pas à régler cette difficulté.

C - Un bilan financier contrasté

Entre 2009 et 2012, la SOVAFIM a réalisé 23,46 M€ de plus-values brutes, concentrées sur un nombre limité d'opérations : 21,32 M€

soit 91 % proviennent de seulement cinq opérations : 2,2 M€ de la vente de l'immeuble de l'ACOSS, 19,12 M€ de la cession de quatre actifs transférés par RFF, dont 16,91 M€ pour la seule vente de l'immeuble occupé par La Poste dans le huitième arrondissement de Paris[130]. Certaines opérations en cours, dont celles de Saint-Malo et Nantes précitées, devraient se solder par des pertes et ont donné lieu à des provisions.

D - L'absence de perspectives

La SOVAFIM n'a plus de plan de charge suffisant : après l'abandon en 2009 du projet de valorisation de ses emprises parisiennes (projet « Vauban »), malgré quatre ans de tractations, le ministère de la défense n'a consenti aucun transfert à la SOVAFIM[131] ; le ministère de l'intérieur n'a pas l'intention de réaliser de nouveaux transferts ; seul le ministère de la justice est prêt à continuer à travailler avec elle. Les velléités d'intervention de la SOVAFIM sur des biens relevant du ministère des affaires étrangères, y compris à l'étranger, n'ont pas abouti. Paradoxalement, la SOVAFIM, qui se situe clairement dans l'orbite du ministère de l'économie et des finances, n'a bénéficié d'aucun transfert en provenance de ce ministère, notamment à l'occasion de la restructuration des réseaux de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la Douane.

Un projet d'accord-cadre tripartite entre France Domaine, les ministères et la SOVAFIM est en cours de négociation depuis plus d'un an. À la seule exception du dossier de l'ACOSS évoqué ci-dessus, les efforts de prospection de la SOVAFIM auprès des établissements publics et opérateurs ont été vains. La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, en instaurant des décotes sur les biens fonciers publics susceptibles d'être utilisés à la construction de logements pourrait rendre plus délicates les opérations de valorisation par la SOVAFIM.

[130] Le loyer payé par Postimmo rapportait plus à la SOVAFIM que le placement de la trésorerie issue de cette vente. La volonté de se constituer un patrimoine aurait pu conduire la SOVAFIM à conserver ce bien. Deux séries de considérations l'ont poussée à vendre. En premier lieu, sans ce résultat exceptionnel, elle aurait été en perte sur l'exercice 2011, pour la première fois de son existence. En second lieu, la réalisation de cet actif s'est inscrite dans la perspective de la constitution d'un « trésor de guerre » en vue de la réalisation de l'opération Ségur-Fontenoy.

[131] Hors le terrain de Sourdun (Seine-et-Marne), mentionné ci-dessous.

II - Une diversification peu convaincante

A - Une démarche opportuniste

Face au tarissement de la ressource en provenance de RFF et à la faiblesse de l'apport alternatif en biens à valoriser, la SOVAFIM a été amenée à sortir de son cœur de métier originel. L'activité de cession-valorisation, instituée dans un cadre légal, est devenue secondaire par rapport à une activité de « foncière » que l'État n'avait au départ ni prévue ni organisée. La SOVAFIM s'est éloignée davantage encore de son objet en investissant dans la production d'énergie solaire.

1 - L'évolution vers une activité de « foncière publique »

La SOVAFIM, dont la fonction était au départ celle d'un « marchand de biens », tirant ses revenus des bénéfices d'opérations de commercialisation et de valorisation, s'est muée en foncière, investisseur faisant l'acquisition de biens et droits immobiliers pour en tirer un revenu récurrent.

a) Le premier pas : l'opération Bosquet

L'État a vendu en 2008 les immeubles des 19 et 21 avenue Bosquet à la SOVAFIM (au prix de 59 M€). Elle devait les transformer puis les louer à l'État afin que celui-ci puisse les mettre à disposition de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) pour lui servir de siège. L'État a conclu en 2010 un bail de dix ans avec la SOVAFIM. Il lui verse un loyer annuel qui est aujourd'hui d'environ 5,6 M€, les réparations de toute nature étant à la charge du preneur pendant toute la durée du bail, y compris les grosses réparations. Par dérogation à l'article 1737 du code civil, la SOVAFIM s'est engagée à renouveler le bail par période de dix ans. L'État preneur bénéficie d'un droit de priorité et de premier refus pour l'acquisition de l'immeuble. Toutefois les conditions d'un éventuel rachat n'ont pas été fixées afin que la transaction ne puisse pas être qualifiée de vente à terme ou de crédit-bail.

L'Organisation internationale de la francophonie (OIF) est entrée dans les lieux au 1er janvier 2011. L'opération n'a pas fait l'objet de critiques sous l'angle de la conduite des travaux, de la qualité du produit,

du respect des délais. Son bon déroulement a été invoqué pour justifier la décision de confier à la SOVAFIM l'opération Ségur-Fontenoy.

b) Le parking du pont de l'Europe

Le parking du pont de l'Europe fait partie de l'ensemble immobilier sis près de la gare Saint-Lazare transféré par RFF. La SOVAFIM a décidé de le garder en propriété et d'en confier la réhabilitation et l'exploitation à un gestionnaire spécialisé dans le cadre d'un bail emphytéotique. À l'issue d'un appel à candidatures en 2012, elle a conclu ce bail avec le mieux-disant, la société EFFIA. Le montant sur trente ans de la redevance convenue est d'environ 28 M€.

2 - L'entrée dans la production d'énergie solaire

La SOVAFIM, par l'intermédiaire de sa filiale SOVAPAR1, a acquis (pour l'euro symbolique) un ancien terrain militaire à Sourdun (Seine-et-Marne)[132]. Dans le contexte de l'appel à projets de production d'énergie solaire lancé par le gouvernement le 15 mai 2009, elle a créé le 18 janvier 2010 une filiale commune, SOVASUN, avec un partenaire privé[133].

Dans la mesure où SOVASUN bénéficie du régime institué à titre exceptionnel par l'appel d'offres du 15 mai 2009 (obligation pour Électricité Réseau Distribution France de racheter l'électricité produite à un tarif garanti pendant une période de vingt ans, soit la durée de vie minimale estimée d'une centrale photovoltaïque), les résultats d'exploitation sont positifs, avec un taux de rentabilité interne (TRI) évalué à 15 % dans des conditions d'ensoleillement minimales. L'opération qui, comme toutes celles de même nature, mobilise les ressources de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), est sans risques pour la SOVAFIM.

La SOVAFIM prévoit d'étendre son activité dans le secteur solaire. Son conseil d'administration a autorisé le 20 novembre 2012 la

[132] Une autre partie de ce terrain a été utilisée pour implanter un « internat d'excellence ».

[133] Ce partenaire détient 50,1 % du capital, de manière à ce que SOVASUN ne soit pas entité adjudicatrice.

création d'une nouvelle filiale, SOVASOLAIRE, holding destinée à loger toutes les activités menées avec son partenaire privé.

La SOVAFIM souligne que ces initiatives constituent un moyen de valoriser des terrains, notamment des emprises précédemment occupées par le ministère de la défense, souvent polluées et peu aptes à d'autres usages. Sa participation à l'exploitation industrielle est, selon elle, un moyen d'empêcher l'appropriation exclusive des revenus par un acteur privé.

Ces opérations appellent toutefois des critiques. Si la location de terrains à une entreprise produisant de l'énergie d'origine solaire est conforme à l'objet social de la SOVAFIM, en revanche la prise de participation, même minoritaire, au capital d'une société à finalité industrielle, ne peut pas s'y rattacher puisque ses statuts cantonnent son activité au secteur foncier et immobilier. Par le truchement de la SOVAFIM, l'État se trouve indirectement, sous couvert de politique immobilière, impliqué dans une activité industrielle, qu'il subventionne par ailleurs.

Le loyer de Bosquet, la redevance du parking et les recettes de SOVASUN constituent des sources de revenus récurrentes pour la SOVAFIM. La justification avancée pour légitimer *a posteriori* cette transformation en investisseur a été que ces revenus compensaient les aléas des revenus de commercialisation et les coûts de portage dans les opérations longues. En réalité, ces produits sont devenus indispensables à l'équilibre des comptes. Ses rentes pourraient désormais permettre à la SOVAFIM de se perpétuer sans avoir aucune activité de commercialisation, alors même que la raison d'être de sa création en 2006 par les pouvoirs publics résidait dans cette activité d'acquisition-cession de biens immobiliers publics.

B - Une gestion critiquable

1 - Un endettement sans nécessité

La politique financière de la SOVAFIM a été dominée par la volonté d'accumuler des disponibilités pour être en mesure de saisir des opportunités d'investissement, avant même que ces opérations soient devenues certaines. Un contrat de financement a ainsi été souscrit fin 2009 dans la perspective de l'opération « Vauban » ; celle-ci a été abandonnée mais l'emprunt de 70 M€ a été souscrit en 2010. La

renonciation ultérieure aux possibilités de remboursement anticipé (afin de garder, de manière alors très prématurée, des disponibilités en vue de l'opération Ségur-Fontenoy) en a encore renchéri le coût. La substitution d'un emprunt bancaire aux avances d'associés à SOVASUN, justifiée par la volonté de bénéficier d'un effet de levier, s'est faite à des conditions de taux peu favorables et avec un excès de garanties.

2 - Une tendance à la baisse de l'activité et de la rentabilité

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe SOVAFIM a été divisé par près de trois de 2011 (36,2 M€) à 2012 (13 M€), tandis que le résultat net après impôt reculait de 8,3 à 5,9 M€. La rentabilité des fonds propres, inférieure à 2 % en 2009 et 2010, après une amélioration en 2011 à 5,27 %[134], est revenue à 3,61 % en 2011. Encore est-elle soutenue par la bonne rentabilité de l'opération Bosquet et la très forte rentabilité des fonds propres investis dans SOVASUN (90 %).

Les produits de cession, correspondant à l'activité originelle de la SOVAFIM, très faibles en 2009 (2,8 M€), gonflés en 2010 et 2011 par deux opérations exceptionnelles, sont retombés en 2012 à 5,2 M€. Ils n'ont représenté en 2012 que 40 % du chiffre d'affaires, derrière les produits de gestion locative (6,4 M€) et les redevances d'électricité (0,9 M€), lesquels suffisent à couvrir les charges d'exploitation.

III - Une supervision de l'État peu exigeante

L'État a laissé une grande liberté de manœuvre à la SOVAFIM et n'a exercé sur elle qu'un contrôle assez lâche, en dépit de la médiocrité de ses résultats et du caractère critiquable de plusieurs aspects de sa gestion.

A - Un actionnaire passif

La supervision de la SOVAFIM relève de trois services du ministère de l'économie et des finances dont chacun a une approche spécifique :

[134] Grâce à la vente de l'immeuble de La Poste.

– l'Agence des participations de l'État (APE) considère que la SOVAFIM est essentiellement un « outil de politique immobilière », reconnaît qu'en raison de sa petite taille, elle ne peut lui consacrer que peu d'attention et estime que les responsabilités incombent surtout à la direction du budget et à France Domaine ;

– la direction du budget est perçue par tous les acteurs comme le principal « tuteur » de la SOVAFIM. Elle voit la société comme un instrument utile, qui a permis à l'État de bénéficier d'une partie du produit de l'aliénation des biens de RFF, de recevoir le produit de la vente des immeubles de l'avenue Bosquet et de s'épargner le coût de la rénovation desdits immeubles, en substituant à une dépense immédiate d'investissement une dépense de fonctionnement étalée sur des décennies ;

– France Domaine est dans une position ambiguë vis-à-vis de la SOVAFIM. La frontière entre sa propre activité de cession et celle de la SOVAFIM n'est pas évidente : elles peuvent être dites complémentaires, mais les ministères les considèrent plutôt comme alternatives. France Domaine est responsable de la politique immobilière de l'État qui conditionne largement l'activité de la SOVAFIM. Il représente les intérêts des « clients » publics de la société (les administrations souhaitant céder leurs biens) et est amené, le cas échéant, à fixer les prix de transfert à la SOVAFIM. La présence de France Domaine au conseil d'administration de la SOVAFIM n'est donc pas exempte de conflits d'intérêts.

La pluralité des « tutelles » et la diversité de leurs points de vue ne favorisent pas la cohérence des positions de l'État. Le conseil d'administration n'est pas véritablement une instance où l'État actionnaire ferait appliquer ses orientations, mais plutôt le lieu où la direction de la SOVAFIM tend à faire avaliser ses initiatives. L'instauration du contrôle économique et financier, sur recommandation de la Cour, a constitué une avancée, partielle, dans la supervision de la société par l'État. Toutefois le contrôleur dispose seulement des pouvoirs généraux définis dans le décret de 1955. Un arrêté précisant les modalités de contrôle reste à prendre.

Dans ce contexte, les réorientations successives de la SOVAFIM se sont faites au fil de l'eau, l'État consentant aux projets de la société, sans toujours veiller à adapter le cadre législatif et réglementaire qui les régit.

B - L'absence de versement de dividende à l'État

Le groupe SOVAFIM est en situation de surliquidité du fait de la vente de l'immeuble de La Poste en 2011 et des emprunts contractés sans nécessité. À la fin de l'exercice 2012, ses fonds propres atteignaient 164,5 M€, sa trésorerie 125,1 M€ et sa trésorerie nette de l'endettement 64,8 M€.

La constitution d'un tel « trésor de guerre » a été objectivement encouragée par l'État qui s'est passé de tout dividende depuis l'exercice 2008, alors que le bénéfice distribuable est d'un montant significatif (48,2 M€ fin 2012). Malgré cette surabondance des capitaux propres, la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 a ouvert 60 M€ de crédits sur le programme 309 - *Entretien des bâtiments de l'État*, destinés à être reversés sur le programme 731 – *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* en vue d'une recapitalisation de la SOVAFIM qui n'a pas été effectuée[135].

***

Au vu des seuls éléments qui précèdent, la Cour n'aurait pu que renouveler sa recommandation de dissolution immédiate de la SOVAFIM qui aurait permis à l'État de récupérer la trésorerie nette de la société, ses actifs immobiliers (notamment les immeubles de l'avenue Bosquet, pour lesquels il n'aurait plus eu à payer de loyer de marché), et ses actifs mobiliers (participation cessible dans SOVASUN).

IV - Un projet nouveau : l'îlot Ségur-Fontenoy

La donne a été modifiée par la décision de confier à la SOVAFIM la transformation de l'îlot Ségur-Fontenoy[136]. Il a d'abord été envisagé de vendre ces locaux. Le produit attendu de leur cession ayant été jugé trop faible pour justifier leur mise sur le marché, la décision a été prise en 2009 de les réaménager pour y installer des services du Premier ministre

[135] Elle visait à favoriser le financement par la SOVAFIM de l'opération Ségur-Fontenoy.

[136] Bâtiments sis dans le 7ème arrondissement de Paris, construits entre les deux guerres, initialement affectés au ministère de la marine marchande (place Fontenoy) et au ministère des postes et télécommunications (avenue de Ségur) et en dernier lieu au ministère de l'écologie.

et d'autorités administratives indépendantes, aujourd'hui dispersés entre de multiples implantations.

La Cour ne se prononce pas ici sur le bien-fondé de cette opération sous l'angle de la politique immobilière de l'État mais examine uniquement les conditions du recours à la SOVAFIM pour sa mise en œuvre.

Le schéma retenu repose sur le transfert des droits de superficie[137], pour 34 ans à la SOVAFIM moyennant paiement d'une soulte. La SOVAFIM est réputée exercer la maîtrise d'ouvrage du programme de travaux, qu'elle financera et pilotera. À ce titre, elle passera avec une société privée un contrat de promotion immobilière et d'exploitation-gestion, puis louera les bâtiments rénovés à l'État pour une période de 12 ans, renouvelable au choix de l'État. L'arrêté de transfert des droits de superficie et un protocole d'accord relatif aux conditions de location ont été signés le 24 mai 2013. Un bail en l'état futur d'achèvement doit être conclu ultérieurement entre l'État et la SOVAFIM.

La SOVAFIM, agissant dans le cadre de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, a lancé le 8 février 2013 un appel à la concurrence, selon la procédure du dialogue compétitif, en vue de sélectionner le titulaire du contrat de promotion immobilière et d'exploitation-maintenance qui sera chargé de restructurer l'ensemble Ségur-Fontenoy, de le livrer « clés en mains » et prêt à l'usage, puis d'en assurer la gestion. Il est prévu que ces contrats soient signés fin février 2014. Le contrat de financement sera signé après le contrat de promotion immobilière.

Le choix du promoteur devrait être aussitôt suivi du dépôt du permis de construire. Les travaux ne pourront être engagés qu'une fois le permis purgé de tout recours. Leur durée prévisionnelle est estimée à trente mois. La livraison est espérée au 31 août 2017 pour le bâtiment Ségur (services du Premier ministre) avec une livraison anticipée à septembre 2016 pour le bâtiment Fontenoy (« maison des libertés »). Cette livraison anticipée complique l'organisation du chantier et entraîne donc un surcoût, qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation a priori.

[137] Le droit de superficie est la propriété des seules constructions, distinguée de la propriété du sol, laquelle reste détenue par le tréfoncier, en l'occurrence l'État.

A - Le choix peu étayé d'une solution atypique

La volonté de réaliser l'opération sans engager de crédits budgétaires d'investissement a constitué l'élément déterminant du processus de décision. Corrélativement, la possibilité de réaliser cette opération selon les modalités classiques de la maîtrise d'ouvrage publique[138] n'a été que brièvement examinée.

Faute notamment de capacités propres au secrétariat général du gouvernement et de capacités mobilisables ailleurs dans l'État, elle a été très vite abandonnée.

La méthode la plus rationnelle aurait alors consisté à examiner toutes les formules possibles en comparant leurs avantages et leurs inconvénients : délégation de maîtrise d'ouvrage, mandat de maîtrise d'ouvrage, conclusion d'un bail emphytéotique administratif, contrat de partenariat, appel à des filiales immobilières de la Caisse des dépôts et consignations. Or le recours à la SOVAFIM, proposé dès 2009 par son président au ministre du budget, a été d'emblée considérée comme la seule option en lice, alors que cette solution, qualifiée d'« innovante » et d'« atypique » par les administrations, jamais expérimentée, soulevait de nombreux problèmes, nonobstant le précédent de l'opération Bosquet, de moindre ampleur et reposant sur un montage différent.

La concrétisation de cette orientation s'est étendue sur quatre années. La validation définitive n'a été actée qu'en novembre 2012 et les premiers accords signés entre l'État et la SOVAFIM en mai 2013. Pour autant, les discussions interministérielles n'ont porté que sur les modalités de l'opération, jamais sur le principe du recours à la SOVAFIM.

Les consultations externes ont été limitées : le conseil de l'immobilier de l'État, consulté sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services du Premier ministre, a rendu un avis réservé sur le recours à la SOVAFIM le 28 févier 2012. Il avait souhaité une contre-expertise, mais le décret instituant cette procédure n'a pas été pris. Le gouvernement aurait dû consulter la commission pour la transparence et

[138] Formule utilisée dans le même quartier pour le réaménagement des locaux des ministères sociaux. À l'occasion de son rapport public annuel 2008, la Cour avait critiqué plusieurs des aspects de la rénovation de ce site en particulier, le caractère tardif de l'élaboration du projet d'ensemble ainsi que le dérapage des délais et des coûts. Prévue initialement en 2005, la date d'achèvement des travaux a été reportée à 2013. Estimé à 123 M€ en valeur 2005, dans le schéma initial, le coût final a dépassé 195 M€.

la qualité des opérations immobilières de l'État mais s'est abstenu de le faire.

B - Des fragilités juridiques

Le montage retenu diffère de celui mis en œuvre pour l'opération Bosquet, où les immeubles ont été vendus en pleine propriété à la SOVAFIM, dont l'État n'est que le locataire. L'administration soutient que le schéma de l'opération Ségur-Fontenoy est dûment fondé sur l'article 141 modifié de la loi du 30 décembre 2006[139] et plus précisément sur sa clause[140] autorisant l'État, « dans les conditions prévues par voie de convention » à effectuer des transferts « afin que les actifs immobiliers soient cédés par ladite société à l'État ou à ses établissements publics ». La « convention » passée avec la SOVAFIM consiste en l'occurrence, selon elle, en la combinaison de l'arrêté de transfert des droits de superficie et du bail. Cependant, la disposition invoquée ne s'applique pas parfaitement au cas considéré car elle avait été introduite dans la loi pour répondre à une préoccupation d'un ordre différent[141].

Ce montage comporte plusieurs fragilités. Tout d'abord, il n'est pas démontré que le transfert opéré en l'occurrence au profit de la SOVAFIM constitue bien un transfert en pleine propriété comme l'exige la loi, compte tenu des conditions (de durée et d'utilisation notamment) auxquelles il est subordonné. En second lieu, l'État a reporté sur la SOVAFIM la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, tout en affirmant que la société était à son égard un tiers autonome, n'agissant pas en quasi-régie ou *in house*. Il a néanmoins contracté avec elle de gré à gré. Or selon les principes du droit communautaire (directive 2004/18/CE), le recours à un tiers aurait dû faire l'objet d'un marché public avec appel à la concurrence.

Ces questions complexes ont été partiellement éludées alors que, dans la mesure même où le montage est sans précédent, elles auraient dû être complétement éclaircies.

---

[139] Loi de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006.

[140] Cette disposition résulte d'un amendement parlementaire adopté en 2007 (article 51 de la loi de finances pour 2008 du 24 décembre 2007). Elle n'a donc pu faire l'objet d'une consultation préalable du Conseil d'État ni d'une étude d'impact.

[141] L'objectif était, afin d'éviter la répétition de scénarios analogues à celui des ex-locaux de l'Imprimerie nationale, vendus puis rachetés beaucoup plus cher, de permettre à la SOVAFIM d'héberger temporairement des biens en instance de réaffectation dans la sphère publique.

C - Un équilibre économique incertain

1 - Une forme de débudgétisation génératrice de surcoûts

L'État a eu pour objectif d'éviter des dépenses d'investissement (de l'ordre de 200 M€) concentrées sur deux ou trois exercices en y substituant des dépenses de fonctionnement, sous forme de loyers chargés[142], étalées sur une très longue période.

L'opération aurait pourtant pu être en grande partie autofinancée. Le produit de la vente des emprises libérées par les services relogés dans l'îlot Ségur-Fontenoy, beaucoup plus liquides que celui-ci car de plus petite taille, a été estimé aux alentours de 155-160 M€. Certes, la cession de ces emprises s'étendra sur plusieurs années, mais il aurait été possible de mobiliser ce gage en utilisant la trésorerie et les possibilités de mutualisation du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Une dissolution de la SOVAFIM aurait permis de trouver des ressources complémentaires.

L'État, pendant toute la période où la SOVAFIM détiendra la propriété des droits de superficie, devra lui verser des loyers sur crédits budgétaires. Le montant actualisé de ces loyers pendant 34 ans est supérieur au coût de l'investissement. Le montant budgété pour la première période de douze années est de 370 M€, le montant prévisionnel sur 34 ans est supérieur à 1 Md€. Ces loyers incluent toutefois des dépenses de fonctionnement et des coûts d'entretien et de maintenance qui auraient été à la charge du budget si l'État était resté propriétaire.

En outre, le schéma retenu comportera des coûts supplémentaires par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique sur financement budgétaire. Les prestations propres de la SOVAFIM et surtout celles des conseils et experts extérieurs auxquels elle doit faire appel devront être payées, comme les honoraires du titulaire du contrat de promotion-gestion.

Enfin, la SOVAFIM empruntera à un taux significativement plus élevé que ne le fait l'État, car en l'absence de garantie explicite de l'État, les établissements financiers lui prêteront en fonction de l'état de son bilan et demanderont des sûretés.

[142] Prenant en compte les dépenses de fonctionnement et les coûts d'entretien et de maintenance.

Ces surcoûts certains ne seront compensés que si la stabilité du programme fonctionnel et le strict respect du calendrier que l'État attend de l'intervention de la SOVAFIM évitent les dérapages qui s'attachent trop fréquemment aux opérations menées en maîtrise d'ouvrage publique classique.

2 - Un dispositif présenté comme potentiellement moins coûteux pour l'État qu'un partenariat public-privé

L'administration fait valoir que le recours à une société 100 % publique comme la SOVAFIM présente des avantages par rapport à un partenariat public-privé. Le contrôle de l'État est en principe mieux assuré sur une société publique : il a accès à toutes les données et peut déterminer la marge de son partenaire.

Le prix de vente des droits de superficie et le montant du loyer ont ainsi été calculés de manière à garantir l'équilibre économique de l'opération pour la SOVAFIM au niveau le moins onéreux pour l'État. Le taux de rendement interne (TRI) prévisionnel pour la SOVAFIM a été fixé au stade actuel à 5,86 %, à un niveau minimal. Cependant, ce taux est très sensible à la durée des travaux et davantage encore à leur coût final, comme aux conditions de financement.

La SOVAFIM peut se contenter d'un taux de rendement interne faible dans la mesure où l'opération est sûre et lui assure un *cash-flow* récurrent : l'État est engagé pour douze ans ; il est peu probable qu'il abandonne le site au terme de cette période. Ce taux est très inférieur à celui qu'exigerait un partenaire privé pour une opération de ce type, qui serait au moins du double.

En outre, un partenaire privé chercherait à engager le moins possible de fonds propres, ce qui renchérirait le coût du financement, alors que la SOVAFIM compte couvrir près de la moitié de l'opération avec ses fonds propres, accumulés depuis plusieurs années. Elle prévoit d'emprunter environ 120 M€ sur 15 ans.

Enfin les loyers seront versés à une société publique. L'État peut espérer en recouvrer une partie à travers les dividendes susceptibles de lui être versés par la SOVAFIM.

3 - Des risques pour l'État

Certes, dans le schéma retenu, la SOVAFIM assume les risques économiques en première ligne. Le coût total estimé est pour elle de 267 M€ TTC (32 M€ pour l'achat des droits de superficie, 195 M€ de travaux HT - incluant les honoraires de contrat de promotion immobilière à hauteur de 25 % du montant brut des travaux - soit 235 M€ TTC). Ce coût n'inclut ni les coûts de structure propres de la SOVAFIM, ni les frais déjà engagés pendant les études préliminaires.

L'argument du transfert de risques opérationnels et financiers de l'État vers son partenaire est cependant fallacieux, puisque les risques encourus par la SOVAFIM pèsent en dernier ressort sur l'État, unique actionnaire.

Un autre aléa de ce montage pour l'État a trait à la capacité de la SOVAFIM, en termes de moyens, d'expérience, de savoir-faire, à mener le projet, sans adossement à une structure de plus grande dimension. Le coût du projet Ségur-Fontenoy dépasse le total de bilan de la SOVAFIM à la fin de l'exercice 2012, soit 242 M€ en consolidé. Elle n'a jamais géré un projet de cette envergure.

Alors qu'elle a exercé jusqu'à maintenant une supervision assez lointaine sur la SOVAFIM, l'administration prévoit de l'encadrer étroitement dans la conduite de cette opération, à travers un comité de pilotage, notamment en veillant à ce qu'elle s'entoure d'experts et de conseils ayant le niveau de compétence nécessaire pour dialoguer sur un pied d'égalité avec les partenaires privés. Cette vigilance est avisée, mais cette conduite à rênes courtes relativise l'autonomie proclamée de la SOVAFIM dans ce projet.

Il importe en tout état de cause de faire inclure par la SOVAFIM dans les contrats qu'elle s'apprête à signer des clauses permettant à l'État de procéder sans inconvénients pour lui aux changements qu'il estimerait nécessaires à l'avenir dans le statut et le rôle de la société : introduction dans le contrat de promotion-gestion d'une clause permettant de lui substituer, le cas échéant, une autre entité désignée par l'État, et dans les contrats d'emprunt d'une clause de transfert de la dette ou de remboursement anticipé sans pénalités.

Le bilan de cette opération ne pourra être dressé qu'*a posteriori*, avec trois étapes : la remise des locaux rénovés à l'État (2017), la fin de la première période de bail (2029), le retour des constructions à l'État (2047). Le terme éloigné des deux dernières échéances est en soi un

facteur de complexité des évaluations, rendues très tributaires du choix d'un taux d'actualisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La SOVAFIM a jusqu'à présent rempli pour le compte de l'État des fonctions immobilières qu'il estimait ne pas pouvoir exercer directement.

Or l'État n'a jamais défini clairement la nature et la portée de ses missions. Elles ont été étendues au coup par coup, sans vision d'ensemble. La SOVAFIM a été un palliatif partiel à des difficultés structurelles : limites de la capacité de France Domaine à effectuer la cession de certains biens spécifiques, dispersion et insuffisance de la capacité de maîtrise d'ouvrage publique, contraintes budgétaires et d'endettement public incitant à repousser et étaler la dépense au risque d'alourdir la charge finale.

De son côté, la SOVAFIM a peiné à faire reconnaître sa légitimité. Le rôle qu'elle a été amenée à jouer dans la cession des actifs de RFF et ses liens privilégiés avec le ministère du budget ont pu rendre plus difficiles l'acquisition d'une véritable dimension interministérielle et l'élargissement de son champ d'intervention à la cession-valorisation d'actifs immobiliers de l'ensemble de la sphère publique. Son action pour faire valoir son offre de services n'a pas eu l'ampleur ni l'efficacité requises.

Les tâtonnements de l'État et ces difficultés ont conduit la SOVAFIM à chercher à assurer elle-même sa survie par une diversification opportuniste. Elle s'est ainsi dotée d'un patrimoine générant des revenus récurrents et s'est lancée dans des activités périphériques (électricité solaire).

L'évolution la plus notable a été la transformation de la SOVAFIM en une « foncière publique » valorisant et exploitant des biens immobiliers d'origine publique.

Cette mutation, nullement prévue lors de sa création, a été opérée dans un cadre juridique dépourvu de stabilité et de clarté : le texte de loi qui en est la base, l'article 141 de la loi n° 2006-1771, visait la seule fonction initiale de cession ; modifié trois fois depuis 2006, il manque de cohérence et son articulation avec les textes relatifs à la maîtrise d'ouvrage publique, à la commande publique, au régime des biens domaniaux suscite des problèmes d'interprétation.

La SOVAFIM a saisi l'opportunité offerte par le projet Ségur-Fontenoy pour se donner une nouvelle activité.

L'administration a pris la responsabilité du montage reposant sur la SOVAFIM et considère qu'il est désormais impossible de le remettre en cause, en raison des délais et des coûts qui en résulteraient. Dans ces conditions, la Cour estime que la priorité de la SOVAFIM doit être de mener rapidement cette opération à bonne fin, à l'exclusion de toute activité nouvelle et de tout développement significatif de ses activités actuelles, en passant en régime de gestion conservatoire.

Cette circonstance ne saurait dispenser l'État, en tirant les leçons de l'expérience, peu probante, de la SOVAFIM, de déterminer la finalité et la nature des instruments à vocation interministérielle dont il a besoin pour conduire les différents volets opérationnels de sa politique immobilière (cession-valorisation, « portage » et maîtrise d'ouvrage publique). Il lui incombe de fixer leur mission, leur format, leur statut et leur gouvernance.

Dès lors que la SOVAFIM est impliquée dans le projet Ségur-Fontenoy, la Cour, qui procédera à un nouvel examen de la situation en 2017, formule les recommandations suivantes :

1. *cantonner l'activité de la SOVAFIM à la gestion des dossiers en cours et de l'opération Ségur-Fontenoy ;*
2. *introduire dans les contrats signés par la SOVAFIM avec des partenaires privés, pour cette opération, des clauses assurant la continuité d'exploitation en cas de modification du cadre juridique affectant la SOVAFIM ;*
3. *à l'issue de la livraison de l'îlot Ségur-Fontenoy rénové prévue pour 2017, statuer définitivement sur l'avenir de la SOVAFIM, en fonction des décisions prises sur les instruments à mettre en place pour mener la politique immobilière de l'État.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	368
Président-directeur général de la société de valorisation foncière et immobilière de l'État (SOVAFIM)	372

Destinataire n'ayant pas répondu

Premier ministre

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Trois ans après sa première insertion à ce sujet, la Cour estime désormais que « les orientations à court terme concernant la SOVAFIM doivent tenir compte du lancement de l'opération dite Ségur-Fontenoy et de la nécessité [...] de la mener à bonne fin ». Elle encourage cependant l'État à mieux définir les missions de la société.

Si nous partageons certaines recommandations de la Cour sur le fonctionnement opérationnel de la société, nous tenons à réaffirmer que la SOVAFIM demeure aujourd'hui un acteur indispensable à la modernisation de la politique immobilière de l'État. En particulier, l'opération innovante de valorisation domaniale engagée avec cette société en vue du relogement des services du Premier ministre et de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) dans l'immeuble « Ségur-Fontenoy » nous semble démontrer l'utilité de cet outil de politique immobilière.

*

Malgré des résultats quantitatifs qui peuvent apparaître décevants, nous estimons que la SOVAFIM a fait la preuve de son utilité pour valoriser des biens de « niche », et qu'elle doit à ce titre continuer de jouer un rôle indispensable dans la conduite de la politique immobilière de l'État.

Premièrement, l'État a besoin d'un acteur capable de maximiser la valeur de biens complexes et peu liquides, rôle qui ne peut être tenu par France Domaine. Ce service d'administration centrale est en charge de fonctions distinctes : représenter l'État dans ses fonctions de propriétaire immobilier, définir la stratégie immobilière de l'État, mettre en œuvre la politique immobilière de l'État, contrôler les règles de performance immobilière qu'il a définies, définir les conditions de valorisation du patrimoine immobilier, élaborer enfin la réglementation et la législation du domaine. Il n'est en revanche ni compétent, ni outillé pour conduire des projets à forte composante opérationnelle, tels que ceux portés par la SOVAFIM.

Deuxièmement, à l'image du recours aux contrats de partenariat mais pour un coût modéré pour les deniers publics, permis notamment par de bonnes conditions de financement de la SOVAFIM et un retour potentiel de la valeur ajoutée à l'État sous forme de dividendes, l'intervention de la SOVAFIM permet de sécuriser la gestion des risques opérationnels et financiers liés à des projets d'investissement de grande ampleur, d'étaler le financement budgétaire et de s'assurer d'une meilleure maîtrise des délais (comparativement à la maîtrise d'ouvrage publique).

Nous estimons donc que la SOVAFIM est un outil utile à la défense des intérêts patrimoniaux de l'État. Dans ce sens, conscients que l'activité de la SOVAFIM pâtit aujourd'hui d'un déficit de notoriété, nous souhaitons que

puisse être conclu rapidement un accord-cadre entre l'État et la SOVAFIM, qui permettra de conforter le rôle que l'État souhaite lui voir jouer et d'encadrer ses relations avec ses clients publics potentiels, dans l'intérêt de toutes les parties.

*

L'opération « Ségur-Fontenoy » constitue une opération mûrement réfléchie par l'État, sécurisée juridiquement et pertinente pour les finances publiques.

Premièrement, la Cour critique la procédure de décision conduite au sein de l'État. Elle estime que le choix de recourir à la SOVAFIM n'a pas fait l'objet d'une expertise suffisante. Elle affirme ainsi que « le recours à la SOVAFIM a été d'emblée considéré comme la seule option en lice ».

Nous souhaitons rappeler que le processus de maturation de ce dossier a été long (entre 2008 et 2013). La question du devenir du site a fait l'objet de nombreux travaux, et le transfert du bien à la SOVAFIM n'a d'ailleurs pas été la seule, ni la première piste explorée. Initialement, la cession du bien était envisagée, mais elle a été écartée au regard des évaluations conduites car l'actif risquait d'être sous-évalué par le marché, et dans la mesure où elle aurait rendu plus difficile le regroupement et l'optimisation des implantations des services du Premier ministre. De plus, l'intervention de la SOVAFIM a permis de sécuriser la gestion des risques opérationnels et financiers et des délais sur une opération complexe, dans des conditions nettement plus avantageuses pour l'État que si elle avait été réalisée sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP).

Deuxièmement, la Cour regrette que la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) n'ait pas été consultée. Or, les transferts à la SOVAFIM sont en dehors du champ du contrôle a priori de la Commission. En effet, les transferts de biens prévus par l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 ne peuvent être considérés comme des opérations de cessions ordinaires, qui, elles, font l'objet d'un tel contrôle. Lorsque le législateur recourt au terme « transfert » en lieu et place du mot « cession », il entend donner à cette expression un sens et une portée juridiques spécifiques qui les soustraient à la compétence de la CTQ. En revanche, France Domaine communiquera à la Commission l'acte notarié qui met en œuvre l'arrêté de transfert signé le 24 mai 2013 et le bail en l'état futur d'achèvement qui sera signé au plus tard le 24 mai 2014, dans le cadre du contrôle a posteriori prévu par le décret instituant la CTQ.

Troisièmement, la Cour affirme que l'opération est porteuse de « surcoûts budgétaires ».

D'une part, elle écrit que la « livraison anticipée du bâtiment Fontenoy « complique l'organisation du chantier et entraîne donc un surcoût, qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation a priori ». Or le montant du loyer que l'État versera à la SOVAFIM a été arrêté en amont de la demande, acceptée par la SOVAFIM, de livrer Fontenoy dans un calendrier anticipé, demande qui n'engendre donc pas de surcoût pour l'État. Cette livraison anticipée est au contraire avantageuse pour l'État, puisqu'elle offre une plus

grande souplesse en termes de calendrier pour l'installation des administrations et autorités ayant vocation à rejoindre le site, et permet de libérer plus rapidement des emprises locatives coûteuses actuellement occupées par ces organismes. D'autre part, la Cour estime que l'investissement aurait pu être en grande partie autofinancé par le produit de la vente des emprises libérées par les services relogés à « Ségur Fontenoy ». Cette appréciation mérite d'être corrigée. En effet, les services concernés doivent naturellement déménager dans l'ensemble restructuré avant que leurs anciennes implantations puissent être cédées. Les spécificités des emprises en jeu interdisent le recours à une simple opération de portage ou de cession en site occupé. L'opération a donc été construite sur la base d'un équilibre budgétaire, les loyers qui seront versés à la SOVAFIM étant compensés par la dépense locative économisée par les services et autorités rejoignant le site. L'opération permet de surcroît la libération d'un nombre significatif d'emprises domaniales.

Enfin, le recours à la SOVAFIM comportera effectivement « des coûts supplémentaires par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique », qui correspondent à la rémunération de la SOVAFIM. Cette rémunération constitue la contrepartie légitime de la sécurisation du coût et du calendrier de livraison de l'ouvrage : affirmer que le transfert de risque est un « argument fallacieux » au motif qu'il s'agit d'une société publique revient à méconnaître son statut de société anonyme, disposant d'une personnalité juridique, d'une responsabilité propre et d'une équipe nettement distinctes de l'État.

Quatrièmement, la Cour considère que l'opération comporterait des fragilités juridiques.

En premier lieu, la Cour indique qu'il n'est pas démontré que le transfert des droits de superficie de l'emprise à la SOVAFIM constitue bien un transfert en pleine propriété, permettant la pleine application des dispositions de l'article 141 de la loi n° 2006-1771[143]*. Pourtant, cette question a fait l'objet d'une expertise de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie et des finances, dont la Cour a eu connaissance, et qui permet de conclure que le transfert d'un droit de superficie est un transfert en pleine propriété et non un démembrement de propriété et ce, même s'il est réalisé à titre temporaire.*

La Cour considère par ailleurs que l'opération aurait dû faire l'objet d'un marché public avec mise en concurrence préalable. Nous tenons à rappeler que le montage juridique a été minutieusement instruit par nos services pour répondre aux exigences du droit interne, et l'effet utile des directives européennes en la matière sera pleinement respecté.

[143] « Des actifs immobiliers appartenant à l'État ou à ses établissements publics peuvent être transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État ».

En conclusion de son projet d'insertion, la Cour indique que « les orientations à court terme concernant la SOVAFIM doivent tenir compte du lancement de cette opération et de la nécessité de la mener à bonne fin ».

Outre l'importance de mener à bien l'opération « Ségur-Fontenoy », nous réaffirmons notre souhait que la SOVAFIM occupe une place à part entière dans la conduite de la politique immobilière de l'État. La pédagogie sur les atouts spécifiques de cet instrument, destinée à renforcer la confiance de ses clients potentiels, sera au centre de nos préoccupations dans les prochains mois.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DE VALORISATION FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT (SOVAFIM)

Le projet de rapport relatif à la SOVAFIM appelle de ma part les observations suivantes.

Une activité de valorisation qui ne se limite pas à des opérations de cession

Depuis 2007, la SOVAFIM a développé une activité de valorisation de biens immobiliers publics qui ne se limite pas à la réalisation d'opérations de cession.

Aucune disposition juridique n'a prévu une telle restriction ; au contraire, il ressort aussi bien des dispositions législatives relatives aux transferts d'actifs immobiliers publics « à une société détenue par l'Etat chargée d'en assurer la valorisation dans des conditions adaptées à leurs caractéristiques particulières » que des statuts de la société qui déterminent son objet social, que celle-ci a bien pour objet et objectif de « valoriser des biens immobiliers qui représentent un enjeu pour les finances publiques ».

En outre, la cession d'actifs immobiliers n'est qu'une modalité parmi d'autres de leur valorisation. Le contenu de l'activité de la SOVAFIM et les modalités de ses opérations dépendent naturellement de l'évolution du contexte, celui des marchés immobiliers mais aussi du cadre de la politique immobilière de l'Etat : la société doit en permanence s'adapter à la fois à l'évolution des objectifs et à l'organisation de cette politique immobilière. C'est ainsi qu'il faut considérer la réalisation d'installations photovoltaïques sur des emprises publiques ainsi que la restructuration d'actifs immobiliers publics, par la SOVAFIM.

Enfin, en tant qu'entreprise, il serait imprudent que la SOVAFIM limite son activité à des opérations de cession, qui sont par nature trop volatiles pour assurer une gestion équilibrée de son bilan et de son compte de résultat. Le plan de développement 2011-2015 de la SOVAFIM, approuvé par le conseil d'administration stipule que « la société doit corrélativement rechercher l'équilibre entre les opérations génératrices de plus-values et les actifs à revenu récurrent, à la fois pour couvrir, au minimum, ses charges récurrentes et pour atténuer la volatilité du compte de résultat générée par la nature de l'activité de « valorisation-cession » ».

Au total, 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. 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.

Des opérations de valorisation sur la période 2009-2012 qui se sont déroulées dans de bonnes conditions

Les principales opérations réalisées sur la période 2009-2012 ont été conclues dans de bonnes conditions, souvent meilleures que prévu initialement.

Les deux opérations d'investissements suivantes ont été finalisées et mises en service sur les exercices 2009-2012 conformément aux objectifs initiaux.

- *après avoir procédé à sa restructuration, la SOVAFIM a mis en location l'ensemble immobilier BOSQUET : les conditions économiques de l'opération sont en tous points conformes à ce qui avait été pris en compte lors de la décision du conseil d'administration du 12 septembre 2008;*
- *la valorisation de l'emprise de SOURDUN a progressé de manière très satisfaisante, en particulier grâce à la réalisation de la centrale solaire au sol qui a été réalisée dans les délais et budgets annoncés au conseil d'administration, permettant à la SOVAFIM de dégager un taux de rentabilité interne supérieur à 15 %.*

Les deux cessions les plus importantes, représentant 80 % des 51,5 M€ de cessions réalisées sur les exercices 2009-2012, se sont conclues à des prix supérieurs aux prévisions :

- *L'opération de valorisation de l'ancien siège de l'ACOSS a été menée à bien dans des conditions meilleures que prévues lors de la décision d'acquisition du conseil d'administration du 26 mars 2009, puisqu'il a été cédé pour 22 M€, alors que l'estimation de la fourchette de prix de cession de 15 à 20 M€ présentée par la direction avait été jugée trop optimiste par le conseil et avait donc été revue à la baisse.*
- *Enfin les processus de cession des biens ferroviaires ont également progressé : l'opération de loin la plus importante est la cession du bâtiment EUROPE, au prix de 18.5 M€, prix de 18 % supérieur au « prix de réserve » de 15,7 M€ fixé par le conseil d'administration du 13 octobre 2011.*

Les opérations de valorisation des biens actuellement en portefeuille progressent à des rythmes différents suivants les dossiers : il ressort de l'expérience des années précédentes qu'il est prématuré d'en apprécier les résultats tant que ces opérations ne sont pas conclues.

Des résultats financiers tendanciellement en hausse

Sur les exercices 2009-2012, objet de l'examen de la Cour des Comptes, le compte de résultat cumulé de la SOVAFIM peut être résumé comme suit :

- *Le chiffre d'affaires cumulé s'établit à 76 M€.*
- *L'excédent brut d'exploitation cumulé s'établit à 30 M€.*
- *Les coûts de structure cumulés de la SOVAFIM (frais de personnel et coûts de fonctionnement) s'établissent à 10,5 M€.*
- *Le résultat net avant impôt s'établit à 27 M€.*

Conformément aux stipulations du plan de développement 2011-2015, la société s'est préoccupée d'atteindre un équilibre entre les opérations génératrices de plus-values et les actifs à revenu récurrent ; sur la période 2009-2012, le total des plus-values brutes de cessions de biens immobiliers s'élève à 23,5 M€, dont 21,2 M€ de biens « ferroviaires » et 2,3 M€ d'autres biens immobiliers, et le total des autres produits de gestion à 24,2 M€. Les revenus de la SOVAFIM proviennent donc pour moitié des plus-values de cession et pour moitié des autres produits de gestion.

Il n'en demeure pas moins que la séquence des résultats reste dépendante de la date effective de réalisation des cessions : à titre d'illustration, le décalage au printemps 2013 d'une cession prévue pour le mois de décembre 2012 a eu un effet sur le résultat net supérieur à 3 M€, qui correspond à la baisse du résultat net de 2012 par rapport à 2011 et qui va se traduire par un niveau élevé du résultat net 2013.

C'est pourquoi, ce sont les résultats tendanciels qu'il convient de prendre en compte pour apprécier et juger l'activité de la société : ces résultats sont en hausse depuis le point bas de l'exercice 2009, avec des fluctuations par rapport à cette tendance haussière, dépendant de la chronologie des cessions.

2
La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer

PRÉSENTATION

Les chancelleries ont été créées en 1971 pour gérer les biens et charges indivis entre les nouvelles universités mises en place à la suite de la loi Edgar Faure du 12 novembre 1968. Les trente chancelleries existantes sont des établissements publics nationaux à caractère administratif, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et dirigés par les recteurs d'académie, chanceliers des universités. La plupart d'entre elles ont un budget annuel inférieur à 50 000 €.

Comprenant 60 agents et disposant d'un budget de fonctionnement de 14 M€, la Chancellerie des universités de Paris en est de loin la plus importante. Elle gère le patrimoine provenant de l'ancienne université de Paris et appartenant à l'indivision des treize universités franciliennes qui en sont issues. Elle administre également le palais académique de la Sorbonne.

La Cour a demandé à plusieurs reprises, par la voie du rapport public et de référés adressés au ministre, la suppression de la majorité des chancelleries, considérant que leur activité se réduisait au fonctionnement de la résidence et à la gestion des frais de représentation du recteur. Cependant, elle avait souligné que cette appréciation ne concernait pas les plus importantes, parmi lesquelles la Chancellerie des universités de Paris.

Malgré les observations de la Cour, l'État a maintenu l'existence de l'ensemble de ces établissements publics et étendu, en 2002, leurs compétences. À l'issue du contrôle de six chancelleries (Amiens, Besançon, Caen, Créteil, Versailles, Corse), la Cour a une nouvelle fois demandé leur suppression par un référé du 19 mai 2008. Un nouvel examen des comptes et de la gestion de ces établissements publics est prévu en 2014.

Le dernier contrôle de la Chancellerie des universités de Paris, effectué par la Cour en 2012-2013, montre que, depuis 2000, la gestion du patrimoine indivis des treize universités comme les missions remplies pour le compte de l'État ont continué de souffrir de nombreuses carences.

La Cour est aujourd'hui amenée à remettre en cause l'existence de la Chancellerie des universités de Paris.

I - Un gestionnaire de patrimoine inefficace

Malgré des améliorations récentes, l'ensemble des carences constatées précédemment par la Cour dans la gestion du patrimoine indivis appartenant aux treize universités[144] issues de l'ancienne université de Paris n'a pas disparu.

A - Les défaillances de la gestion immobilière

1 - Une faible rentabilité des immeubles de rapport

L'indivision des treize universités est propriétaire de 15 544 m^2 de locaux à Paris, bien situés, dont les deux tiers sont destinés à l'habitation, le reste étant affecté à des usages professionnels ou commerciaux.

Ces immeubles sont entrés dans le patrimoine de l'université de Paris par acquisition (îlot Sorbonne-Champollion ; appartement 6, boulevard Jourdan) ou expropriation (îlot Jacob-Saint-Benoît), quelquefois pour permettre des extensions universitaires. Les autres immeubles (49bis, rue Saint-Anne ; 51, avenue Raymond-Poincaré ; 17, rue de l'Annonciation ; 65, rue de Prony) ont été légués à l'université de Paris afin que leurs revenus bénéficient à ses activités, sous la forme de prix ou de bourses pour les étudiants et de subventions pour des laboratoires ou des bibliothèques. Seul le legs de l'immeuble sis 49bis, rue Saint-Anne est assorti d'une clause d'inaliénabilité.

[144] Université Panthéon-Sorbonne, Université Panthéon-Assas, Université de la Sorbonne Nouvelle, Université Paris-Sorbonne, Université Paris Descartes, Université Pierre et Marie Curie, Université Paris Diderot, Université Vincennes-Saint-Denis, Université Paris Dauphine, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, Université Paris-Sud, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne et Université Paris-Nord.

La valeur vénale de l'ensemble de ces biens immobiliers a été estimée par France Domaine à 123 M€ en 2011.

L'exploitation de ce parc locatif est assurée par un mandataire privé, mais les loyers sont directement encaissés par l'agence comptable de l'établissement public. Sur les 170 baux d'habitation gérés en décembre 2012 par la Chancellerie, 17 relèvent encore de la loi du 1er septembre 1948.

De 2007 à 2012, le produit brut de l'ensemble des loyers du parc locatif est passé de 2,58 M€ à 3,22 M€. Ces chiffres traduisent sur la période une augmentation de 24,7 % et une augmentation annuelle moyenne de 4,1 %. De 2007 à 2012, les chiffres respectifs d'augmentation de l'indice de référence des loyers se sont élevés à 9,9 % et 1,7 %.

Cependant, une comparaison du niveau de ces loyers par rapport à celui observé à Paris en 2012 apporte un éclairage moins favorable. Cette analyse a été effectuée (tableau n° 1) en prenant uniquement en compte les logements loués selon la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et en comparant les loyers perçus par la Chancellerie aux relevés, par quartier et par type de logement, de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP).

Tableau n° 1 : comparaison des revenus réels et potentiels par type de logement du parc locatif géré par la Chancellerie (en euros)

Type de logement	Loyers chancellerie (*)	Loyers potentiels d'après l'OLAP		
	Loyers mensuels	Loyers valeur basse	Loyers valeur moyenne	Loyers valeur haute
F1	9 099	10 527	12 377	14 579
F2	16 525	17 818	20 986	24 671
F3	25 382	24 804	29 170	34 335
F4 et plus	105 633	98 542	115 817	136 323
	156 639	**151 691**	**178 350**	**209 907**

(*) Total des loyers perçus par la chancellerie par type de logement en décembre 2012

Source : Cour des comptes à partir des données du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de la Chancellerie et des relevés de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2012. Calcul effectué sur les seuls logements loués selon la loi de 1989, hors logements sous le régime de la loi de 1948 et hors baux commerciaux et professionnels.

Les loyers pratiqués par la Chancellerie sont, en moyenne, à un niveau inférieur à la valeur basse du marché pour les appartements de type F1 ou F2 et légèrement au-dessus de ce niveau pour les appartements de type F3 ou F4 et plus. S'ils se situaient dans la valeur moyenne, ils procureraient à la Chancellerie des revenus supérieurs de près de 14 % et, dans la valeur haute, de 34 % à la situation actuelle. Les relevés de l'observatoire traduisent les valeurs actuelles du marché et doivent être comparés avec prudence à des chiffres correspondant à des baux conclus antérieurement, mais montrent que les revenus du parc locatif de la Chancellerie ont des potentialités d'augmentation réelles.

La valeur vénale du parc locatif ayant été estimée par France Domaine à 123 M€ en 2011 et son solde d'exploitation étant la même année de 1,95 M€, le rendement de ce patrimoine immobilier serait de 1,58 %. Ce solde d'exploitation ne prend en compte ni le coût des personnels de l'État assurant la gestion du parc locatif et affectés à titre gratuit à la Chancellerie, ni celui des travaux de réhabilitation lourde que ces immeubles nécessitent. Le rendement net du parc locatif est donc en réalité nettement inférieur à 1,5 %.

Cette rentabilité est, en outre, affectée par la situation particulière de l'immeuble du 37-41, rue Jacob dans le sixième arrondissement de Paris : depuis 1997, ni le centre national de documentation pédagogique (CNDP) ni le centre régional de documentation pédagogique (CRDP), qui l'ont occupé successivement, ne versent de loyer à la Chancellerie.

Un dysfonctionnement administratif non réglé : l'occupation par le centre régional de documentation pédagogique (CRDP), sans titre et sans loyer, de l'immeuble situé 37-41, rue Jacob

L'immeuble situé 37-41, rue Jacob a été acquis par voie d'expropriation de 1942 à 1946, au nom du département de la Seine et au profit de l'université de Paris. C'est à ce titre qu'il est géré par la Chancellerie comme les autres immeubles de l'îlot Jacob-Saint-Benoît. Depuis 1993, le ministère de l'éducation nationale en a revendiqué l'affectation au profit du centre national de documentation pédagogique (CNDP), puis du centre régional de documentation pédagogique (CRDP). En 1997, le ministère avait demandé au CNDP de suspendre le versement de son loyer en 2002, la Cour avait, demandé au ministère un règlement rapide du litige et recommandé à la Chancellerie de procéder à l'émission d'un titre de recettes correspondant aux loyers non perçus. La Chancellerie a bien mis en recouvrement la somme de 813 523 € correspondant aux loyers pour les années 1997 à 2001, mais a annulé en 2007 ce titre de recettes.

Depuis seize ans aucun loyer n'est versé à la Chancellerie, ce qui représente une perte supérieure à 2,6 M€ pour son budget, et depuis onze ans le CRDP est occupant sans titre de l'immeuble.

La procédure d'affectation des logements apparaît peu transparente. Ainsi la Chancellerie a indiqué à la Cour qu'elle n'était pas en mesure de fournir une liste des personnalités hébergées dans ces immeubles, le choix des locataires revenant, d'après elle, exclusivement à son mandataire. L'examen de la liste des baux montre cependant qu'une dizaine de locataires de ces appartements ont un lien avec les ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur et ont pu accéder au parc locatif de la Chancellerie grâce à leurs fonctions. Certains d'entre eux ont, par ailleurs, facilité l'accès de ces logements à leurs enfants. Aucun des immeubles gérés actuellement par la Chancellerie n'était, à son entrée dans le patrimoine de l'université de Paris, particulièrement destiné à l'hébergement de hauts fonctionnaires du ministère ni même de professeurs des universités.

Plus de la moitié des loyers versés par ces personnalités se situe à un niveau proche de celui de la valeur basse des loyers de référence de l'OLAP, voire inférieur dans quelques cas, étant mis à part les loyers relevant de la loi de 1948 qui se situent à un niveau encore plus faible.

Les personnalités locataires de la Chancellerie et leurs conditions locatives en décembre 2012 : quelques exemples

Un ancien secrétaire d'État à l'enseignement supérieur : F6 de 93,6 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 1 912,07 €, soit 20,43 € au m² (OLAP : valeur basse 20 €, valeur haute 27,70 €).

Un ancien vice-chancelier des universités de Paris : F4 de 114,9 m² rue de l'Annonciation ; loyer mensuel de 1 570,28 €, soit 13,67 € au m² (OLAP : valeur basse 19,70 €, valeur haute 27,20 €).

Une inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche : F3 de 72,9 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 1 406,96 €, soit 19,30 € au m² (OLAP : valeur basse 23,30 €, valeur haute 32,20 €).

Une ancienne directrice du cabinet du recteur de l'académie de Paris : duplex F3 de 57,7 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 1 313,17 €, soit 22,76 € au m² (OLAP : valeur basse 23,30 €, valeur haute 32,20 €).

La fille d'un ancien directeur des affaires financières du ministère, lui-même locataire de la Chancellerie rue de la Sorbonne : studio de 38 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 863,20 €, soit 22,72 € au m² (OLAP : valeur basse 29,60 €, valeur haute 41 €).

Le fils d'un recteur aujourd'hui décédé : appartement de 61,10 m² rue Champollion sous le régime de la loi de 1948 ; loyer mensuel de 76,28 €, soit 1,25 € au m².

Source : Chancellerie (schéma pluriannuel de stratégie immobilière) et observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)

La Chancellerie a engagé une politique de revalorisation des baux et exprimé son intention de régler progressivement les situations les plus criantes, dans la limite des dispositifs d'encadrement des loyers. Cependant, étant donné le défaut de transparence dans l'affectation des logements, l'organisation actuelle ne peut empêcher la répétition de situations critiquables.

2 - Un patrimoine historique en mal d'utilisation

La Chancellerie administre plusieurs immeubles historiques issus de libéralités dont la plus emblématique est la donation effectuée en 1930 par le duc de Richelieu.

Pour renouer les attaches de la famille de Richelieu avec la Sorbonne, celui-ci fit donation du domaine de Richelieu (Indre-et-Loire)

à l'université de Paris. Son intention était de permettre l'accueil dans ce cadre historique des professeurs à la Sorbonne et de leurs collègues étrangers.

Étant donné l'isolement du domaine et la vétusté de la plupart de ses édifices, celui-ci ne trouva jamais d'usage universitaire réel. En revanche, depuis 1939, les recteurs de l'académie de Paris ont régulièrement utilisé comme résidence le « petit château », vaste demeure d'une superficie de 937 m^2, construite dans le parc au milieu du XIX^{ème} siècle, sans qu'aucune concession de logement n'en fixât le régime d'utilisation. Compte tenu des difficultés d'entretien du domaine, la Chancellerie obtint en 1999 du juge civil la levée de la plupart des charges de la donation, ce qui lui permit de vendre quelques maisons et de concéder aux collectivités territoriales l'ouverture au public des parties historiques du parc. Ce partenariat avec des collectivités territoriales assure l'équilibre du budget de fonctionnement du site mais laisse entier celui de l'entretien et de la restauration des immeubles qui sont dans un état de dégradation inquiétant.

À Vézelay (Yonne), la veuve de Romain Rolland avait donné en 1953 à l'université de Paris la maison où est mort son mari ainsi que le centre Jean-Christophe. En 1994, la maison a été concédée au conseil général de l'Yonne et à la commune de Vézelay afin d'y accueillir un musée, qui, depuis 2006, présente au public la collection d'œuvres réunie par le critique et éditeur d'art Christian Zervos. La Chancellerie envisage de vendre les bâtiments du centre Jean-Christophe, qui sont en mauvais état et dont le solde d'exploitation est régulièrement négatif depuis 2007.

La villa Finaly, située à quelques kilomètres du centre historique de Florence (Italie), a été léguée en 1953 à l'université de Paris par la famille Landau-Finaly sous condition qu'elle y installe un centre d'études et d'accueil ouvert aux étudiants et aux professeurs. Les travaux de restauration de la villa effectués à la fin des années 1990 ont fait l'objet en 2002 d'un référé de la Cour qui relevait la dérive dans le coût des travaux ainsi que l'absence de projet scientifique clair. En 2012, le taux d'occupation de la villa ne dépasse pas 24 %. Bien que les treize universités franciliennes propriétaires de la villa apportent chacune une cotisation annuelle de 7 500 € et disposent en contrepartie de tarifs préférentiels, le budget de fonctionnement de la villa reste structurellement déficitaire. De 2007 à 2011, le déficit cumulé s'est élevé à 1,84 M€, soit une moyenne annuelle de 367 070 €.

Le domaine de Ferrières (Seine-et-Marne) a fait l'objet en 1975 d'une donation de M. Guy de Rothschild à la Chancellerie des universités de Paris, sous réserve de la création dans le château d'un centre d'études

et de colloques universitaires. Le centre n'a jamais fonctionné de manière satisfaisante et la Chancellerie a peu utilisé le château, sinon pour des réunions festives. La gestion du domaine de Ferrières est toujours restée déficitaire : de 2007 à 2011, le déficit cumulé s'est élevé à 569 813 €, soit une moyenne annuelle de 113 963 €.

Hormis la villa Finaly, ces biens n'apportent aucun bénéfice aux treize universités qui en sont propriétaires. L'établissement public ne s'est jamais doté des compétences nécessaires pour valoriser efficacement ce patrimoine ni des moyens financiers pour l'entretenir convenablement. Sa gestion oblige le recteur de l'académie de Paris à traiter de problèmes très éloignés de ses compétences : surpopulation de sangliers à Richelieu, gestion de terres agricoles, conservation de monuments historiques, etc.

Faute d'un usage sérieux et compte tenu de son déficit d'exploitation, le château de Ferrières, qui était le monument présentant le plus grand intérêt architectural, a dû être restitué en 2012 à la famille Rothschild. La Chancellerie a déjà vendu certains immeubles : plusieurs maisons à Richelieu, le domaine du Haut-Buisson à Cherré (Sarthe) qui avait également été légué à l'université de Paris par le duc de Richelieu en 1952 et la forêt de Souprosse (Landes). Ces précédents montrent que la cession ou la restitution de biens issus de libéralités, comme la concession de certains d'entre eux à des collectivités territoriales, ne présentent pas de difficultés insurmontables.

B - Les carences de la gestion des biens mobiliers

La Chancellerie des universités de Paris est responsable de la conservation de plusieurs dizaines de milliers d'objets mobiliers, dont la majeure partie provient de l'ancienne université de Paris et appartient à l'indivision des treize universités franciliennes.

Le fonds littéraire donné en 1929 à l'université de Paris par le mécène Jacques Doucet est administré par la bibliothèque littéraire Jacques-Doucet. Cette bibliothèque, qui conserve plus de 30 000 imprimés et 36 000 manuscrits, est gérée par la Chancellerie. Le fonds est régulièrement enrichi par des dons manuels, mais ces biens ne sont pas pris en compte dans les actifs de l'établissement public.

En 2012, le budget de fonctionnement de la bibliothèque s'est élevé à 312 929 €, dont 182 099 € pour le personnel propre de l'établissement public. Si l'on y ajoute le coût des fonctionnaires pris en charge par l'État, soit 206 140 € cette même année, le coût total du fonctionnement de la bibliothèque, hors bâtiment, s'est élevé à 519 069 €.

Le nombre de lecteurs inscrits ne s'élevant en 2012 qu'à 329, son intégration dans une bibliothèque plus importante procurerait des économies de fonctionnement significatives.

Parmi les autres biens mobiliers placés sous la responsabilité de la Chancellerie, seuls les objets de la donation du duc de Richelieu classés monuments historiques ont fait jusqu'à présent l'objet d'un récolement : l'inventaire effectué en 2003 par l'administration des affaires culturelles a pris acte de la disparition de sept objets dont cinq tableaux du XIX^{ème} siècle et d'une chaise signée Lelarge, mais aucune recherche particulière ni dépôt de plainte n'ont été effectués après ce constat.

À la demande du ministère, la Chancellerie procède depuis 2011 à l'inventaire des biens mobiliers provenant de l'ancienne université de Paris, dont beaucoup ont disparu depuis son éclatement. D'après la Chancellerie, à la date du 3 juin 2013, 50 % des biens avaient été identifiés et localisés. Jusqu'à une date récente, les registres d'inventaire n'étaient pas tenus avec la rigueur nécessaire. Il est donc urgent, 42 ans après la création de la Chancellerie des universités de Paris, de moderniser l'inventaire de ces biens, d'accélérer leur récolement et d'informatiser les bases de données correspondantes.

C - Un budget de bourses, prix et subventions modeste et déclinant

Une des rares activités de la Chancellerie susceptible de bénéficier à l'ensemble des universités est l'attribution chaque année de plusieurs dizaines de bourses, prix et subventions à des étudiants et à des laboratoires de recherche. Ces distinctions sont financées en grande partie par plus de 60 legs et donations affectés par le passé à l'université de Paris et, plus récemment, à la Chancellerie, sous la forme d'immeubles de rapport ou de valeurs mobilières.

En 2011 et en 2012, 42 prix solennels de la Chancellerie et cinq prix de thèse ont été décernés à des étudiants méritants pour un montant total de 430 000 €. D'autres prix sont attribués, dans les domaines littéraires, artistiques (prix Fénéon) et des droits de l'homme (prix Seligmann). Certains legs importants, comme le legs Poix, qui a dégagé en 2011 un revenu de 729 000 €, permettent d'apporter à des laboratoires universitaires franciliens des contributions financières significatives, notamment dans le domaine médical ; d'autres financent des bourses d'échanges de professeurs ou d'étudiants.

Le budget total attribué par la Chancellerie aux prix, bourses et subventions se contracte depuis trois ans, notamment en raison de la baisse de rendement des valeurs mobilières : il s'est élevé à 1,72 M€ en 2010, à 1,57 M€ en 2011 et à 1,43 M€ en 2012.

II - Un opérateur de l'État inutile

Parmi les missions remplies par la Chancellerie pour le compte de l'État, la gestion des bâtiments de la Sorbonne occupe une place centrale. Cependant, l'État a été amené à confier également à l'établissement public des tâches non conformes à ses compétences statutaires.

A - Un « syndic d'immeuble » peu performant

Les bâtiments de la Sorbonne appartiennent à la ville de Paris. Si la répartition, entre celle-ci et l'État, des charges de grosses réparations des immeubles est fixée par une convention du 1er octobre 1929, la Chancellerie est chargée de leur gestion administrative, technique et financière.

1 - Des tâches limitées

Le régime de propriété de la Sorbonne a été fixé par un décret du 8 février 1852 du Président de la République Louis Napoléon Bonaparte qui transfère à la ville de Paris la propriété de la Sorbonne. La condition posée est que la ville y conserve à perpétuité le siège de l'académie de Paris ainsi que les facultés de théologie, des sciences et des lettres et qu'elle pourvoie à l'entretien annuel des bâtiments.

Pour la Chancellerie, le fait que le décret de 1852 oblige la ville de Paris à conserver à perpétuité le siège de l'académie de Paris à la Sorbonne et la responsabilité confiée au recteur de fixer par arrêté la répartition des locaux entre les différents affectataires suffisent à fonder juridiquement son rôle comme administrateur des bâtiments. Cette affirmation n'en mériterait pas moins une analyse juridique approfondie.

La Chancellerie paie les charges communes aux différents occupants de la Sorbonne (fluides, chauffage, etc.) et, au prorata des

surfaces figurant dans les arrêtés rectoraux d'affectation, les refacture à chacun d'entre eux, y compris au rectorat lui-même. Le remboursement de ces charges de fonctionnement à la Chancellerie par le rectorat a fait l'objet d'une convention signée le 13 décembre 2001, conformément aux recommandations formulées en 2002 par la Cour.

Le fiasco de l'installation à la Sorbonne de bornes interactives destinées aux personnes handicapées

Dans le cadre de ses fonctions d'administrateur de la Sorbonne, la Chancellerie a élaboré, en 2007, un projet d'installation d'un système d'accessibilité numérique afin d'y améliorer l'accueil et le déplacement des personnes handicapées.

Ce projet, conçu en 2007 par la société Nexiad, prévoyait, pour un coût de 350 000 €, la mise en place de dix-sept bornes interactives permettant la diffusion d'informations aux personnes handicapées. Élaboré sans analyse des besoins des usagers et en dehors de tout programme cohérent d'amélioration de l'accessibilité physique des bâtiments aux personnes à mobilité réduite, il n'a fait l'objet d'aucune validation par le conseil d'administration.

Ce programme devait faire l'objet d'un mécénat de la Caisse d'épargne et de prévoyance d'Île-de-France-Paris à hauteur de 300 000 €. Cependant, la convention qui en fixait le cadre ne fut signée que par le recteur, et le financement de 300 000 € ne fut jamais mis en place par la Caisse d'épargne.

Une convention de prestation de service pour l'installation des bornes, d'un montant de 350 000 €, avait pourtant été signée par la Chancellerie avec la société Nexiad le 14 septembre 2007, en dehors de toute procédure d'appel d'offres et sans accord préalable du conseil d'administration de la Chancellerie. Elle prévoyait le versement, à la signature de la convention, d'un acompte de 300 000 €, soit 86 % du montant total, le solde devant être versé à la date de mise en service du système d'accessibilité numérique, soit le 15 février 2008. Conclue pour une durée de 12 ans, cette convention prévoyait la diffusion d'informations facilitant l'accès des personnes handicapées au site de la Sorbonne mais aussi d'annonces commerciales : le reversement à la Chancellerie d'une commission de 20 % sur le chiffre d'affaires d'exploitation des bornes était prévu à partir de la septième année. La Chancellerie versa à la société Nexiad l'acompte de 300 000 €, mais les bornes ne furent jamais installées. La société Nexiad a été liquidée en 2009.

Cette opération ne fit jamais l'objet d'une information explicite et complète du conseil d'administration et s'est traduite par une perte sèche de 300 000 € pour le budget de la Chancellerie, qui explique la quasi-totalité du déficit de l'exercice 2007, d'un montant de 338 000 €.

2 - Une gestion complaisante du logement de fonction du recteur

La Chancellerie administre le logement du recteur de l'académie de Paris, situé dans les bâtiments de la Sorbonne, parmi les 21 logements de fonction qu'elle gère dans les immeubles placés sous sa responsabilité.

De 2000 à 2012, parmi les trois recteurs successivement en fonction, un seul a disposé d'une concession de logement par nécessité absolue de service, les deux autres l'occupant sans titre. Aucun état des lieux n'a été réalisé au moment du changement d'occupant.

La concession de logement accordée au recteur en 2005 a fait l'objet d'une décision très favorable à son bénéficiaire : à la demande du ministère, la concession n'a porté que sur une surface de 93,90 m^2, alors que l'appartement de fonction du recteur de l'académie de Paris, situé au troisième étage de la Sorbonne, s'étend sur une superficie de 249,20 m^2 entièrement privative. Les services fiscaux ont été empêchés, jusqu'à une date très récente, d'accéder au logement pour en vérifier la consistance. Leur examen, consécutif au contrôle de la Cour, les conduit à se rapprocher d'une mesure plus réaliste en vue de la conclusion d'une nouvelle concession.

Par ailleurs, les avantages en nature dont ont bénéficié les recteurs depuis 2000 n'ont pas fait l'objet des déclarations sociales et fiscales réglementaires. Au cours du contrôle de la Cour, dès la mise au jour de ce dysfonctionnement, la Chancellerie a engagé la régularisation des déclarations sociales et fiscales concernant le seul recteur échappant à la prescription.

B - Des activités hors des missions statutaires

De manière récurrente, la Chancellerie des universités de Paris a été amenée, à la demande du ministère, à réaliser des opérations qui ne relèvent pas de ses missions statutaires. En 2002, la Cour avait critiqué la gestion par la Chancellerie des opérations effectuées par le service inter-académique des examens d'Arcueil (SIEC) et demandé la clarification des statuts de ce service. Cette recommandation a été mise en œuvre puisque le budget annexe de ce service a été dissous en 2009.

Cette remise en ordre n'a pas empêché que la Chancellerie soit chargée en 2001 d'une nouvelle mission ne relevant pas de ses compétences statutaires : elle s'est vu confier, en Île-de-France, la procédure de recensement automatisé des vœux d'orientation des élèves

(RAVEL) en premier cycle de l'enseignement supérieur, rendue obligatoire par décret avant toute inscription. Pour gérer l'opération, la Chancellerie a recueilli sur son budget principal, de 2000 à 2004, les recettes provenant des redevances du minitel et, en 2007 et 2008, des subventions versées par le ministère et par la région Île-de-France. D'après la Chancellerie, les recettes perçues au titre de RAVEL-info ont permis de financer, de 2001 à 2008, le dispositif d'information et d'orientation destiné aux lycéens de classe terminale. Cette activité a été abandonnée à partir de 2009, le portail national « admission post-bac » (APB), géré par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ayant pris la place de cette procédure.

III - Une réforme inéluctable

Lors de sa création, la finalité assignée à la Chancellerie était de gérer au mieux les biens qui lui étaient confiés, notamment pour dégager des moyens financiers au bénéfice des universités et des étudiants, dans le respect des intentions des auteurs de libéralités.

Or depuis quarante ans, la Chancellerie n'a pas démontré sa capacité à remplir efficacement cette mission, qu'il s'agisse de la politique immobilière ou de la gestion budgétaire et financière. Son statut et son organisation apparaissent aujourd'hui dépassés, et de nouveaux principes de gestion répondant aux besoins des universités dans le cadre institutionnel issu des lois du 10 août 2007 et du 22 juillet 2013 sont nécessaires.

A - L'absence de politique immobilière

La Chancellerie n'a pas su développer des compétences suffisantes dans la gestion du patrimoine locatif ou historique, et celle-ci a été constamment marquée par un conservatisme exempt de toute vision prospective. L'obligation d'établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière aurait pu être l'occasion de définir une politique immobilière dont la Cour avait déploré l'absence dans son rapport public annuel de 1978 puis dans ses référés successifs. Cependant, le schéma élaboré par la Chancellerie de 2009 à 2011, que France Domaine n'a pas formellement approuvé, souffre de trop nombreuses lacunes pour constituer un véritable cadre stratégique.

1 - Des incohérences dans l'inventaire et l'estimation de la valeur vénale des immeubles

Un des objectifs du schéma étant de fiabiliser l'actif de l'établissement public, c'est la notion de « bien contrôlé » qui a été retenue pour l'inventaire physique des immeubles conformément au référentiel comptable applicable à l'État. La liste des soixante-douze immeubles retenus par France Domaine présente des incertitudes : certains d'entre eux, situés dans le domaine de Richelieu, figurent dans l'inventaire alors qu'ils ont disparu ou ont été vendus par la Chancellerie ; dans une partie du document, l'immeuble du 10, rue de la Sorbonne est considéré comme une propriété de l'État, dans une autre, comme une propriété de la ville de Paris.

La valeur vénale de l'ensemble de ces biens, y compris la villa Finaly, a été estimée en 2011 par France Domaine, avec le concours d'un prestataire privé, à 321,96 M€, dont 95,69 M€ pour les bâtiments et 226, 27 M€ pour les terrains. Des variations importantes peuvent être constatées par rapport aux évaluations réalisées antérieurement (2001-2010) par les services déconcentrés de France Domaine : une baisse de 25 % en un an de la valeur de l'immeuble du centre Albert-Châtelet ou un doublement de celle de l'immeuble du 15, rue Champollion, pourtant vétuste. France Domaine, qui avait estimé en 2010 les biens immobiliers du domaine de Richelieu à 3,52 M€, a porté en 2011 ce chiffre à 28,4 M€, soit un accroissement de plus de 700 % qui paraît éloigné de toute réalité. À titre d'exemple, une ferme désaffectée avec ses dépendances est estimée, en 2011, à 3,26 M€, alors qu'elle était inscrite pour 39 900 € en 2010, soit une augmentation aberrante de 8 065 %. L'exemple de Richelieu entache d'un sérieux doute la qualité de l'évaluation réalisée par France Domaine sur l'ensemble du patrimoine contrôlé par la Chancellerie.

Cette incertitude est d'autant plus regrettable que, dès réception des chiffres transmis par la Chancellerie, l'agent comptable a procédé aux corrections d'écritures de bilan, l'ensemble de l'opération de fiabilisation du patrimoine étant approuvée à l'unanimité par le conseil d'administration le 26 octobre 2012.

2 - Une stratégie immobilière embryonnaire

Le schéma pluriannuel évoque quelques perspectives concernant l'accroissement de la rentabilité du parc locatif ou la rénovation de l'îlot

Champollion, mais ne présente ni axes stratégiques réels ni objectifs financiers. L'expérience du château de Ferrières, rendu à ses propriétaires après 37 années de gestion déficitaire, aurait dû inciter la Chancellerie à arrêter des choix clairs pour les immeubles placés dans la même situation, comme la villa Finaly.

L'existence de charges liées aux libéralités ne saurait constituer un prétexte pour empêcher l'élaboration d'une politique immobilière susceptible d'induire des cessions : dans le parc locatif, par exemple, un seul immeuble est grevé d'une clause d'inaliénabilité. Le rendement global des immeubles de rapport, inférieur à 1,5 %, peut être utilement comparé à celui des valeurs mobilières qui, depuis 2007, s'élève en moyenne à près de 4 % pour les obligations assimilables du Trésor (OAT) souscrites au titre de l'indivision et à 3,6 % pour celles souscrites pour le compte de la Chancellerie.

B - Une gestion budgétaire et financière peu efficiente

De 2005 à 2011, le résultat net de l'établissement public connaît des variations importantes. Les bénéfices constatés en 2008 (+ 2,5 M€) et 2011 (+ 2,9 M€) ont une origine circonstancielle : respectivement, la vente du domaine du Haut-Buisson pour un montant de 2,3 M€, comptabilisé dans les produits exceptionnels, et le versement d'un legs de 1,9 M€ destiné au fonds Jacques-Doucet, comptabilisé dans les produits d'exploitation.

Le résultat d'exploitation de la Chancellerie apparaît structurellement déficitaire depuis 2005 : le résultat positif de 717 000 € de l'exercice 2011 n'est qu'apparent car il est dû à l'imputation de ce legs dans les produits d'exploitation.

Sur la même période, le résultat d'exploitation est compensé par le résultat financier, qui subit un repli à partir de 2008.

Tableau n° 2 : évolution des résultats de 2005 à 2011 (en milliers d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produits	**10 467**	**11 374**	**11 880**	**15 302**	**11 421**	**13 032**	**17 006**
Charges	**10 122**	**9 779**	**12 218**	**12 764**	**12 089**	**12 310**	**14 015**
Résultat net	**345**	**1 595**	**- 338**	**2 538**	**- 668**	**722**	**2 991**
Dont résultat d'exploitation	*- 1 835*	*- 740*	*- 2 173*	*- 1 679*	*- 2 415*	*- 1 617*	*717*
Dont résultat financier	*2 048*	*2 120*	*2 545*	*2 232*	*1 466*	*1 696*	*1 469*
Dont résultat exceptionnel	*157*	*243*	*- 673*	*1 985*	*281*	*642*	*805*
Dont impôts sur les bénéfices	*- 25*	*- 29*	*- 37*	-	-	-	-

Source : comptes de la Chancellerie

Hormis l'accès à la villa Finaly, le bénéfice que retirent les universités représentées au conseil d'administration de l'établissement est pratiquement réduit au budget affecté aux prix, bourses et subventions, dont le montant s'est élevé en 2012 à 1,43 M€.

Cependant, la même année, la Chancellerie a reçu un concours total de l'État qui peut être évalué à 1,52 M€, si on ajoute à une subvention pour charges de service public de 0,24 M€ la mise à disposition de personnel pour un montant estimé à 1,28 M€, qui n'est pas inscrit dans ses comptes. Si l'établissement public ne disposait pas du soutien de l'État, il serait structurellement déficitaire, même en prenant en compte les revenus de ses placements financiers, et ne pourrait allouer aucune subvention. Le budget de la Chancellerie est, en effet, lourdement grevé par des déficits récurrents d'établissements comme la villa Finaly et la bibliothèque littéraire Jacques-Doucet.

C - Un statut et une organisation dépassés

La Chancellerie apparaît comme un établissement public fortement imbriqué dans les services du rectorat alors qu'une partie importante de son activité concerne des biens qui ne sont ni sa propriété ni celle de l'État**.** L'organisation mise en place il y a quarante ans paraît de plus en plus inadaptée au nouveau contexte universitaire francilien.

1 - Une confusion du rectorat et de la Chancellerie

L'organisation statutaire de la Chancellerie est marquée par un dédoublement fonctionnel du recteur, que la Cour avait déjà critiqué dans son référé de 1991 : celui-ci dirige l'établissement public et en préside le conseil d'administration, mais est également le seul représentant, au sein de ce conseil, du ministère chargé de l'enseignement supérieur, censé en assurer la tutelle. Le recteur ne dispose pas de lettre de mission au titre de l'établissement public, et aucun contrat de performance n'a été établi entre l'État et cet opérateur. Le secrétaire général de la Chancellerie exerce concomitamment les fonctions de secrétaire général de l'enseignement supérieur du rectorat.

En 2012, le personnel concourant au fonctionnement de la Chancellerie comprend soixante agents, dont vingt-huit fonctionnaires rémunérés par l'État. La situation de ces fonctionnaires n'est pas conforme aux règles de la fonction publique : ils sont affectés au rectorat de l'académie de Paris alors qu'ils exercent leurs fonctions au sein de l'établissement public et en gèrent le budget.

Enfin, la Chancellerie assure la gestion des frais de représentation du recteur. En principe, seuls les frais liés aux activités du recteur dans ses fonctions de chancelier des universités devraient être pris en charge par le budget de l'établissement public. Dans les faits, cette règle n'est pas respectée, et c'est l'ensemble des frais de représentation du recteur qui est financé par la Chancellerie, soit un budget annuel d'environ 100 000 €, comprenant la rémunération d'un maître d'hôtel. Il s'agit d'une situation dérogatoire, puisque les frais de représentation d'un fonctionnaire ne sont pas détachables du budget de fonctionnement du service auquel il est affecté.

2 - Un établissement public sans justification

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a posé le principe de la libre administration de leur patrimoine. L'État n'a donc plus vocation à intervenir dans la gestion des immeubles dont l'indivision des treize universités est propriétaire.

Par ailleurs, le périmètre d'intervention de la Chancellerie ne correspond à aucun regroupement universitaire d'Île-de-France : l'établissement public réunit les treize universités issues de l'ancienne université de Paris, mais cet ensemble ne correspond à aucun des regroupements universitaires (pôle de recherche et d'enseignement

supérieur, initiative d'excellence) d'Île-de-France et ne traduit donc aucune communauté d'intérêts. En outre, les besoins d'investissement de ces treize universités sont à mettre en regard des actifs immobiliers gérés par la Chancellerie. Ceux-ci pourraient offrir des plus-values de cession importantes, au premier chef pour tous les immeubles de rapport, utiles au bouclage des financements des restructurations immobilières auxquelles ces établissements doivent faire face.

Malgré cette situation et sans qu'il tire les conséquences des carences constatées dans la gestion immobilière de la Chancellerie, l'État a décidé de confier à cet établissement public la dotation de 700 M€ affectée aux opérations du plan campus prévues à Paris[145] et de l'autoriser à déroger à l'interdiction d'emprunter qui s'impose aux opérateurs de l'État depuis l'arrêté du 28 septembre 2011[146]. Cette décision, fondée sur des considérations de commodité et de précaution budgétaire, risque de renouveler l'erreur de 2002 de charger la Chancellerie d'une fonction qu'elle n'a pas la capacité d'exercer.

D - De nouveaux principes à définir

Une réforme de fond ne peut plus être différée, et un simple ajustement statutaire serait insuffisant : la suppression de l'établissement public doit désormais être envisagée.

Cette réforme pourrait s'organiser autour de deux principes : les services du rectorat doivent remplir les missions effectuées actuellement par l'établissement public pour le compte de l'État ; une nouvelle organisation doit être mise en place pour mieux valoriser le patrimoine appartenant aux treize universités issues de l'ancienne université de Paris.

[145] Avenant n° 2 du 20 décembre 2013 à la convention entre l'État et l'ANR investissement d'avenir « opération Campus » du 29 juillet 2010.

[146] Dans l'arrêté du 28 septembre 2011, les chancelleries des universités figurent dans la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. Cet arrêté ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement.

1 - Le transfert aux services du rectorat des missions effectuées pour le compte de l'État

La loi de 1971 qui a créé l'établissement public ne prévoyait pas qu'il puisse être chargé de remplir des missions pour le compte de l'État : c'est le décret d'application de 1971, et surtout sa modification intervenue en 2002, qui ont permis cette dérive.

La confusion entre les fonctions de recteur, responsable d'un service de l'État placé sous l'autorité hiérarchique du ministre, et de dirigeant d'un établissement en principe autonome, n'a servi ni les intérêts de l'établissement ni ceux des universités propriétaires indivis des biens placés sous sa responsabilité. De manière récurrente, l'État n'a pas résisté à la tentation de considérer la Chancellerie comme un simple prolongement et de lui confier des tâches éloignées de ses compétences statutaires. Dans la gestion particulièrement critiquable de l'immeuble situé 37-41, rue Jacob, occupé par un organisme du ministère qui ne paie pas son loyer depuis seize ans, le recteur chancelier n'a pas été à même de surmonter des intérêts antagonistes.

Les activités de « syndic d'immeuble » et d'administrateur des logements de fonction de la Sorbonne ne peuvent justifier à elles seules l'existence d'un établissement public et pourraient sans dommage être assurées par les services du rectorat, comme la gestion des frais de représentation du recteur dont le financement par la Chancellerie constitue une anomalie administrative.

Rien n'impose que la Chancellerie soit dotée de la personnalité morale. La question de son maintien dans sa forme juridique actuelle est distincte de celle du rôle du recteur vis-à-vis de la communauté universitaire. Libéré de la responsabilité de diriger un établissement public, le recteur, dans sa fonction de chancelier des universités, pourrait au contraire s'investir plus fortement dans la recomposition du paysage universitaire d'Île-de-France pour laquelle la Cour a rappelé à plusieurs reprises l'importance d'un pilotage plus affirmé de l'État.

2 - Une nouvelle organisation pour mieux valoriser le patrimoine au bénéfice des universités

L'organisation mise en place à la suite de la loi Edgar Faure présentait deux caractéristiques : les biens appartenant à l'ancienne université de Paris qui n'avaient pas été répartis entre les nouveaux établissements d'enseignement supérieur étaient placés sous le régime de

l'indivision ; leur gestion était assurée par un établissement public placé sous l'autorité du recteur d'académie.

Alors que les besoins financiers des universités sont importants, cette organisation a été dans l'incapacité d'assurer une exploitation efficace de ce patrimoine et d'en faire bénéficier les treize universités qui en sont propriétaires. Il est donc nécessaire de tirer les conséquences de cet échec et de mettre fin au système institué il y a plus de quarante ans.

En l'absence d'une stratégie adéquate et faute de compétences de gestion financière et immobilière suffisantes, la Chancellerie n'a pas été en mesure de remplir utilement la mission qui lui incombait vis-à-vis de l'indivision. Depuis 2007, l'État n'a par ailleurs plus vocation à intervenir dans la gestion du patrimoine des universités.

La question de l'indivision est plus complexe : c'est aux universités de déterminer collectivement l'usage des biens dont elles sont propriétaires à la suite de libéralités et d'organiser leur gestion dans le respect de la volonté des donateurs. Plusieurs options, non exclusives les unes des autres, sont envisageables :

- la valorisation de ce patrimoine pourrait être confiée à un gestionnaire professionnel comme la Caisse des dépôts et consignations ;
- les biens susceptibles d'être cédés pourraient l'être ;
- il pourrait être mis fin à l'indivision.

La suppression de l'établissement public et la mise en place de cette nouvelle organisation passeraient par des mesures législatives et réglementaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

À l'issue de ses contrôles successifs, la Cour avait recommandé la suppression des chancelleries des universités, à l'exception des plus importantes d'entre elles, notamment celle de Paris. Le contrôle effectué en 2012-2013 conduit à remettre en cause l'existence même de la Chancellerie des universités de Paris.

Cet établissement public n'a pas démontré sa capacité à administrer efficacement les biens immobiliers qui lui étaient confiés, et sa gestion, malgré des améliorations ponctuelles, a continué de souffrir de nombreuses carences. Le positionnement de la Chancellerie est devenu anachronique tant par rapport à l'État que vis-à-vis des universités dont l'autonomie est aujourd'hui renforcée.

Le système actuel doit donc laisser la place à une nouvelle organisation qui pourrait être fondée sur deux principes :

- *assurer en priorité une valorisation efficace du patrimoine indivis au bénéfice des universités qui en sont propriétaires, sans craindre de céder la plupart des actifs immobiliers et de mettre fin à l'indivision ;*
- *confier aux services du rectorat les missions effectuées actuellement par l'établissement public pour le compte de l'État.*

En conséquence, la Cour recommande de supprimer l'établissement public de la Chancellerie des universités de Paris.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	398
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	399
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	404
Recteur de l'académie de Paris et président de l'établissement public de la Chancellerie de Paris	406
Locataire du F6 de la rue Jacob	423
Locataire du F3 de la rue Jacob	424
Locataire du duplex F3 de la rue Jacob	425
Locataire du studio de la rue Jacob	426
Locataire du F4 de la rue de l'Annonciation	427
Locataire de la rue Champollion	428

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

S'agissant de mon département ministériel, je partage les recommandations de la Cour sur la clarification des relations entre la gestion du rectorat et celles de la Chancellerie.

Je note avec satisfaction que l'action administrative du recteur de Paris depuis son entrée en fonction s'inscrit dans un certain nombre de ces recommandations. Je souhaite notamment souligner l'importante professionnalisation de la gestion qui est actuellement opérée. Les processus déjà engagés seront poursuivis et mes services d'administration centrale continueront leur travail d'appui et de soutien au recteur pour l'accompagner dans la mise en œuvre des recommandations de la Cour.

Par ailleurs, la situation d'occupation sans titre de locaux de la Chancellerie de Paris par le centre régional de documentation pédagogique, qui quittera ces locaux pour rejoindre en 2016 le futur siège des services de l'enseignement scolaire du rectorat de Paris, va faire l'objet d'une régularisation conformément à la demande de la Cour.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Votre rapport dresse un constat particulièrement sévère sur la gestion de l'établissement public, qui a fait l'objet d'un contrôle effectué par la Cour des comptes en 2012-2013, dans le cadre du présent projet d'insertion. Ceci vous conduit à vous interroger sur l'utilité de maintenir la Chancellerie des universités de Paris, ainsi que les chancelleries de région. Au regard des nombreuses critiques émises par la Cour des comptes, la problématique de la suppression des chancelleries, à Paris et en région, nous apparaît devoir être posée sans attendre.

1. Les missions de la Chancellerie des universités de Paris doivent être revues en profondeur, ce qui conduit à s'interroger sur la pérennité de cet établissement public, à la lumière des constats de la Cour des comptes et des travaux, en cours, de la modernisation de l'action publique.

La Chancellerie des universités de Paris, ainsi que les chancelleries en région, ont été créées par la loi du 12 juillet 1971, aménageant certaines dispositions de la loi Faure du 12 novembre 1968, dans un contexte désormais très éloigné du paysage institutionnel actuel de l'enseignement supérieur, caractérisé par une plus grande autonomie des établissements et la mise en œuvre des politiques de sites initiées par la loi du 22 juillet 2013. De surcroît, en région parisienne, certaines compétences de la Chancellerie peuvent désormais apparaître redondantes au regard de la diversification croissante des missions de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France mais également de la professionnalisation progressive des universités parisiennes en termes de gestion immobilière.

Compte tenu de ces éléments, les interrogations de la Cour des comptes quant à l'opportunité du maintien de cet établissement nous apparaissent tout à fait légitimes. Plus généralement, il apparaît nécessaire que la suppression des chancelleries, à Paris comme en province, soit examinée dans le cadre des travaux, en cours, de la modernisation de l'action publique.

Le cas spécifique de la Chancellerie des universités de Paris pourrait toutefois faire l'objet d'un traitement particulier au regard de la responsabilité que l'État entend confier à la Chancellerie dans le cadre de l'opération « campus Paris », au titre de la gestion mutualisée de la dotation. Si une telle évolution devait se confirmer, elle devrait toutefois être conditionnée à une refonte de la gouvernance et de l'organisation de l'établissement, ainsi qu'à un recentrage de ses missions. En tout état de

cause, le transfert de compétences des autres missions effectuées pour le compte de l'État vers le rectorat, que vous appelez de vos vœux, nous apparaît opportun.

2. Si le maintien de la Chancellerie des universités de Paris devait être acté, sa stratégie immobilière devrait être la résultante d'une réflexion ambitieuse quant à son positionnement et ses nouvelles missions.

A titre liminaire, les caractéristiques patrimoniales et immobilières particulières de la Chancellerie des universités de Paris doivent être soulignées. Cet établissement public est principalement propriétaire de biens propres, qui ne sont pas propriété de l'État, et qui relèvent de l'indivision des treize universités parisiennes résultant de dons et legs. La Chancellerie dispose par ailleurs d'un patrimoine d'immeubles de rapport qui représentent, pour l'établissement public, un parc locatif.

Comme tous les opérateurs de l'État, la Chancellerie des universités de Paris a réalisé un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui a été transmis au service France Domaine, en application de la circulaire du 16 septembre 2009. Ce schéma n'a pas encore été approuvé dans l'attente des recommandations du contrôle de la Cour des comptes, en cours au moment de l'examen du projet de SPSI. Comme vous le soulignez, la stratégie immobilière de la Chancellerie est imparfaite, et doit s'inscrire dans une volonté forte de dynamisation et d'optimisation. Cette stratégie doit clairement distinguer les actifs qui sont utiles à l'évolution des missions de la Chancellerie, et les actifs qui doivent être cédés dans une perspective de valorisation.

Sans attendre que soit définitivement arrêtée la stratégie du Gouvernement quant au devenir de la Chancellerie des universités de Paris, le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a décidé de décliner la modernisation de la politique immobilière aux opérateurs de l'État. D'une part, la circulaire n° 2MPAP-13-3104 du 7 août 2013 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2014 prévoit dorénavant un dispositif de mise en œuvre des SPSI et de suivi des économies immobilières, une « annexe immobilière » devant être désormais présentée lors de l'approbation du budget initial ou du compte financier. D'autre part, un dispositif d'accompagnement renforcé est mis en œuvre pour un panel d'une trentaine d'opérateurs. Au regard des insuffisances relevées dans votre rapport, cet opérateur a été intégré à ce panel.

L'élaboration d'un SPSI actualisé et révisé en profondeur, s'appuyant sur les acquis du premier document stratégique et sur les recommandations de la Cour des comptes, aura pour objectif d'engager la Chancellerie des universités dans la voie d'une gestion immobilière plus professionnelle et optimisée, en parallèle de la réflexion stratégique sur la gouvernance et les missions de la Chancellerie des universités de Paris. La stratégie

immobilière de la Chancellerie doit prioritairement se traduire par un resserrement drastique de ses actifs immobiliers, dans le sens d'un programme ambitieux de cession de son parc immobilier, progressif et ordonné.

S'agissant de l'immobilier locatif, il a vocation à être cédé dès lors que sa rentabilité apparaît médiocre et qu'une activité de gestion locative est étrangère aux missions de la Chancellerie. Un dispositif de transfert de plein droit de la propriété et de la gestion de ce patrimoine de rapport pourrait être engagé, à l'instar de l'immobilier de rapport des régimes de sécurité sociale qui a été transféré de plein droit à la CADES en application de l'article 9 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relatif au remboursement de la dette sociale. La possibilité d'un transfert à une structure de portage doit être expertisée. Ce dispositif permettra de garantir qu'il soit mis fin à la procédure actuelle d'affectation des logements critiquée par la Cour des comptes, qui ne correspond pas aux exigences d'une gestion professionnelle, efficace et transparente. Nous ne sommes en revanche pas favorables à une mesure de transfert au profit de la Caisse des Dépôts et Consignations : nous estimons en effet que la cession de ce patrimoine relève des procédures de gestion et de valorisation de l'État propriétaire.

En ce qui concerne les domaines gérés par la Chancellerie des universités résultant de dons et legs, une analyse systématique doit être effectuée. Une typologie des biens doit ainsi pouvoir être arrêtée, en distinguant les actifs pour lesquels la révision des charges peut être obtenue (en vue de leur valorisation), ceux qui sont indispensables aux missions de la Chancellerie ou qui présentent un caractère inaliénable (il doit s'agir d'un cas minoritaire), et ceux qui doivent faire retour vers les donateurs ou légateurs, à l'instar du retour du château de Ferrières à ses propriétaires d'origine. S'agissant des immeubles dont les conditions ne permettent pas d'envisager leur cession ou leur restitution, il est nécessaire de rechercher leur valorisation en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, le cas échéant, par des transferts de gestion autorisés par le code général de la propriété des personnes publiques.

3. Nous ne partageons pas la rigueur des critiques de la Cour des comptes portant sur les évaluations domaniales, qui ont été réalisées conformément aux règles et aux méthodes habituellement admises.

La Cour des comptes critique les évaluations domaniales relatives au recensement et à la valorisation du parc immobilier de la Chancellerie des universités de Paris. Nous souhaitons rappeler, à titre liminaire, l'importance du chantier de recensement et de valorisation du parc immobilier des opérateurs de l'État, qui s'inscrit dans la démarche de qualité comptable des opérateurs. Il s'agit d'un exercice lourd, qui a porté sur plus de 560 opérateurs de l'État et qui a fortement mobilisé les ressources de la direction générale des finances publiques, et ceux des services locaux du domaine en particulier. Cet exercice a été réalisé dans un calendrier

contraint et resserré, sur un peu moins de deux ans, et a constitué un défi majeur pour les évaluateurs des services locaux du domaine et pour les agents comptables des établissements publics.

La. Cour des comptes a souligné, dans son rapport sur la certification des comptes de l'État (exercice 2012), les progrès réalisés dans ce cadre : ainsi, « au 31décembre 2012, les avancées réalisées dans la fiabilisation du patrimoine immobilier des entités contrôlées qualifiées d'opérateurs sont importantes puisque 427 établissements (contre 360 fin 2011) – représentant en valeur absolue 60 Mds €, soit 94 % de la valeur d'équivalence absolue des entités concernées à cette date (contre 84 % fin 2011) – ont déclaré avoir achevé les travaux entrepris à ce titre. Les régularisations opérées à la suite de ce chantier ont eu en 2012 une incidence globale positive de 3,6Mds € sur la valeur des participations financières de l'État ». Bien entendu, ces résultats sont perfectibles, et exigent que l'action des services locaux du domaine s'inscrive dans une trajectoire continue et permanente d'amélioration de la qualité des évaluations.

Au cas d'espèce portant sur la Chancellerie des universités de Paris, la Cour des comptes émet des réserves quant aux travaux d'évaluation du parc immobilier de cet opérateur réalisés avec le concours d'un prestataire privé. Les chiffres cités par le rapport, faisant apparaître des variations qui apparaissent au premier abord peu cohérentes, s'expliquent par des méthodes d'évaluation ayant des finalités différentes.

Une évaluation réalisée dans une perspective de cession sur le marché va s'attacher aux termes de comparaison, ou appliquer une méthode d'estimation par capitalisation du revenu attendu. L'évaluation prend en compte les projets de réaménagement du site. En revanche, dans le cadre d'une évaluation ayant une finalité patrimoniale, l'évaluation fait application des normes comptables applicables aux opérateurs de l'État, notamment l'instruction n° 06-007-M9 de la DGFiP du 23 janvier 2006 relative aux actifs, qui se fonde sur le coût historique ou, en l'absence d'éléments de référence pertinents, sur le coût de remplacement à neuf déprécié. Elle repose sur l'hypothèse de la poursuite de l'usage actuel du bien. Il est par conséquent logique que les évaluations réalisées pour les immeubles cités dans le rapport aboutissent, en application de la méthode du coût de remplacement, à un montant différent de celui obtenu dans le cadre de l'évaluation réalisée en vue d'une cession. Des finalités distinctes ont conduit à retenir des méthodes d'évaluation différentes dont les résultats ne sont donc pas comparables. La circonstance que l'expression « valeur de marché » soit employée pour désigner ces évaluations, réalisées à des fins comptables, ne doit pas induire en erreur et laisser penser qu'il s'agit d'évaluations à des fins de cession.

Enfin, la qualité des évaluations est tributaire de la qualité inégale des inventaires établis par les opérateurs : les évaluateurs ne peuvent pallier l'absence d'exhaustivité ou de fiabilité des informations transmises. Toute

évaluation demeure perfectible sur la base de données objectives : c'est pourquoi il est systématiquement proposé la réalisation d'une deuxième évaluation aux opérateurs qui en feraient la demande. Au cas particulier de la Chancellerie, une telle demande n'a pas été formulée, même si cette possibilité a été indiquée à l'établissement. Dans ce contexte, les services locaux du domaine ont réalisé une performance d'ensemble qui doit être soulignée.

S'agissant du logement de fonction du recteur de l'académie de Paris, chancelier des universités de Paris, le constat de la Cour des comptes correspond à des errements antérieurs auxquels le décret n° 2012 752 du 9 mai 2012 met un terme par la nouvelle réglementation des logements de fonction. L'utilité du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement pris pour l'application des articles R. 2124-72 et R. 4121-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques fixe ainsi le nombre de pièces concédées en fonction de la situation familiale du demandeur, tout en précisant qu'une concession de logement peut être accordée en retenant un nombre de pièces supérieur à celui auquel correspond la situation de l'agent, lorsque les caractéristiques du logement ne permettent pas de respecter cette limite. Les déclarations sociales et fiscales correspondantes doivent être systématiquement souscrites et déclarées auprès des services de la DGFiP par le ministère gestionnaire, en application de la circulaire interministérielle du 1er juin 2007.

•

En conclusion de son rapport, la Cour des comptes estime que le contrôle effectué en 2012-2013 conduit à remettre en cause l'existence même de la Chancellerie des universités de Paris. La problématique de la suppression des chancelleries, à Paris et en région, nous paraît devoir être posée. De même, une révision profonde du périmètre des actifs immobiliers gérés par la Chancellerie pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'une nouvelle stratégie immobilière de l'opérateur.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Je conviens que l'utilité d'une chancellerie des universités peut être questionnée lorsque le volume de son activité financière et administrative est modeste et que le rôle du recteur en matière de gestion opérationnelle de projets d'intérêt commun à plusieurs universités est faible.

La Chancellerie des universités de Paris, comme par exemple celle de Toulouse, ne relève clairement pas de cette catégorie et a démontré sa réelle utilité, non seulement pour ce qui concerne ses attributions en propres avec la gestion du patrimoine indivis des universités héritières de l'ancienne Université de Paris, mais aussi et de plus en plus dans son rôle d'interlocuteur politique des établissements de son ressort.

Je n'entends donc pas donner suite à la recommandation de la Cour sur la suppression de la Chancellerie de Paris, mais souhaite en revanche appliquer les autres recommandations formulées par la juridiction consistant à poursuivre la réorientation stratégique de l'activité de la Chancellerie et à la soumettre à des objectifs et des indicateurs de performance précis.

Indépendamment de son rôle de « syndic » de la Sorbonne, trois missions relèvent aujourd'hui de la Chancellerie : la gestion d'un patrimoine indivis historique dont le domaine de Richelieu et la Villa Finaly sont les éléments majeurs ; la gestion d'immeubles dits « de rapport » dont les revenus financent des activités d'intérêt commun aux universités parisiennes ; et la programmation concertée des projets de l'Opération Campus à Paris.

S'agissant des deux premières missions, je rappelle que la Chancellerie a élaboré en 2011 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) dans le cadre de la procédure mise en place par France Domaine. L'élaboration de ce document a constitué pour l'établissement un exercice inédit de réflexion stratégique à cinq ans qui l'amène nécessairement à envisager la gestion de son patrimoine de façon plus professionnelle et dans une perspective d'optimisation.

Le ministère soutient cet effort de professionnalisation. Il est désormais demandé à la Chancellerie, d'une part de rendre compte annuellement de la mise en œuvre de son SPSI, d'autre part, d'en actualiser périodiquement le contenu.

Pour ce qui concerne la gestion du patrimoine historique, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche estime que la chancellerie dispose encore de marges de progrès en vue d'une valorisation plus volontariste.

Conformément aux recommandations de la Cour, il demandera notamment à la Chancellerie de présenter un véritable projet pour la Villa

Finaly afin de parvenir à un nécessaire équilibre de gestion. Si celui-ci reste inaccessible, il demandera à son opérateur d'engager les démarches en vue d'une cession.

La gestion des immeubles dits « de rapport », pour sa part, doit achever sa professionnalisation, déjà bien engagée.

Le ministère soutient pleinement la démarche du recteur consistant à mandater deux professionnels de l'immobilier, l'un à titre de conseil stratégique pour piloter l'évolution à moyen terme du patrimoine, y compris par des cessions, l'autre pour l'ensemble des opérations de gestion des baux, et notamment pour la sélection des locataires, que la Chancellerie aura simplement à valider à travers une commission ad hoc issue de son conseil d'administration.

La responsabilité que l'État entend confier à la Chancellerie au titre de l'Opération Campus Paris se situe dans la continuité de son histoire et marque dans le même temps une réorientation stratégique de la Chancellerie au cœur des chantiers structurants pour l'enseignement supérieur parisien.

A la suite du rapport d'évaluation remis par M. Roland Peylet fin 2012, le Gouvernement, dans le cadre de la relance de l'Opération Campus, a décidé de réunifier les dotations allouées aux sites parisiens, dont le fractionnement était un obstacle à une programmation fondée sur l'ordre des priorités et la maturité des projets. La dotation globale ainsi constituée sera confiée en gestion à la Chancellerie. Cette mission financière n'emporte aucune responsabilité de maîtrise d'ouvrage et est, sous certains aspects, plus simple que la mission de gestion du portefeuille de valeurs mobilières, la dotation devant être déposée intégralement au Trésor qui la rémunérera à un taux défini par arrêté interministériel.

La mission de la Chancellerie consistera dans la programmation de l'utilisation des revenus et la souscription d'emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) et éventuellement de la Caisse de dépôts et consignations en fonction des calendriers des opérations retenues par l'État. Cette souscription sera encadrée par la mise au point préalable par l'État de contrats types avec ces deux institutions financières et par la réglementation en vigueur.

La dimension la plus importante de cette responsabilité tient à la programmation des opérations, qui exige une concertation étroite et permanente avec les universités et établissements constituant la communauté académique parisienne. C'est à ce titre que la Chancellerie, dirigée par le recteur de Paris, est particulièrement désignée.

Ces orientations, qui mettent en œuvre la politique de site promue par la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet dernier, seront traduites dans un contrat d'objectifs et de performance entre mon département ministériel et la Chancellerie dès 2014.

RÉPONSE DU RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS ET DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE LA CHANCELLERIE DE PARIS

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Chancellerie des universités de Paris que la Cour a effectué pour les exercices 2000-2011 se compose d'un ensemble d'observations, critiques et préconisations portant sur le fonctionnement de la Chancellerie, ainsi que de la recommandation finale de supprimer cet établissement public.

La Chancellerie prend acte de l'évolution positive soulignée par la Cour par rapport au précédent contrôle (2002), et notamment de la mise en œuvre de toutes les recommandations formulées alors (à l'exception d'une seule, sur laquelle on reviendra), ainsi que de l'amélioration de la gestion de son patrimoine. De ce point de vue, elle relève l'écart important entre le contenu du rapport lui-même, et les titres et intertitres qui l'accompagnent.

Elle regrette que la Cour ait choisi de remettre en cause l'existence même de la Chancellerie alors que celle-ci a fait la preuve au cours des dernières années de sa capacité à faire progresser sa gestion et son fonctionnement au service des treize universités franciliennes héritières de l'ancienne Université de Paris et au service de l'État. Elle a pu compter pour cela sur l'expertise et les compétences rassemblées au sein de son conseil d'administration composé de 16 membres de droit (le recteur chancelier, le vice-chancelier, les présidents des treize universités, le délégué régional des services fiscaux) et de 8 personnalités qualifiées (parmi lesquelles deux magistrats de la Cour des comptes, un membre du Conseil d'État et un administrateur général des finances publiques) ainsi que de trois membres siégeant avec voix consultative (dont le directeur régional des finances publiques).

La recommandation de suppression formulée par la Cour apparaît ainsi en décalage avec l'évolution du rôle de la Chancellerie qui s'affirme comme le lieu de concertation et de programmation des opérations d'intérêt commun aux universités parisiennes, indispensable dans le contexte de la politique de site promue par la loi du 22 juillet 2013 et la relance de l'opération Campus.

- La gestion du patrimoine de la Chancellerie

Conformément aux dispositions du décret n° 71-1105 du 30 décembre 1971 modifié par le décret 2002-520 du 10 avril 2002, la Chancellerie a mission de gérer le patrimoine de l'indivision de l'ancienne Université de Paris pour le compte des treize universités héritières (Universités Panthéon-Sorbonne, Panthéon-Assas, Sorbonne Nouvelle, Paris-Sorbonne, Paris Descartes, Pierre-et-Marie-Curie, Paris Diderot, Vincennes-Saint-Denis, Paris Dauphine, Paris-Ouest Nanterre La Défense, Paris Sud, Paris-Est

Créteil Val-de-Marne, Paris-Nord). Ce patrimoine, constitué historiquement par donation et acquisition, est le bien commun de ces treize universités. La Chancellerie se félicite que la Cour reconnaisse « des améliorations récentes » dans la gestion de ce patrimoine tout en émettant plusieurs ensembles d'observations auxquelles la Chancellerie souhaite répondre ici.

- Le parc locatif : des produits qui progressent de près de 25 % en cinq ans

Une première observation porte sur la rentabilité de la gestion du parc locatif de la Chancellerie. Comme le relève pourtant la Cour, le produit brut de l'ensemble des loyers du parc locatif est passé de 2,5 M€ en 2007 à 3,2 M€ en 2012, soit une augmentation de 24,7 % à mettre en regard de l'augmentation de 9,9 % de l'indice de référence des loyers pour la même période.

La critique de la Cour se fonde sur une comparaison du montant des loyers perçus par la Chancellerie en 2012 avec un montant potentiel théorique issu des données 2012 de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP). Elle en tire la conclusion que les revenus du parc immobilier de la Chancellerie ont « des potentialités d'augmentation réelle. » La Chancellerie considère que la méthodologie utilisée par la Cour est sujette à caution dans la mesure où l'indicateur OLAP retenu par la Cour reflète le loyer de marché, c'est-à-dire « le loyer des occupants ayant moins d'un an de présence dans leur logement » (source : http://www.observatoire-des-loyers.fr/loyers/niveaux). Il paraît discutable d'utiliser un indicateur qui concerne les baux conclus pendant l'année pour analyser la rentabilité globale d'un parc locatif ancien dont l'évolution des loyers est encadrée par la loi.

Si les indicateurs 2012 donnent une vision trompeuse des potentialités d'augmentation du parc de la Chancellerie, ils sont en revanche pertinents pour les baux récents. La comparaison des dix derniers baux signés avec les données OLAP utilisées par la Cour indique que ces baux se situent tous dans la fourchette moyenne à haute des loyers référencés par l'OLAP, quels que soient les titulaires de ces baux ou la situation et l'état des immeubles et appartements concernés.

En d'autres termes, la Chancellerie prête une attention particulière à ce que les baux qu'elle signe correspondent aux prix du marché. Conformément aux recommandations émises par la Cour en 2002, la Chancellerie a mis en place des procédures à cet effet, qui sont détaillées plus loin dans cette réponse. C'est précisément parce que ces procédures existent et parce que la Chancellerie a en matière locative une politique de loyers élevés que le revenu du parc locatif a connu l'augmentation relevée par la Cour.

La Chancellerie considère volontiers qu'elle dispose encore de marges de progression. Sur les 157 baux d'habitation qu'elle gère (et non 170 comme indiqués par la Cour), 27 peuvent être considérés comme manifestement sous-évalués au sens de l'article 17c de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, c'est-à-dire inférieurs de 30 % au prix du marché. Sur ces 27 loyers, 17 relèvent encore du régime de la loi de 1948. L'éligibilité des occupants a été vérifiée en 2007. Elle le sera à nouveau en 2014. Neuf autres loyers sont des loyers « sortie de loi de 1948 » et/ou fixés par le tribunal d'instance ; un seul (sur 157) est un loyer anormalement bas dont la remise à niveau est prévue à l'occasion du renouvellement du bail.

La Cour évalue à moins de 1,5 % le rendement de ce parc locatif. Cette appréciation est discutable. Premièrement, elle se fonde sur une estimation de la valeur vénale du parc locatif (123 M€ en 2011) que la Cour elle-même considère comme « entachée d'un sérieux doute » et dont elle recommande le réexamen par France Domaine. Deuxièmement, elle prend en compte un immeuble provisoirement inutilisé, situé 15 rue Champollion, qui comportait une dizaine de logements locatifs et a été vidé de ses occupants pour permettre la réalisation, en cours, de l'opération Champollion destinée à un usage exclusivement universitaire (logements de chercheurs mis à disposition de toutes les universités héritières). Elle inclut également l'immeuble abritant le Centre régional de documentation pédagogique, 37-41 rue Jacob, qui, en raison d'un contentieux ancien entre le ministère de l'Education nationale et la Chancellerie, ne produit pas de revenus (on revient plus loin sur la situation de cet immeuble, qui fait l'objet d'une mention particulière de la Cour). Enfin, le solde d'exploitation du parc locatif prend en compte les dotations aux amortissements des travaux lourds de réhabilitation qui sont amortis sur 20 ans.

Ces correctifs permettent de relativiser l'estimation avancée de la rentabilité du parc et de la situer dans une fourchette allant de 2 % (taux de rendement net) à 3,4 % (taux de rendement brut). Ce taux de rentabilité est comparable à ce qui peut être constaté à Paris, ville où les taux de rendement sont parmi les plus bas, dans la mesure où la valeur du capital reste élevée. Ces biens immobiliers constituent un placement des plus sûrs en termes de valorisation du capital. La Chancellerie s'efforcera de faire progresser encore leur rentabilité, par extinction progressive des loyers loi de 1948, en poursuivant la politique de location au prix du marché, et en maintenant un bon niveau d'entretien du patrimoine, ce qui est possible grâce à la politique d'amortissement des travaux qui est celle de la Chancellerie, sans exclure la cession de ceux des immeubles de l'indivision dont l'état ou la situation exclurait une valorisation comparable à celle du parc privé.

Par ailleurs, la Chancellerie rappelle qu'une solution a été trouvée au contentieux l'opposant au ministère de l'Education nationale depuis 1993 au sujet de l'immeuble occupé par le Centre régional de documentation

pédagogique (CRDP) – et qui constituait la matière de la seule recommandation de la Cour en 2002 qui n'avait pas encore été suivie d'effets. Les recteurs chanceliers successifs au cours des dix dernières années n'ont cessé d'alerter le ministère et la tutelle du CRDP sur le sujet. En 2010, afin de régler ce dossier, le ministère de l'Education nationale et le recteur chancelier ont décidé que le CRDP serait relogé avec les services académiques de l'enseignement scolaire pour lesquels des locaux étaient recherchés. L'immeuble retenu, situé dans le 19e arrondissement, est en cours de construction et sera livré en février 2016. Le CRDP quittera alors définitivement l'immeuble de la rue Jacob. Pour la période 2014-2016, une convention d'occupation est en préparation pour régulariser l'occupation des lieux. L'avenir de l'immeuble de la rue Jacob fera l'objet d'une étude par la Chancellerie, d'ici au départ du CRDP, des deux scénarios qui s'offrent à elle (cession ou réhabilitation à des fins locatives) afin d'apprécier si la cession de ce bien, recommandée par la Cour, est la solution la plus pertinente.

- Une procédure d'attribution des logements plus transparente

La Chancellerie a mis en œuvre les recommandations que la Cour avait émises lors de précédents contrôles, dans un souci de transparence. Elle fait ainsi appel à un professionnel de l'immobilier, recruté comme le demandait la Cour dans le cadre d'une procédure de marché public, et chargé de louer les logements aux meilleures conditions. Ce mandataire gère pour le compte de la Chancellerie l'ensemble du processus : la sélection du locataire au regard de sa solvabilité ; la fixation du prix du loyer par référence aux prix du marché ; l'établissement du bail ; les facturations. La signature de baux et les encaissements des loyers demeurent des actes de l'ordonnateur et de l'agent comptable. Les demandes de location dont la Chancellerie est saisie directement sont adressées à ce mandataire et sont traitées selon le même processus. Cette procédure est rigoureuse et transparente. Elle n'a souffert aucune exception durant la période sous revue. Son respect attentif explique la progression de la rentabilité du parc immobilier notée par la Cour.

Contrairement à ce qu'indique le rapport de la Cour, la Chancellerie lui a fourni la liste nominative de l'ensemble de ses locataires le 21 mai 2013. Quant à la critique « qu'une dizaine de locataires de ces appartements ont un lien avec les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et ont pu accéder au parc locatif de la Chancellerie grâce à leurs fonctions », le chiffre doit d'abord être rapporté au nombre total de baux locatifs (157 en décembre 2013) : il démontre que le parc locatif de la Chancellerie est en réalité ouvert à tous, sous réserve que les critères de prix et de solvabilité soient remplis. La proportion de baux critiqués par la Cour (10/157) s'élève à 6,4 % du total des baux – en d'autres termes, 93,6 % des baux ne sont pas en cause. La Chancellerie prend acte de la critique de la Cour concernant six situations

individuelles qui correspondent à des baux originels signés entre 1974 et 2007. Elle indique à la Cour qu'elle entend à l'avenir s'en remettre totalement pour le choix de ses locataires et le montant des loyers à la procédure décrite ci-dessous. Tout en réitérant la remarque méthodologique sur les inconvénients de l'utilisation d'un indice 2012 pour évaluer la pertinence de l'évolution de baux signés parfois bien antérieurement (l'utilisation de l'indicateur OLAP de l'année de signature montre que le prix au m2 de telle situation citée par la Cour est conforme à cet indicateur), la Chancellerie observe que les loyers critiqués par la Cour s'expliquent soit par des situations anciennes (dont un bail signé en 1974 sous le régime de la loi de 1948, dont la validité a été contrôlée en 2007 et le sera à nouveau en 2014), soit par l'état particulièrement dégradé des parties communes des immeubles concernés au moment de la signature des baux. Il est prévu que tous les loyers concernés fassent l'objet d'une augmentation, dans les limites prévues par la législation, lors du prochain renouvellement du bail.

Pour l'avenir, la Chancellerie renforcera encore la sécurité et la transparence de ses processus de sélection de ses locataires et de fixation du montant des loyers, afin que les modalités de gestion de son parc locatif répondent pleinement aux exigences de performance économique et de transparence de l'action publique. Elle proposera donc à son conseil d'administration de mettre en place dès le début de l'année 2014 la procédure suivante :

a. Sélection du locataire, comme ces dernières années, par le mandataire immobilier ;

b. Transmission par le mandataire d'une proposition écrite du montant du loyer à une commission du conseil d'administration composée de deux de ses membres, un président d'université et une personnalité nommée. La proposition devra être accompagnée d'éléments comparatifs (OLAP) et justificatifs du loyer proposé. Le bail sera signé par l'ordonnateur au vu de l'accord de cette commission. Les renouvellements de bail seront également examinés par cette commission ;

c. Présentation une fois par an au conseil d'administration par cette commission d'un état des baux signés et renouvelés, ainsi que des mouvements au sein du parc locatif.

Par ailleurs, la Chancellerie aura recours en tant que de besoin à des professionnels extérieurs spécialisés en gestion de patrimoine, afin de trouver le meilleur mode opératoire adapté aux nécessités de la gestion efficiente d'un patrimoine caractérisé notamment par sa grande diversité.

- Une gestion du patrimoine historique qui privilégié l'intérêt des universités et l'équilibre économique

Comme le relève la Cour, la Chancellerie dispose d'un patrimoine historique important, dont la situation fait l'objet depuis plusieurs années d'une réflexion conduite par la direction et les administrateurs de l'établissement public. Cette réflexion porte sur la définition d'un ensemble patrimonial jugé stratégique pour la Chancellerie et, a contrario, par le désengagement de la partie du patrimoine qui ne relève pas de ce périmètre stratégique.

Au cours des dernières années, la Chancellerie a ainsi procédé à la vente du domaine du Haut-Buisson à Cherré (Sarthe), de maisons situées à Richelieu (Indre-et-Loire) en dehors du parc lui-même, et de la forêt de Souprosse (Landes). Dans la même logique, le domaine de Ferrières (Seine-et-Marne), qui avait été donné à la Chancellerie en 1975, a été restitué aux ayants droit du donateur en 2012. Le conseil d'administration de la Chancellerie a considéré en effet que l'intérêt architectural du site, souligné par la Cour, n'était pas un critère suffisant pour justifier son maintien au sein de son patrimoine alors que son utilité pour les universités n'était pas démontrée et qu'il n'existait pas de lien historique entre la donation et l'ancienne Université de Paris. Le même raisonnement a présidé à une délibération du conseil d'administration de la Chancellerie en date du 16 octobre 2013, qui autorise le recteur chancelier à engager des démarches en vue de la vente du centre Jean-Christophe à Vézelay.

Tous ces exemples attestent la capacité de la Chancellerie à élaborer et mettre en œuvre, au service des universités héritières, une stratégie patrimoniale pouvant aboutir à des cessions de biens lorsque cela est jugé souhaitable.

De la même manière, la Chancellerie s'est efforcée depuis le dernier contrôle de la Cour d'améliorer la gestion et l'impact sur son budget de son patrimoine historique stratégique, qui comprend aujourd'hui trois ensembles : le domaine de Richelieu ; la Villa Finaly à Florence (Toscane) ; la Maison Romain Rolland à Vézelay (Yonne).

La Maison Romain Rolland a été concédée par convention du 18 décembre 2001 au conseil général de l'Yonne et à la commune de Vézelay.

La situation de la Villa Finaly a fait l'objet d'une réflexion suivie de la part de la Chancellerie et de son conseil d'administration, lequel a encouragé les recteurs chanceliers à s'efforcer d'équilibrer le fonctionnement d'une ressource qu'il considère comme un atout potentiel des universités franciliennes. C'est à ce titre que les universités acceptent de contribuer financièrement aux côtés de l'établissement public au

fonctionnement de la Villa, seule présence de l'université française à Florence, ville qui accueille dix-sept universités américaines. Le recrutement d'une nouvelle directrice de la Villa et les liens tissés avec des partenaires français ou italiens ont commencé à produire des résultats en dépit des difficultés du contexte économique général. Contrairement à la Cour, la Chancellerie estime que la situation financière n'est pas structurellement déficitaire, dans la mesure où le passage du taux d'occupation à 50 % permettrait d'assurer un équilibre de gestion. Pour autant, la Chancellerie est consciente de la nécessité d'examiner tous les scénarios afin de permettre à son conseil d'administration de délibérer en toute connaissance de cause. C'est pourquoi elle a engagé deux démarches simultanées. D'une part, elle fait procéder à des études juridiques sur la possibilité et les conséquences d'une éventuelle cession, notamment au regard des ayants droit. D'autre part, elle s'attache à rapprocher encore davantage la Villa Finaly du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le taux d'occupation est ainsi passé de 24 % en 2011 à 36 % en 2012. Le projet d'une convention avec la Conférence des présidents d'université et de partenariats institutionnels avec les grands organismes de recherche, devrait permettre d'accroître la fréquentation et de conforter la situation financière de la Villa Finaly. Si tel ne devait pas être le cas, le recteur chancelier proposerait au conseil d'administration de mettre en œuvre un scénario de cession.

Le domaine de Richelieu constitue une autre illustration de la stratégie raisonnée établie et suivie par la Chancellerie. Ce domaine constitue l'un des éléments du legs consenti à l'Université de Paris en 1930, 1939 et 1952 par Marie, Odet, Jean, Armand Chapelle de Jumilhac, huitième et dernier duc de Richelieu, en mémoire du cardinal de Richelieu, reconstructeur et proviseur de la Sorbonne. Outre le domaine lui-même, le legs Richelieu comprend des œuvres d'art, du mobilier ainsi qu'un fonds d'ouvrages conservé au sein de la Bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne et qui constitue l'un des trois fonds patrimoniaux les plus importants de cette bibliothèque. La donation Richelieu, dans son ensemble comme dans chacune de ses composantes, appartient au patrimoine commun des universités héritières de l'ancienne Université de Paris. Il est naturel que ces universités, qui s'inscrivent dans une histoire longue remontant au douzième siècle, disposent comme toutes les grandes universités du monde d'un patrimoine historique qui contribue à leur rayonnement et à leurs activités.

Si ce patrimoine a un coût, il produit aussi des bénéfices, matériels et immatériels. L'objectif de la Chancellerie a été de rechercher un modèle économique qui lui permette d'assurer la soutenabilité financière de la donation Richelieu. Grâce aux accords intervenus en 2005 et 2012 respectivement avec le conseil général d'Indre-et-Loire et avec la commune de Richelieu et la communauté de communes du pays de Richelieu, grâce à l'affectation des produits de la vente du domaine du Haut-Buisson et des pavillons situés à Richelieu en dehors du domaine lui-même, et grâce au

produit des baux de valorisation des autres installations qu'elle a signés, l'équilibre économique est atteint. La gestion du domaine est autofinancée dans le budget de la Chancellerie, et le domaine ne coûte donc rien à l'Etat ni au contribuable. Le conseil d'administration du 16 octobre 2013 a par ailleurs délibéré sur un plan de développement durable du domaine qui en assure l'équilibre écologique pour l'avenir. S'agissant de l'usage du domaine, les décrets du Président de la République de 1930 et 1939 autorisent l'Université de Paris à accepter la donation Richelieu « aux clauses et conditions énoncées dans l'acte », et donc à en mettre en œuvre tous les aspects. C'est à ce titre que l'usage, d'ailleurs peu fréquent, du lieu par les recteurs successifs depuis 1930 respecte pleinement l'affectation voulue expressément par le testateur. Les développements envisagés du site pourront faire évoluer cette situation dans le respect des intentions du donateur.

Au total, le cas du domaine de Richelieu témoigne de la stratégie suivie par la Chancellerie à l'égard de son patrimoine historique stratégique : elle est parvenue à mobiliser les ressources qui lui permettent de disposer aujourd'hui de réserves financières pour faire face à l'entretien de la propriété et aux travaux nécessaires. La Chancellerie considère avoir ainsi construit un équilibre entre le respect de la volonté du donateur et l'intérêt des universités héritières. Elle entend désormais développer une politique de rénovation, de mise en valeur et d'utilisation universitaire du domaine de Richelieu, en liaison avec les collectivités territoriales et en s'efforçant de lever des fonds pour y parvenir.

- Une gestion attentive des biens mobiliers

La situation de la Bibliothèque littéraire Jacques Doucet (BLJD), qui administre le fonds littéraire donné en 1929 à l'Université de Paris par le mécène Jacques Doucet, sera examinée dans le cadre de la réflexion sur le statut et le positionnement des bibliothèques interuniversitaires menée actuellement par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Comme le souligne la Cour, la BLJD bénéficie d'un mécénat important. Non seulement elle enrichit régulièrement ses fonds par acceptation de nombreux dons manuels, mais elle a bénéficié également en 2011 d'un legs d'un montant de 3,8M€. La Chancellerie considère que la solution qui sera retenue par le ministère pour l'évolution des statuts des bibliothèques devra tenir compte de cette particularité et garder toute sa lisibilité à la BLJD, afin qu'elle puisse continuer à bénéficier d'actions de mécénat. La Chancellerie précise que la BLJD dispose d'un inventaire précis de ses fonds et que les acquisitions qui sont réalisées pour les enrichir figurent bien à l'actif du bilan. Pour la comptabilisation des dons manuels dont la valeur vénale n'est pas connue, la Chancellerie appliquera l'instruction de la direction générale des finances publiques du 7 février 2013.

S'agissant du récolement des œuvres d'art déposées par l'État en Sorbonne depuis la construction de la Nouvelle Sorbonne à la fin du dix-neuvième siècle, la Chancellerie rappelle qu'au cours des opérations de dévolution des biens qui ont suivi la création des universités issues de l'Université de Paris et de l'établissement public, l'Etat a procédé à l'affectation des biens immobiliers et valeurs mobilières aux établissements nouvellement créés sans prendre aucune disposition concernant les œuvres d'art et le mobilier. En 2011, à la demande de la mission des archives et du patrimoine des ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur, la Chancellerie a entrepris leur récolement, qui n'avait pas été conduit de manière satisfaisante depuis la fin du dix-neuvième siècle. En 2013, constatant que pour être exhaustif ce récolement ne devait pas se limiter au site Sorbonne, le recteur chancelier a saisi par courrier toutes les universités ainsi que plusieurs grands établissements et bibliothèques pour les associer à ces investigations. Ce récolement est actuellement en cours.

Pour les biens relevant du Mobilier National, le récolement a été réalisé en 2012. S'agissant du legs Richelieu, le fonds documentaire patrimonial a été déposé à la bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne qui en assure la conservation et la mise à disposition des chercheurs. Pour les objets mobiliers et œuvres d'art, ils sont conservés principalement en Sorbonne, dans des locaux sécurisés. La Chancellerie examine actuellement les suites administratives et judiciaires qui peuvent être données concernant les œuvres dont la disparition a été constatée en 2003, lors du récolement effectué avec le concours de la direction régionale des affaires culturelles.

Enfin, chaque année, la Chancellerie fait procéder à la restauration d'œuvres en lien avec la direction régionale des affaires culturelles et éventuellement des musées. A titre d'exemple, en 2011, à l'occasion du prêt de cinq tapisseries au musée des Beaux-Arts de Tours dans le cadre de l'exposition « Richelieu à Richelieu », la Chancellerie a pu faire restaurer complètement l'une de ces tapisseries et fait procéder au lessivage de quatre d'entre elles. Un partenariat avec l'Institut national du patrimoine, mis en place en 2011, a permis la restauration des murs marouflés du péristyle et de la cour d'honneur de la Sorbonne. Dans le cadre de ce partenariat, la constitution d'une base de données numérique des œuvres placées sous la responsabilité de la Chancellerie est en cours.

- L'apport de la Chancellerie à la communauté universitaire

La Chancellerie consacre chaque année un budget de l'ordre de 2,8 M€, soit 41,2 % des produits générés par l'indivision, à des prix et bourses en faveur des étudiants, à des subventions aux laboratoires de recherche, ou au fonctionnement d'activités universitaires. Il s'agit donc d'une contribution nullement négligeable à la communauté universitaire d'Ile-de-France. Le budget affecté aux prix de la Chancellerie est ajusté chaque année par le conseil d'administration au niveau des recettes qui les financent. Il était d'1 M€ en 2003. Il a atteint une moyenne de 2M€ pour les

deux années 2004 et 2005, la Chancellerie ayant décidé de mobiliser les réserves de certains legs. Il se stabilise autour d'1,5 M€ depuis lors. Les prix et bourses sont remis lors d'une cérémonie solennelle en Sorbonne qui rassemble un public nombreux autour des lauréats et des présidents des universités héritières ; cette cérémonie constitue un temps fort de l'année universitaire en même temps que la seule occasion de rassemblement des universités franciliennes autour de leurs meilleurs docteurs.

La Chancellerie contribue par ailleurs au financement des locaux communs aux universités en Sorbonne (0,6 M€/an), au financement du fonctionnement de la Villa Finaly (0,3 M€/an en moyenne), et au fonctionnement de la BLJD (0,4 M€/an). Par ailleurs, elle finance des opérations ponctuelles au bénéfice des universités ou de la vie étudiante. Depuis 2001, elle a ainsi apporté son concours financier à des projets concernant le restaurant universitaire Mazet, l'Université Panthéon Assas, ou la résidence Rollin, ainsi que des financements importants pour la bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne (1 M€ en 2012) ou pour l'opération Champollion (8 M€). Cette opération illustre également la dynamique dans laquelle la Chancellerie est engagée. En 2011, le conseil d'administration a décidé à l'unanimité de dédier un immeuble locatif vétuste, mais situé en face de la Sorbonne, à des activités universitaires et de vie étudiante. Ce projet en cours de réalisation rue Champollion permettra la création, en plein Quartier latin, de 17 logements pour enseignants-chercheurs étrangers en mobilité, ainsi que d'une cafétéria étudiante ouverte à tous les étudiants et dont la Sorbonne est totalement dépourvue. De plus, l'Université Paris-Sorbonne, propriétaire d'une partie du foncier, y implantera des services d'accueil de ses étudiants.

La Chancellerie a également joué un rôle déterminant dans le règlement de la situation foncière de la Cité internationale universitaire de Paris. Rappelons que les universités parisiennes héritières de l'Université de Paris sont propriétaires des maisons édifiées à la Cité par les Etats tiers ainsi que d'une partie du foncier. La situation foncière était depuis des décennies si complexe et confuse qu'elle rendait impossible tout projet de développement de la Cité. La propriété foncière partagée entre l'Etat, la Ville de Paris et la Chancellerie (représentant les universités de Paris) avait fait l'objet au fil des décennies de multiples échanges non compensés qu'il convenait de régulariser avant d'envisager tout projet de construction nouvelle. Sous l'impulsion du recteur chancelier, deux années de négociations entre la Ville de Paris, France Domaine, la Chancellerie et la Cité ont permis d'aboutir en 2011 à un accord et ont rendu possible l'élaboration d'un plan de développement qui permettra la construction de 1300 nouveaux logements sur le site. La Chancellerie vient de faire valider par le ministère chargé des Affaires étrangères et européennes le protocole juridique, administratif et financier de construction ou d'extension de maisons de pays tiers sur le territoire de la Cité. Ce protocole, tout à fait original, qui prévoit le financement et la construction de la maison par le

pays tiers et sa remise en pleine propriété à la Chancellerie pour le compte des universités héritières, est le garant de la pérennité de l'œuvre de la Cité et ne pourrait se concevoir sans l'intervention, notamment auprès des autorités des Etats étrangers, du recteur chancelier, à la fois représentant de l'Etat et des universités parisiennes.

- La Chancellerie, opérateur de l'Etat

Conformément au décret de 1971, la Chancellerie administre plusieurs sites interuniversitaires (la Sorbonne, l'immeuble Sainte-Barbe, l'immeuble Le France, le centre Albert Châtelet). La question de l'immobilier universitaire à Paris et en Ile-de-France est particulièrement sensible et constitue, comme le sait la Cour, un enjeu très fort pour l'Etat et pour les universités. L'administration par la Chancellerie de ces sites partagés entre plusieurs établissements permet au recteur chancelier de procéder à des arbitrages entre les établissements en cohérence avec la stratégie immobilière de l'Etat et des établissements, d'optimiser l'utilisation des surfaces et d'organiser des relogements provisoires pendant des travaux lourds qui nécessitent de libérer des sites (par exemple, location de l'immeuble Le France pendant les travaux de désamiantage de l'immeuble du 54 boulevard Raspail et les travaux de mise en sécurité de la Bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne).

1. La gestion de la Sorbonne

La Chancellerie demandera au ministère de clarifier la situation juridique du site de la Sorbonne et la capacité juridique de la Chancellerie à en assurer l'administration. Au-delà de l'aspect juridique, la complexité du site qui abrite le siège de l'académie et de la Chancellerie, six universités et grands établissements (Universités Panthéon-Sorbonne, Sorbonne-Nouvelle, Paris-Sorbonne, Paris-Descartes, Ecole pratique des hautes études, Ecole nationale des chartes) et une bibliothèque interuniversitaire, son caractère emblématique, et l'acuité des questions de l'immobilier universitaire parisien, expliquent le dispositif actuel d'administration du site par le recteur chancelier et militent en faveur du maintien de l'autorité de l'Etat en Sorbonne.

La Sorbonne, et notamment le secteur nord administré directement par la Chancellerie, est le cadre privilégié de manifestations universitaires de prestige (réception de hautes autorités de l'Etat et de personnalités étrangères), et toutes les universités franciliennes souhaitent pouvoir utiliser le lieu. Chaque année, c'est plus d'une centaine de manifestations qui s'y déroulent. Les attributions du recteur chancelier relatives à la sécurité et à la sûreté du bâtiment permettent d'éviter, à l'occasion des mouvements sociaux, des occupations intempestives et coûteuses du site, et d'assurer la continuité du service public de l'enseignement supérieur.

Enfin, le recteur chancelier, en sa qualité d'administrateur de la Sorbonne, joue le rôle d'arbitre et de régulateur, et contribue à la préservation et à la modernisation du site. Ainsi l'important chantier de mise en sécurité de la bibliothèque, financé par la Ville de Paris, n'aurait pu avoir lieu si la Chancellerie n'avait pas été en mesure de reloger à l'extérieur et d'assurer un fonctionnement normal des activités de bibliothèque, d'enseignement et de recherche qui se déroulaient sur les 15 000 m2 de locaux neutralisés pendant les trois années du chantier. C'est ainsi que la Chancellerie a procédé à des locations d'amphithéâtres, de salles de cinéma, de salles de cours et de locaux administratifs et a accompagné les établissements concernés dans leur transfert d'activités.

Dans une perspective à moyen terme, et afin de renforcer la responsabilisation des acteurs universitaires dans la gestion de leur patrimoine immobilier, la Chancellerie a élaboré, en lien avec les établissements présents en Sorbonne, un plan-cible de rationalisation de l'affectation et de l'utilisation des locaux, visant à mettre fin à la complexité historique des affectations actuelles, et cohérent avec la politique immobilière universitaire de l'Etat et des établissements. Le retour des établissements affectataires en Sorbonne en 2013 a permis de mettre en œuvre la première phase de ce plan de rationalisation. La poursuite de la mise en sécurité du site, qui fait toujours l'objet d'un avis défavorable de la Préfecture de Police, nécessitera de mettre en place de nouvelles opérations de délocalisation d'activités qui se tiennent en Sorbonne, et notamment dans le secteur sud. L'expérience a montré la nécessité d'un arbitrage à la fois universitaire et de l'État.

S'agissant de l'échec du projet d'installation de bornes interactives destinées aux personnes handicapées en 2007, la Chancellerie a transmis à la Cour l'intégralité du dossier en sa possession, conformément à sa demande. Elle tient à préciser que le conseil d'administration a fait l'objet d'une information régulière sur le sujet. Les documents budgétaires et contentieux établis par les services de la Chancellerie et adressés aux administrateurs en vue des réunions du conseil ont fait apparaître les problèmes liés aux conventions avec la société Nexiad et la Caisse d'épargne. Le dossier a été évoqué devant le conseil d'administration en 2008, 2009, 2011 et 2012.

2. Le logement de fonction du recteur chancelier : une situation désormais normalisée

La Chancellerie considère que jusqu'à la parution du décret n° 2012-252 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, le logement de fonction des recteurs chanceliers était régi par la circulaire du Premier ministre en date du 15 avril 1981, relative au logement des recteurs d'académie, chanceliers des universités, qui stipulait que les recteurs, « tenus par leurs fonctions à une disponibilité permanente et à une liaison constante avec les autorités gouvernementales et les établissements

universitaires et scolaires », bénéficiaient d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

Les services de la Chancellerie ont régulièrement communiqué aux services fiscaux la liste des personnels logés en Sorbonne. Les recteurs chanceliers ont acquitté la taxe d'habitation et la taxe sur les ordures ménagères correspondant au logement qu'ils occupaient par nécessité absolue de service. A chaque nomination d'un nouveau recteur et comme c'est l'usage, la Chancellerie demande à France Domaine que la concession de logement prenne en compte une surface privative correspondant à la réalité de son occupation personnelle. Les recteurs chanceliers en fonction durant la période sous revue ont acquitté chaque année le montant de la taxe que leur ont notifié les services fiscaux pour la superficie occupée.

Comme l'a relevé la Cour lors de son contrôle, les services du rectorat avaient dans le passé omis d'indiquer aux recteurs successifs le montant de l'avantage en nature correspondant à la gratuité de leur loyer. Tenant compte immédiatement des observations formulées à ce sujet, les services de la Chancellerie ont transmis cette information au recteur chancelier en fonction de 2008 à 2012 : celui-ci a alors déclaré cet avantage aux services fiscaux pour chaque année et acquitté l'impôt sur le revenu correspondant.

Désormais, la Chancellerie applique strictement les dispositions du décret n° 2012-252 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, et de l'arrêté du 23 mai 2013 fixant les listes de fonctions des services du ministère de l'Education nationale pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

- L'avenir de l'établissement public

Depuis le dernier contrôle de la Cour (2002), la Chancellerie a mis en œuvre les recommandations qui avaient été alors formulées et en conséquence a entrepris de clarifier et d'améliorer sa stratégie immobilière, sa gestion budgétaire et financière, et son action au service de l'État et des universités franciliennes héritières de l'ancienne Université de Paris.

1. Une stratégie immobilière qui se renforce

La Chancellerie conteste l'appréciation de la Cour, qui lui reproche en matière de politique immobilière « un conservatisme exempt de toute vision prospective. » Les éléments de réponse fournis ci-dessus attestent par exemple le souci de la Chancellerie de définir une stratégie immobilière pour son patrimoine historique : cession, concession ou restitution de certains biens, réflexion prospective sur l'avenir et les possibilités d'utilisation d'autres éléments de son patrimoine. De la même manière, la politique rigoureuse suivie par la Chancellerie en matière locative, et dont la Cour a noté les effets positifs sur les revenus produits, témoigne d'une stratégie

concertée de la direction de la Chancellerie et de son conseil d'administration.

Pour autant, la Chancellerie est consciente des possibilités d'améliorer sa capacité stratégique. La réactualisation de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), établi entre 2009 et 2011 et critiqué par la Cour, lui fournira un instrument utile pour ce faire. La Chancellerie sollicitera l'appui de France Domaine pour examiner comment la notion de « bien contrôlé », qui détermine le périmètre du SPSI, s'applique à certains biens immobiliers de la Chancellerie, et elle demandera une nouvelle évaluation de son patrimoine. Elle est prête à réfléchir sur les différents scénarios qui se présentent à elle s'agissant de l'avenir de son patrimoine, y compris des scénarios qui se traduiraient par des cessions. Son conseil d'administration, enfin, débattra annuellement de la stratégie immobilière de l'établissement public.

2. Une gestion budgétaire et financière excédentaire

La Chancellerie observe que le « résultat d'exploitation » n'est pas le reflet de l'équilibre réel d'exploitation de l'établissement. En effet, les revenus des placements financiers perçus par la Chancellerie constituent une ressource stable et récurrente de l'établissement, qui procède au placement en obligations assimilables du Trésor, des legs et donations en capital qu'il a reçus. Conformément aux vœux des donateurs, une partie de ces revenus financiers financent des prix aux étudiants. Or, l'agrégat « résultat d'exploitation » ne comptabilise que la dépense générée par les prix, mais non la recette qui est comptabilisée dans l'agrégat « résultat financier ». C'est pourquoi le résultat d'exploitation apparaît toujours déficitaire, et le résultat financier toujours excédentaire. La compensation du résultat d'exploitation par le résultat financier est donc le reflet de la réalité de fonctionnement de l'établissement. Dans ce cas, le résultat d'exploitation ainsi corrigé est toujours excédentaire, à l'exception de l'année 2009 (qui fut marquée par un amortissement accéléré lié à la clôture du budget annexe du service inter-académique des examens et concours demandée précédemment par la Cour, et le prélèvement sur réserve d'une subvention affectée au fonctionnement de la bibliothèque Sainte Barbe). La Chancellerie juge d'ailleurs improbable que le contrôle budgétaire régional ait validé pendant toutes ces années un budget « structurellement déficitaire ». Elle reconnaît que sa gestion est perfectible, mais l'établissement public a démontré sa capacité à pérenniser et à faire fructifier ses placements financiers, dont il n'utilise que les revenus et qui peuvent lui permettre de contribuer, aux côtés de l'État et des universités, au financement d'activités ou de services qui ne génèrent pas de revenus, comme la Bibliothèque littéraire Jacques Doucet.

Par ailleurs, la Chancellerie observe que le repli du résultat financier constaté depuis 2008, que relève la Cour et qui illustre la baisse des taux d'intérêt, se confirme. Les derniers placements, réalisés en 2012 et 2013 en concertation avec la direction régionale des finances publiques, offrent un

taux de l'ordre de 2,25 % qui se rapproche du taux de rendement du parc immobilier, lequel évolue positivement pour sa part. Ces éléments sont de nature à inciter la Chancellerie à la prudence avant de transformer son parc immobilier en valeurs mobilières.

3. Une structure qui a toute sa raison d'être

La Chancellerie conteste l'appréciation de la Cour sur le caractère anachronique de son organisation. Elle considère que celle-ci, telle que définie par le décret de 1971 modifié en 2002, répond aux particularités de la situation universitaire parisienne et francilienne, aux missions spécifiques que l'Etat confie à la Chancellerie, et aux besoins liés à la gestion de l'indivision de l'ancienne Université de Paris, qui associe aux universités parisiennes des universités franciliennes situées hors du ressort académique. Des améliorations sont toutefois possibles, et la Chancellerie serait favorable à l'établissement d'un contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'établissement public, ainsi qu'à l'existence d'une lettre de mission adressée au recteur chancelier sur la gestion de l'établissement public.

Plus largement, la Chancellerie conteste la conclusion portée par la Cour sur son existence même. Elle rappelle qu'elle a un double rôle, dont les universités membres de son conseil d'administration n'ont jamais souhaité depuis 1971 qu'elle fût déchargée : gérer le patrimoine indivis de l'ancienne Université de Paris et constituer un espace utile de partage et de discussion entre les universités héritières de l'ancienne Université de Paris, qui sont attentives à ne pas brader leur patrimoine intellectuel et immobilier commun – leur histoire. De ce point de vue, les transformations en cours, mais encore inachevées, du paysage francilien de l'enseignement supérieur et de la recherche, ne vont pas dans le sens de la disparition de la Chancellerie. Les présidents des universités héritières, au contraire, insistent sur la fonction que joue la Chancellerie pour les aider à penser un destin commun, au-delà des recompositions à l'œuvre au sein des pôles de recherche et d'enseignement supérieur hier, des communautés d'universités et d'établissement aujourd'hui.

La gestion des revenus de la dotation Campus par la Chancellerie, envisagée par le ministère et critiquée par la Cour, témoigne précisément de l'utilité de l'existence d'un opérateur comme l'établissement public qui bénéficie de la confiance des universités et a la capacité à mutualiser, dans un souci d'efficacité, la dotation Campus au bénéfice de quatre PRES, de la Cité internationale universitaire de Paris et du Crous. Rappelons qu'en 2009, les projets déposés par les PRES parisiens furent retenus par le comité de sélection de l'appel à projets Campus en raison de leur potentiel scientifique et des difficultés de la situation immobilière universitaire parisienne. Une enveloppe de 700 M€ fut alors allouée au bénéfice des futures opérations Campus à Paris. Cette démarche a conduit à la répartition de l'enveloppe entre les PRES (200 M€ pour Sorbonne Paris Cité ; 130 M€ pour Sorbonne Université ; 100 M€ pour HéSam ; 70 M€ pour PSL ; 200 M€

pour la vie étudiante). En 2012, constatant qu'aucune opération parisienne n'était entrée en phase opérationnelle, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche confia une mission d'évaluation à M. Roland Peylet. La mission dressa un bilan critique de la situation et proposa de recentrer l'opération Campus sur un certain nombre d'opérations prioritaires ; de mutualiser la dotation pour utiliser au mieux les flux de revenus au bénéfice de projets prêts et prioritaires ; et de lever la contrainte de l'outil du contrat de partenariat. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche reprit les recommandations de la mission Peylet. Après concertation entre les ministères concernés, le Premier ministre approuva ces propositions et décida le 1er mars 2013 le principe de la mise en place d'une nouvelle gestion fondée sur une dotation Campus réunifiée et confiée à la Chancellerie ; la réalisation des opérations en maîtrise d'ouvrage publique; la possibilité pour la Chancellerie d'emprunter auprès de la BEI ou de la CDC.

Comme l'indique la Cour, le décret du 10 avril 2002 a élargi les missions des chancelleries en les autorisant à effectuer pour le compte de l'État des prestations de service à titre onéreux. C'est dans ce cadre que l'État a décidé de confier à la Chancellerie la gestion de la dotation Campus de Paris. Dans ce dispositif, le recteur chancelier est le garant de la cohérence de la politique immobilière universitaire de l'État, notamment en s'appuyant sur le conseil d'administration de l'établissement public et sur un comité de programmation auquel participera la direction générale pour l'Enseignement supérieur et l'Insertion professionnelle, et en assurant le lien avec le préfet de région et les collectivités locales. La Chancellerie, dont les compétences seront renforcées pour ce faire, assurera le portage financier de l'opération Campus de Paris en ajustant notamment les recettes (intérêts de la dotation et emprunt) au rythme des besoins de financement. L'organisation du dispositif distingue la gestion de la dotation Campus et la programmation de son utilisation, de la gestion opérationnelle des projets immobiliers. Cette dernière sera confiée en priorité à l'Etablissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France, dont les compétences techniques pourront être mobilisées en tant que de besoin par le recteur chancelier.

Les observations de la Cour vont conduire la Chancellerie à expliciter encore davantage la stratégie qui est la sienne et à renforcer le nombre et l'importance des actions qu'elle conduit au service des universités héritières de l'Université de Paris. La Chancellerie est particulièrement attentive aux transformations en cours du paysage universitaire parisien et francilien, et entend y prendre toute sa part. Elle est prête à réfléchir sur les différents scénarios qui se présentent à elle s'agissant de l'avenir de son patrimoine, y compris des scénarios qui se traduiraient par des cessions. Elle considère toutefois que toute décision de cession – qu'il s'agisse de son patrimoine immobilier parisien ou des biens à vocation culturelle et scientifique qui lui ont été légués – doit s'apprécier au regard de la responsabilité qui est la

sienne de ne pas décourager de futurs donateurs ou mécènes des universités ou de la Chancellerie, en ne respectant pas les intentions des donateurs du passé.

Il appartiendra à l'État de se prononcer sur la question de la suppression de l'établissement public que recommande la Cour. Pour sa part, la Chancellerie observe que ses raisons d'être tiennent au poids et aux caractéristiques du dispositif d'enseignement supérieur parisien et francilien, ainsi qu'au fait que la Chancellerie et son patrimoine incarnent l'image et l'histoire de l'université de Paris et des universités héritières de l'ancienne Université de Paris.

La Chancellerie constitue une structure administrative économe des fonds publics et des biens indivis des universités héritières : ses responsables ne perçoivent aucune indemnité au titre de l'établissement public en dépit du poids de leurs responsabilités, et les activités courantes de l'établissement sont financées sur les seuls revenus de son patrimoine mobilier et immobilier ; la quasi-totalité des décisions de son conseil d'administration ont été prises à l'unanimité, et donc avec l'accord des treize présidents d'université concernés. Pour l'avenir, la Chancellerie est attachée à poursuivre et à accentuer la dynamique engagée depuis le précédent contrôle de la Cour afin de continuer à améliorer sa gestion et l'exécution de ses missions. Elle doit cependant regretter que la conclusion du présent contrôle de la Cour aille à l'encontre de cette dynamique.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU F6 DE LA RUE JACOB

Je n'émets aucune objection à la rédaction du texte qui m'a été soumis.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU F3 DE LA RUE JACOB

Je vous signale que le montant actuel du loyer que j'acquitte est au 31 décembre 2013 de 1 460,56 € hors charges (1 640,56 € charges comprises), ce qui porte le prix au m² à 20,02 €. Je vous précise, par ailleurs que l'immeuble ne comporte pas d'ascenseur ni de cave utilisable.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU DUPLEX F3 DE LA RUE JACOB

En qualité de Directrice de cabinet du recteur de Paris, il m'a été demandé en septembre 2003 de loger au titre de l'utilité de service dans un logement géré par la Chancellerie des Universités. J'ai donc accepté de quitter le logement privé que j'occupais alors. Il m'a d'abord été proposé un appartement sis au 46 rue Saint Jacques, mais cet appartement devait être remis aux normes et réhabilité, les travaux prenaient du retard, il m'a alors été demandé d'occuper un logement dans le site dit « Groupe Jacob ». Après sept mois, en avril 2004 j'ai été appelée à d'autres fonctions. Afin de ne pas déménager à nouveau, j'ai demandé s'il me serait possible de contracter un bail de droit commun pour l'appartement que j'occupais. Le montant du loyer a alors été décidé avec les services de la Chancellerie des Universités, et l'agence gestionnaire, en fonction du prix du marché et de l'état très vétuste et délabré de l'immeuble qui était engagé alors dans une série de travaux à venir.

Avaient également été évoquées dans la discussion, des études juridiques en cours pour éventuellement procéder à la cession de certains lots, car la Chancellerie n'avait pas les moyens financiers suffisants pour restructurer et consolider l'immeuble.

Ces problèmes étaient si prégnants qu'ajoutés à des dégâts causés en 2009 par l'Université Paris Descartes qui est contigüe, ils ont même conduit à ce qu'en 2010, je sois dans l'urgence en quinze jours délogée, durant près de deux ans, dans un studio du même Groupe car la partie de l'immeuble que j'occupais s'affaissait ! Ce délogement et ses causes ont été décrits et régis dans le cadre d'une convention de relogement qui est à votre disposition comme des photos illustrant l'état de l'immeuble ou témoignages sur les inconvénients et désagréments de tous ordres que j'ai subis.

Il peut aussi être intéressant pour la Cour de se pencher sur les innombrables commandes de travaux de réfection et de réhabilitation de cet immeuble entamés et jamais aboutis.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU STUDIO DE LA RUE JACOB

Ce texte appelle de ma part une observation portant sur le montant de mon loyer (23,14 € au m²). Ce montant est mis en regard de celui du loyer du marché (valeur OLAP 2012) qui concerne exclusivement les loyers des occupants ayant moins d'un an de présence dans leur logement alors que je suis locataire depuis 2007. Il aurait donc été plus pertinent de comparer mon loyer avec le loyer médian OLAP dont le montant varie entre 17,90 € et 30,70 € au m².

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU F4 DE LA RUE DE L'ANNONCIATION

Alors que j'étais professeur d'Université, j'ai été nommé vice-chancelier des Universités de Paris, et j'ai de ce fait abandonné mon appartement, et demandé à ma famille de me rejoindre à Paris. Quand il a été mis fin, de manière assez abrupte, à mes fonctions de vice-chancelier, je me suis retrouvé sans logement à Paris, où j'ai été muté peu de temps après. C'est à ce moment que m'a été proposé un appartement dans un immeuble géré par la Chancellerie des Universités de Paris.

Je me permets également de vous signaler que je ne suis pas totalement d'accord avec les données inscrites dans cet encart. D'une part l'appartement que j'occupe n'a qu'une surface de 107 mètres carrés (probablement la disparition d'une chambre de bonne antérieurement jointe à cet appartement). D'autre part, le loyer que j'acquitte (celui de décembre 2013, mais la régie vient d'annoncer une augmentation dès janvier 2014) s'élève à 1 759,87 euros, ce qui porte le prix moyen à 16,45 euros au mètre carré, donc un écart bien moindre avec l'évaluation basse de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne. J'ajoute que les années précédentes, quand la Chancellerie a cherché à augmenter les loyers de plusieurs occupants de logements à cette adresse, les requérants ont toujours obtenu gain de cause contre la Chancellerie, en raison de la non-conformité de l'évaluation de l'observatoire avec la situation et l'état de l'immeuble du 17 rue de l'Annonciation. En effet, la moyenne du prix affiché par l'observatoire ne comportait que des immeubles récents avec garage, alors que le 17 rue de l'Annonciation est un immeuble plus ancien, sans garage, et surtout sans remise en état ou réhabilitation de nombreux équipements de confort, voire de salubrité (ascenseur vieillissant, et sujet à multiples pannes, installation électrique et conduites d'eau obsolètes…).

Enfin, même si cette remarque n'a rien à voir avec un rapport sur la Chancellerie des universités de Paris, je pense pouvoir dire qu'un loyer de 1 750 euros pour 100 mètres carrés, même dans le 16ème arrondissement de Paris, reste un loyer élevé, hors de portée d'une très grande majorité des ménages français.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DE LA RUE CHAMPOLLION

Le rapport que vous m'avez communiqué n'appelle pas d'observations de ma part.

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014

Tome III

Les activités

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire

Introduction..... 5

Chapitre I – Les travaux 13

I – Les travaux par types d'intervention 19
II – L'assistance au Parlement et au Gouvernement 37
III – L'information du citoyen..... 41

Chapitre II - Les évolutions..... 53

I – L'actualisation des orientations stratégiques..... 53
II – Un suivi des recommandations étendu 54
III – De nouvelles productions..... 55
IV – Les nouvelles dispositions du code des juridictions financières 59
V – Une stabilisation du nombre des publications..... 61
VI – La création du centre d'appui métiers (CAM) 61

Chapitre III - Les ressources..... 63

I – Les ressources humaines 63
II – Les moyens financiers 69
III – Les systèmes d'information..... 69

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Introduction

Le tome III du rapport public annuel 2014 est consacré aux activités de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes durant l'année 2013.

Il répond notamment à la prescription de l'article L. 143-8 du code des juridictions financières, selon laquelle le rapport public annuel de la Cour des comptes comporte des « observations relatives au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes ».

Établi début janvier 2014, il est fondé sur des données chiffrées dont certaines sont encore provisoires. Leurs valeurs définitives figureront dans les deux documents, plus détaillés, relatifs aux activités 2013, publiés au premier semestre 2014 :

- le rapport d'activité 2013 de la Cour des comptes ;
- le rapport annuel de performances 2013 du programme 164-*Cour des comptes et autres juridictions financières* du budget de l'État.

Le chapitre I présente les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes en 2013.

Sont tout d'abord examinés les différents types d'interventions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, qu'il s'agisse de contrôles, d'enquêtes, de jugements ou d'évaluations. Il est ensuite traité de la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement, et enfin de l'autre mission constitutionnelle de la Cour, l'information des citoyens (article 47-2 de la Constitution).

La chapitre II retrace les évolutions récentes, en particulier le développement et l'extension de certaines des missions exercées par la Cour.

Le chapitre III récapitule les moyens dont ont disposé en 2013 la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes font l'objet de la troisième partie.

La Cour des comptes

La Cour des comptes a pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public. Elle contribue à la mise en œuvre du droit reconnu à la société de demander « compte à tout agent public de son administration » et aux citoyens « de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée» (articles 15 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

Juridiction indépendante, la « Cour assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens » (article 47-2 de la Constitution).

La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes forment, avec la Cour de discipline budgétaire et financière, un même ensemble, les juridictions financières.

Elles conduisent de nombreux travaux communs.

Les contrôles, les enquêtes et les évaluations de la Cour des comptes portent sur la régularité – *l'argent public est-il utilisé conformément aux règles en vigueur ?* –, l'efficience – *les résultats constatés sont-ils proportionnés aux moyens mis en œuvre ?* – et l'efficacité – *les résultats constatés correspondent-ils aux objectifs poursuivis ?* –.

Dans ses rapports, la Cour accompagne systématiquement ses observations de recommandations. Elle propose des mesures concrètes pour faire progresser les services publics au meilleur coût. Elle examine les suites qui leur sont données et en publie les résultats, en insistant et en alertant aussi longtemps que tardent les redressements ou les améliorations demandés.

La Cour des comptes décide librement de la programmation de ses travaux et de leur publication, dans le respect des obligations que lui fixe la loi.

L'organisation de la Cour des comptes

Le Premier président assure la présidence de la Cour. Il a sous son autorité un secrétaire général et deux secrétaires généraux adjoints, nommés par décret sur sa proposition, qui dirigent les services.

La Cour comprend **sept chambres**, composées chacune d'une quarantaine de magistrats et de rapporteurs, ainsi que d'experts et d'assistants, placés sous l'autorité d'un président de chambre, assisté d'un greffe.

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et contribue au contrôle de la partie des comptes de l'État qui retracent leurs opérations ;

- le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères ;

- le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant.

Le procureur général exerce le ministère public près la Cour, notamment par ses réquisitions, ses conclusions sur les rapports de la Cour et ses avis. Il veille à l'application de la loi et à l'exécution des travaux de la Cour. Il saisit la Cour des faits susceptibles de conduire à la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics. Il assure les échanges d'informations avec les autorités judiciaires, notamment sur les faits susceptibles de poursuites pénales.

Les compétences des chambres se répartissent de la manière suivante:

- **première chambre** : économie, budget et secteurs financiers, certification des comptes de l'État ;

- **deuxième chambre** : défense, industrie, énergie, commerce extérieur, commerce et artisanat, petites et moyennes entreprises (PME), professions libérales, tourisme, anciens combattants ;

- **troisième chambre** : enseignement supérieur, recherche, éducation, jeunesse, sports, vie associative, culture, communication ;

- **quatrième chambre** : pouvoirs publics constitutionnels, appel des jugements des chambres régionales et territoriales des comptes, intérieur, immigration, outre-mer, justice, affaires étrangères, services du Premier ministre ;

- **cinquième chambre** : logement, ville, exclusion, enfance, famille, personnes âgées, handicapés, travail, emploi, formation professionnelle, générosité publique ;

- **sixième chambre** : sécurité sociale, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, politiques et établissements de santé ;

- **septième chambre** : transports (urbains, routiers, aériens, ferroviaires, maritime et fluvial), équipement, urbanisme, aménagement du territoire, environnement, agriculture.

Les formations interchambres et interjuridictions :

Pour traiter des sujets communs à plusieurs chambres de la Cour ou communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, ou encore communs à plusieurs chambres régionales et territoriales des comptes, des formations interchambres ou interjuridictions peuvent être constituées. Deux de ces formations sont permanentes :

- l'une, interchambres, est chargée au sein de la Cour de la préparation des rapports annuels sur la situation et les perspectives des finances publiques, du rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État et de l'acte de certification des comptes de l'État ;

- l'autre, interjuridictions, est chargée de l'analyse des finances publiques locales[1].

Le comité du rapport public et des programmes :

La définition du contenu des projets de rapports publics et le suivi de leur élaboration sont réalisés 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.

Ce comité est également chargé de la préparation et du suivi de la programmation des travaux de la Cour.

[1] Voir encadré suivant relatif aux chambres régionales et territoriales des comptes.

Les chambres régionales et territoriales des comptes

Ces juridictions indépendantes remplissent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en relèvent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et de contrôle de la gestion que la Cour des comptes pour l'État.

Le cas échéant, elles mettent en jeu la responsabilité des comptables publics et des ordonnateurs comptables de fait ou saisissent les instances habilitées à prononcer d'autres sanctions. La Cour est l'instance d'appel des jugements rendus par les chambres sur les comptes tenus par les comptables publics locaux.

À la demande du représentant de l'État, elles rendent des avis sur les budgets des collectivités territoriales, sur leurs marchés ou sur leurs délégations de service public.

Depuis la loi du 13 décembre 2011 et le décret du 23 février 2012, il existe **vingt-cinq chambres régionales et territoriales des comptes** :

- quinze chambres en métropole[2] ;

- dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) des comptes outre-mer[3] : une chambre régionale dans chacun des cinq départements/régions d'outre-mer et une chambre territoriale dans chacune des quatre collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Certaines chambres sont regroupées, ayant le même président et les mêmes magistrats.

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

La gestion administrative des chambres régionales et territoriales des comptes est assurée par la Cour des comptes.

Auprès de chaque chambre régionale et territoriale des comptes, un procureur financier exerce les fonctions du ministère public, sous la coordination du procureur général près la Cour des comptes.

[2] Chambres régionales des comptes d'Alsace ; d'Aquitaine, Poitou-Charentes ; d'Auvergne, Rhône-Alpes ; de Basse-Normandie, Haute-Normandie ; de Bourgogne, Franche-Comté ; de Bretagne ; du Centre, Limousin ; de Champagne-Ardenne, Lorraine ; de Corse ; d'Île-de-France ; du Languedoc-Roussillon ; de Midi-Pyrénées ; de Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; des Pays de la Loire ; de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

[3] Les chambres régionales des comptes de Guadeloupe, Guyane et Martinique, et les chambres territoriales de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, regroupées à Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) ; les chambres régionales de la Réunion et de Mayotte, regroupées à Saint-Denis de La Réunion ; la chambre territoriale de Nouvelle-Calédonie et celle de Polynésie française ; la chambre territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon regroupée avec la chambre régionale d'Île-de-France.

La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales conduisent ensemble de nombreux contrôles, enquêtes ou évaluations. Une formation permanente interjuridictions, commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales, est chargée du suivi d'ensemble des finances publiques locales et notamment de la préparation d'un rapport public annuel sur les finances publiques locales, dont la première parution a eu lieu en octobre 2013.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes, tout comme ses rapports publics thématiques, traitent à la fois des travaux de la Cour et de ceux des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les institutions associées à la Cour des comptes

- Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) :

Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoire (CPO) est chargé depuis 2005 d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements.

Il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes.

- La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) :

Cette juridiction est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier (article L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières).

Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont notamment les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics.

- Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP) :

Ce comité a pour mission de rechercher et de proposer des mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services publics.

Composé de parlementaires, de représentants des partenaires sociaux et de membres de l'administration, il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes.

La Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits

Cette commission autonome, créée en 2000 et régie par l'article L. 321-13 du code de la propriété intellectuelle, contrôle les comptes et la gestion des 27 sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur, chargées de la gestion collective des droits d'auteur et des « droits voisins ».

Le président de cette commission est désigné par le Premier président de la Cour des comptes. Elle siège dans les locaux de la Cour des comptes, qui assure son secrétariat.

Le Haut Conseil des finances publiques

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), créé en mars 2013, est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France.

Organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement, il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président.

Outre son président, il est composé de quatre magistrats de la Cour des comptes, de cinq personnalités qualifiées et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre I

Les travaux

La Cour des comptes

Chaque contrôle, enquête ou évaluation donne lieu au dépôt, par l'équipe de rapporteurs ou le rapporteur qui en est chargé, d'un ou de plusieurs rapports, concluant les différentes phases de l'instruction, de la contradiction ou du suivi. Ce sont notamment des rapports d'instruction, des relevés d'observations provisoires et diverses formes de communications d'observations définitives.

En 2013, à la Cour des comptes, 1 225 rapports ont ainsi été produits.

Ce nombre recouvre tous les types de rapport, les uns internes à la Cour (par exemple, les rapports d'instruction), les autres transmis à des destinataires extérieurs (par exemple, les relevés d'observations provisoires et les communications d'observations définitives).

Tableau n° 1 : Cour des comptes - nombre de rapports produits

Année	2011	2012	2013
Nombre de rapports produits	1 119	1 235	1 225

Source : Cour des comptes

À l'issue de ses contrôles, enquêtes ou évaluations, une fois achevée la procédure contradictoire, la Cour formule des observations définitives dans des communications, dites administratives, adressées aux autorités et aux dirigeants concernés.

Par ailleurs, les activités de contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics donnent lieu à des ordonnances, en l'absence de charges retenues à l'encontre du comptable, et à des arrêts, en cas de mise en jeu de sa responsabilité ou à la suite d'appels formés devant la Cour des comptes contre des jugements rendus par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Les communications administratives de la Cour sont les suivantes :

- les rapports publics, annuels et thématiques ;
- les rapports annuels sur les finances publiques, les comptes publics et la gestion des services ou organismes publics, établis en application des lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOFSS) ;
- les rapports d'enquête demandés par les présidents des commissions des finances ou des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOFSS) ou à la demande d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- le rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises à l'obligation de certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes (article L. 132-6 du code des juridictions financières) ;
- les référés, adressés par le Premier président de la Cour au Premier ministre ou à un ministre pour lui faire part des observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle, et transmis, avec les réponses du Premier ministre ou du ministre, à toutes les commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- les rapports d'évaluation de politique publique demandés par les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat, ou établis à l'initiative de la Cour ;
- les rapports d'enquête demandés par le Premier ministre ;
- les rapports, dits 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 ;
- les lettres du président, qui contiennent les observations définitives arrêtées par une formation délibérante et transmises à une (ou des) autorité(s) sous la signature du président de l'une des sept chambres de la Cour ou d'une formation interchambres ou interjuridictions ;

– les communications adressées par le procureur général, à la demande des présidents de chambre ou de formations interchambres, aux responsables des administrations et des organismes contrôlés, pour leur signaler des irrégularités dans la gestion.

Par l'intermédiaire du procureur général, la Cour peut également saisir la Cour de discipline budgétaire et financière ou transmettre à l'autorité judiciaire des éléments relatifs à des présomptions d'infractions pénales.

Par ailleurs, à l'issue de ses contrôles sur les organismes bénéficiaires de dons (dons sollicités par appels à la générosité publique ou dons ouvrant droit à avantage fiscal), la Cour atteste de la conformité ou de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs annoncés.

En 2013, la Cour des comptes a adressé 470 communications (451 en 2012), dont le détail est présenté dans le tableau n° 2 ci-après.

Tableau n° 2 : communications de la Cour des comptes

Nature de la communication	Nombre de communications adressées par année		
	2011	**2012**	**2013**
Rapport public annuel et rapports publics thématiques	1+14	1+14	1+13
Rapports sur les finances, les comptes et les gestions publics établis en application de la LOLF et de la LOLFSS ou à la demande d'une commission d'enquête du Parlement	6+16	6+13	6+13
Rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques	-	-	1
Référés(*)	23	37	41
Rapports d'évaluation de politique publique demandés par les présidents des assemblées ou établis à l'initiative de la Cour	2	2	2
Rapports d'enquête demandés par le Premier ministre	-	1	1
Rapports particuliers (portant sur des entreprises publiques)	21	27	25
Lettres du président	258	315	309
Communications du procureur général (**)	40	23	40
- dont à la demande de la Cour	33	17	30
- dont à la demande des chambres régionales et territoriales des comptes	7	6	10
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons (***)	2	4	3
Sous-total	383	443	455
Transmissions à la Cour de discipline budgétaire et financière	9	5	6
Transmissions à l'autorité judiciaire de présomptions d'infraction pénale	8	3	6
Transmissions d'information à Tracfin (****)	0	0	3
Total général	**400**	**451**	**470**

Source : Cour des comptes

(*) Référés adressés au cours de l'année.
(**) Articles R. 112-9, R. 143-1 et R. 143-2 du code des juridictions financières pour la Cour et articles R. 241-24, R. 262-79 et R. 272-67 du même code pour les chambres régionales et territoriales des comptes.
(***) Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal.
(****) Article L. 561-27 du code monétaire et financier.

Enfin, depuis 2008, la Cour des comptes examine les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, à la demande du Président de la République.

Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les communications des chambres régionales et territoriales des comptes comprennent :

- les rapports d'observations définitives ;
- les avis rendus, notamment budgétaires ;
- les communications adressées par le président de la chambre ou par le procureur financier près la chambre, aux comptables des collectivités et établissements publics contrôlés ou au représentant de l'État dans le département ou la région.

Lorsqu'elles concernent les administrations, les services et les organismes centraux de l'État, les observations arrêtées par les chambres régionales et territoriales des comptes sont transmises à la Cour des comptes ou à son procureur général pour être communiquées aux autorités intéressées.

Le nombre total de rapports d'observations définitives et d'avis rendus par les chambres régionales et territoriales s'est élevé à 1 240 en 2013. Les autres communications ont été au nombre de 264.

Tableau n° 3 : communications administratives des chambres régionales et territoriales des comptes

Nature de la communication	2011	2012	2013
rapports d'observations définitives	639(*)	629(*)	661(**)
avis	728(*)	662(*)	579
autres communications dont :	236	308	264
- communications administratives concernant les collectivités territoriales	96	142	114
- communications administratives concernant les établissements publics locaux	71	94	88
- communications administratives concernant les établissements publics spécialisés	56	60	58
- communications administratives concernant les sociétés d'économie mixte	6	2	1
- communications administratives concernant les associations	7	10	3
communications du procureur général demandées par les chambres régionales et territoriales des comptes (***)	6	11	12
transmissions par les chambres régionales et territoriales des comptes de présomptions d'infraction pénale (****)	24	22	34
Total général	**1 637**	**1 615**	**1 558**

Source : chambres régionales et territoriales des comptes

(*) Les chiffres 2011 et 2012 des rapports d'observations définitives et des avis correspondent aux chiffres définitifs.

(**) Les rapports recensés portent sur la période du 1er janvier 2013 au 30 novembre 2013 en raison des élections municipales de mars 2014 et de la suspension préalable de l'envoi des rapports d'observations définitives durant la période de réserve pré-électorale (articles L. 243-5 et R. 241-18-1 du code des juridictions financières).

(***) Toutes les communications demandées ne donnent pas lieu à communication par le procureur général.

(****) Articles R. 241-25 du code des juridictions financières (CJF) et 40 du code de procédure pénale (CPP).

I - Les travaux par types d'intervention

1 - Les comptes et les gestions publics

Le plus souvent conjoint à ses examens des comptes, le contrôle de la régularité et de la qualité de la gestion des collectivités et organismes publics constitue, en termes de moyens qui y sont consacrés, la première activité de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.

La Cour apprécie la régularité et la qualité de la gestion de l'État, des établissements publics nationaux, des organismes de sécurité sociale, des entreprises publiques et des organismes privés recevant des subventions publiques.

Par ailleurs, elle procède à des enquêtes et à des évaluations portant sur les politiques publiques.

Elle vérifie également le suivi par les organismes contrôlés des observations contenues dans ses rapports.

En 2013, ces travaux ont donné lieu au dépôt de 670 rapports.

Tableau n° 4 : nombre de rapports de contrôle, d'enquête et d'évaluation de la Cour des comptes (rapports déposés)

Année	**2011**	**2012**	**2013**
Nombre de rapports déposés	797	649	670

Source : Cour des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent, sur les collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent, les mêmes contrôles que la Cour sur l'État et les organismes qui en relèvent.

Elles contrôlent également d'autres organismes par délégation de la Cour des comptes, par exemple, les comptes et la gestion des établissements publics de santé.

À l'issue de chaque contrôle, mené sur pièces et sur place, les chambres régionales et territoriales arrêtent un rapport d'observations définitives. Ce rapport est adressé aux responsables des collectivités ou organismes concernés et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières, avec les réponses des responsables des collectivités ou organismes concernés.

Tableau n° 5 : examen de la gestion par les chambres régionales et territoriales des comptes

Année	2011	2012	2013(*)
Rapports d'observations définitives concernant des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique			
- Collectivités territoriales	320	289	334
- Établissements publics locaux	165	165	153
- Établissements publics spécialisés	95	84	101
Rapports d'observations définitives concernant des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique			
	59	91	73
Total des rapports d'observations définitives	**639**	**629**	**661**

Source : chambres régionales et territoriales des comptes

(*) Les chiffres 2013 portent sur la période du 1er janvier 2013 au 30 novembre 2013 en raison des élections municipales de mars 2014 (voir note sous le tableau n° 3).

2 - Le jugement des comptes des comptables publics

Historiquement, le jugement des comptes des comptables publics a constitué la première mission de la Cour des comptes.

Le juge des comptes se prononce sur la régularité des dépenses et des recettes publiques, au regard des règles de la comptabilité publique, ce qui fait de lui le juge de droit commun de la bonne application de ces règles.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes exercent chacune ce contrôle sur les collectivités et organismes de leur compétence.

Depuis la nouvelle procédure introduite par la loi du 28 octobre 2008 relative à la modernisation de la procédure juridictionnelle, le contrôle comporte une ou deux phases :

– lorsque la vérification des comptes d'un organisme public (phase 1) 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 (décision juridictionnelle rendue par un juge unique) ;

– dans le cas contraire, la procédure de mise en jeu de la responsabilité du comptable public (phase 2) est engagée par un réquisitoire pris par le procureur général près la Cour des comptes ou par les procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes.

Dans ce dernier cas, il peut en résulter soit le prononcé d'un débet à l'encontre du comptable public, d'un montant égal à la dépense irrégulièrement payée ou à la recette non recouvrée du fait de sa négligence, soit, en l'absence de préjudice financier causé à l'organisme public, la fixation par le juge d'une somme à la charge du comptable, dont le montant est plafonné selon un barème fixé par décret. Cette charge est dite « non rémissible » car elle ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse.

Ces débets et montants laissés à charge sont prononcés, à l'issue de l'instruction et d'une phase contradictoire, par un arrêt ou un jugement délibéré par une formation collégiale après audience publique.

En 2013, à la Cour, 249 rapports ont été déposés au titre du contrôle juridictionnel.

Tableau n° 6 : nombre de rapports déposés au titre du contrôle juridictionnel (toutes phases) - Cour des comptes

Année / Nombre de rapports	**2011**	**2012**	**2013**
Rapports déposés au titre du contrôle juridictionnel	210	210	249

Source : Cour des comptes

Tableau n° 7 : activité juridictionnelle - Cour des comptes

Nombre \ Année	2011	2012	2013
Ordonnances notifiées	**74**	**91**	**111**
Réquisitoires pris	**119**	**84**	**89**
Arrêts notifiés dont :	**148**	**164**	**99(*)**
- arrêts d'amende pour retard (hors appel)	1	1	0
- arrêts de débet (hors appel)	51	62	43
- arrêts de gestion de fait (hors appel)	1	13	0
- arrêts d'appel	61	53	48
- arrêts de révision	2	3	0

Source : Cour des comptes

(*)Les arrêts non détaillés dans ce tableau sont, en 2013, 8 arrêts de non-lieu.

En 2013, 111 ordonnances et 99 arrêts ont été rendus par la Cour des comptes.

Sur les 99 arrêts prononcés en 2013, 86 relevaient de la nouvelle procédure et 13 de l'ancienne procédure[4].

Dans les chambres régionales et territoriales, 345 jugements[5] ont été rendus, et 1 981 ordonnances ont été signées.

[4] Parmi ces 13 arrêts, 3 prononçaient des débets et 10 levaient des injonctions.

[5] La Cour des comptes rend des arrêts, les chambres régionales et territoriales des comptes rendent des jugements, selon la terminologie fixée par le code des juridictions financières. La procédure juridictionnelle ayant été réformée par la loi du 28 octobre 2008, la nouvelle procédure s'est substituée progressivement à l'ancienne, de sorte que quelques arrêts ont encore été rendus en 2013 sous le régime de l'ancienne procédure.

Tableau n° 8 : activité juridictionnelle des chambres régionales et territoriales des comptes

	Nombre de jugements délibérés		Nombre de débets		Nombre de sommes non rémissibles(*)	Nombre d'ordonnances signées		Nombre de réquisitoires pris	
Année / Chambres régionales et territoriales	2012	2013	2012	2013	2013	2012	2013	2012	2013
Alsace	12	17	7	19	20	77	92	14	22
Aquitaine, Poitou-Charentes	30	27	60	23	19	294	210	27	13
Auvergne, Rhône-Alpes	37	34	34	10	6	236	126	34	26
Basse-Normandie, Haute-Normandie	27	26	50	43	15	127	140	18	22
Bourgogne, Franche-Comté	8	22	6	9	5	146	104	21	8
Bretagne	31	17	14	9	13	140	73	15	19
Centre, Limousin	12	20	31	42	10	273	145	14	25
Champagne-Ardenne, Lorraine	15	16	19	8	16	168	56	10	37
Corse	8	6	9	7	4	18	13	10	9
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	52	27	40	84	16	193	151	32	29
Languedoc-Roussillon	11	3	7	1	1	245	222	13	4
Midi-Pyrénées	15	24	18	29	9	182	161	24	22
Nord-Pas-de-Calais, Picardie	56	44	71	57	18	183	171	47	43
Pays de la Loire	8	14	42	17	8	84	104	11	14
Provence-Alpes-Côte d'Azur	37	28	75	59	12	188	121	31	25
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	18	13	24	14	11	40	41	14	9
La Réunion, Mayotte	10	1	14	1	0	6	6	6	3
Nouvelle-Calédonie	5	3	4	2	0	7	22	6	4
Polynésie française	0	3	0	2	0	13	23	0	4
TOTAL	**392**	**345**	**525**	**434**	**183**	**2 620**	**1 981**	**346**	**337**

Source : chambres régionales et territoriales des comptes

(*)Depuis la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics introduite par la loi de finances rectificatives n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, lorsque le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public, le juge peut laisser à sa charge une somme « non rémissible» plafonnée en fonction d'un barème fixé par décret.

Tableau n° 9 : montant des débets prononcés

Année / Montant	2011	2012	2013
Débets prononcés (M€) *(Cour des comptes)*	8,7	20,4	135,5
Débets prononcés (M€) *(chambres régionales et territoriales des comptes)*	65,1	28,3	25,6

Source : Cour des comptes

Tableau n° 10 : montant des sommes non rémissibles prononcées

Année / Montant	2011	2012	2013
Sommes non rémissibles (**) (en €) *(Cour des comptes)*	-	-	5 901
Sommes non rémissibles (**) (en €) *(chambres régionales et territoriales des comptes)*	-	-	43 672

Source : Cour des comptes

(**) Depuis la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics issue de la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 et les deux décrets du 10 décembre 2012.

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait se résumer au nombre et au montant des sanctions pécuniaires prononcées.

L'effet préventif ou dissuasif, par définition difficile à mesurer, n'en est pas moins incontestable, puisque le comptable expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière ou de non recouvrement des recettes publiques.

S'y ajoutent également les reversements obtenus en cours d'instruction : informés qu'un réquisitoire du procureur général ou d'un procureur financier a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou les faire reverser, par exemple par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter qu'un débet soit prononcé.

La Cour et les chambres régionales et territoriales peuvent également prononcer des amendes pour retard dans la production des comptes soumis à leur contrôle ou pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

Dans le cas d'immixtion dans les fonctions de comptable public, elles peuvent déclarer comptables de fait toute personne qui, sans avoir le statut de comptable public, en a *de facto* exercé les fonctions, et jugé ses comptes.

Le ministre du budget avait toute latitude, jusqu'aux réformes introduites en 2008 et 2011, pour dispenser les comptables publics de régler tout ou partie des sommes dont les juridictions financières les avaient déclarés débiteurs, et faire prendre en charge ces sommes par l'État ou par l'organisme public concerné. Ce pouvoir de remise gracieuse, souvent discuté, est désormais encadré.

La suppression de la possibilité de remise gracieuse a été étendue en 2011 aux cas de manquements n'ayant pas entraîné de préjudice financier pour l'organisme concerné. En cas de préjudice financier, la remise gracieuse par le ministre reste possible, mais le comptable public doit alors régler une somme au moins égale au double du montant prévu par le barème applicable en cas d'absence de préjudice financier. Toutefois, dans deux cas, la remise peut être intégrale : lorsque le comptable a respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense ou lorsqu'il est décédé[6].

La réforme de 2011 ne s'est appliquée, en 2012, qu'aux affaires juridictionnelles dont le réquisitoire a été pris à compter du 1er juillet 2012[7], de sorte que ses effets, notamment sur les sommes laissées à la charge des comptables, ne sont pas encore mesurables.

Par ailleurs, à l'égard de l'ensemble des gestionnaires publics, et notamment des ordonnateurs, en cas d'irrégularité ou de faute de gestion, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent également saisir toutes les autorités chargées d'exercer des poursuites, parmi lesquelles la Cour de discipline budgétaire et financière ou le juge judiciaire.

[6] La réforme de 2008 avait prévu un avis préalable de la Cour pour les projets de remise gracieuse d'un montant supérieur à 10 000 €. Cet avis, suivi habituellement par le ministre, a été supprimé par la réforme de 2011. La Cour continue d'émettre un avis sur les affaires antérieures à son entrée en vigueur (63 avis en 2012, 114 avis en 2013)

[7] Les conditions du nouveau régime (seuils, plafonds) n'ayant en outre été précisées que par le décret n° 2012-1387 du 10 décembre 2012.

Tableau n° 11 : nombre de déférés en Cour de discipline budgétaire et financière

Année	2011	2012	2013
Total des déférés dont :	**16**	**15**	**11**
- déférés transmis par la Cour des comptes	9	5	6
- déférés transmis par les chambres régionales et territoriales	4	9	5

Source : Cour des comptes

Il revient à la Cour de discipline budgétaire et financière de sanctionner les irrégularités ou les fautes de gestion commises par tous les gestionnaires publics à l'exception des élus.

Elle peut être saisie par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, mais aussi, notamment, par les présidents des assemblées parlementaires ou les ministres.

Le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière est annexé au présent rapport public annuel.

3 - La certification des comptes

Aux termes de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Il revient à la Cour des comptes de s'en assurer en application de l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières :

- soit en certifiant elle-même certains comptes publics, actuellement ceux de l'État et du régime général de sécurité sociale, qui représentent 55 % des charges des administrations publiques, soit 823 Md€ en 2012 ;
- soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont la Cour n'assure pas la certification.

a) Les comptes certifiés par la Cour

L'article 58-5° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières prévoient que la Cour certifie la régularité, la sincérité, la fidélité, respectivement, des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale.

Les magistrats et rapporteurs de la Cour sont assistés, dans leurs travaux de certification, par des experts et des assistants de certification, qui ne prennent pas part aux délibérations.

La certification est une opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sur les comptes d'une entité. Ce jugement professionnel peut prendre quatre formes : une certification sans réserve, avec réserve, une impossibilité de certifier ou encore un refus de certifier.

L'appréciation faite par la Cour découle de la présence ou non de difficultés significatives, en se référant aux normes internationales d'audit applicables.

Chaque année, en application de ces articles, deux rapports sont publiés, l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, qui tous les deux sont précédés du dépôt de rapports préparatoires, dont le tableau ci-après retrace l'évolution au cours des trois dernières années.

Tableau n° 12 : nombre de rapports déposés concernant les certifications des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale

Année / Nombre de rapports	**2011**	**2012**	**2013**
Certification des comptes de l'État	99	81	71
Certification des comptes du régime général de la sécurité sociale	16	20	20
Total général	**115**	**101**	**91**

Source : Cour des comptes

Les tableaux ci-après présentent les corrections comptabilisées dans les comptes de l'État et dans les comptes du régime général de la sécurité sociale à l'occasion des travaux de certification conduits par la Cour.

Tableau n° 13 : incidence des corrections comptabilisées à la demande de la Cour dans les comptes de l'État

	Incidence nette en Md€(*)		
	sur les comptes de 2010	sur les comptes de 2011	sur les comptes de 2012
Solde des opérations de l'exercice	- 9,6	- 4,8	- 7,1
Situation nette (hors solde des opérations de l'exercice)	32,2	- 3,1	4,3
Inscriptions en hors-bilan	- 0,4	9,6	- 0,1
Reclassements au compte de résultat	0,9	1,4	0,8
Reclassements au bilan	7,6	38,6	11,4

Source : Cour des comptes

(*) L'incidence nette mesure le solde des corrections positives et négatives apportées à la suite des observations de la Cour.

Tableau n° 14 : incidence des corrections comptabilisées à la demande de la Cour dans les comptes du régime général de la sécurité sociale

Incidence nette en Md€(*)			
	sur les comptes de 2010	sur les comptes de 2011	sur les comptes de 2012
Solde des opérations de l'exercice	-	- 0,5	- 0,1
Situation nette (hors solde des opérations de l'exercice)	-	-	- 0,1
Inscriptions en hors-bilan	-	-	-
Reclassements au compte de résultat	-	-	0,1
Reclassements au bilan	0,9	3,9	0,7

Source : Cour des comptes

(*) L'incidence nette mesure le solde des corrections positives et négatives apportées à la suite des observations de la Cour.

L'évolution, d'une année sur l'autre, de l'incidence des corrections comptabilisées à la demande de la Cour dans les comptes de l'État et ceux du régime général de sécurité sociale ne traduit pas, selon les cas, une amélioration ou une dégradation de leur qualité globale.

Elle dépend en effet de facteurs multiples, sans lien avec celle-ci ou avec l'intensité des vérifications de la Cour : part des corrections proposées que le producteur des comptes accepte, ou pas, de comptabiliser, survenance de nouveaux sujets (liés, par exemple, à l'actualité économique et financière), évolution du périmètre des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale, modification des normes comptables applicables, etc.

En outre, ces corrections ne permettent pas, à elles seules, d'appréhender l'efficacité de l'ensemble des vérifications de la Cour, dont une part significative la conduit à constater des incertitudes (existence d'anomalies dont l'incidence financière n'est pas chiffrable) ou de limitations (impossibilité de mettre en œuvre des vérifications prévues par les normes professionnelles d'audit auxquelles la Cour se réfère).

Elles témoignent, en revanche, du chemin qui reste à parcourir, sept ans après l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), pour que les états financiers soient d'emblée conformes au référentiel comptable applicable. Elles attestent aussi de l'importance de l'enjeu des vérifications menées chaque année par la Cour pour contribuer à leur fiabilisation.

b) L'avis de la Cour sur la qualité des comptes des administrations publiques dont les comptes sont assujettis à la certification par un commissaire aux comptes

L'article L. 132-6 du code des juridictions financières, introduit par la loi du 29 juillet 2011, prévoit que la Cour des comptes émet un avis sur la qualité des comptes des administrations publiques qui sont soumises par la loi à l'obligation de certification de leurs comptes et dont elle ne certifie pas elle-même les comptes. Les organismes concernés représentaient, en 2012, 18 % des charges brutes des administrations publiques, soit 272 Md€.

Cet avis est élaboré sur la base d'une synthèse que la Cour établit à partir des rapports de certification des comptes établis par les commissaires aux comptes. Cet avis est transmis au Premier ministre, au ministre chargé du budget et aux présidents des assemblées parlementaires. Il a fait l'objet d'un premier rapport publié en octobre

2013, établi à partir des 488 rapports de certification qui ont été transmis à la Cour.

4 - Le contrôle des finances publiques

La Cour veille à la situation et aux perspectives des finances publiques dans leur ensemble et pour chacune des trois composantes formant le secteur des administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale : les finances de l'État, les finances sociales et les finances locales.

Elle leur consacre cinq rapports annuels :

- un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui porte sur les finances de l'ensemble des administrations publiques ;
- un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, qui porte sur l'exécution des lois de finances ;
- un ou plusieurs rapports sur les ouvertures de crédits par décret d'avance dans le budget de l'État ;
- un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ;
- depuis 2013, un rapport annuel sur les finances publiques locales.

À l'appui de son rapport sur l'exécution des lois de finances de l'année 2012, la Cour a communiqué aux commissions des finances du Parlement 63 analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits et une analyse de l'exécution des recettes.

5 - Avis rendus par les chambres régionales et territoriales des comptes

Le préfet saisit la chambre régionale ou territoriale des comptes lorsqu'une collectivité n'a pas voté son budget dans les délais légaux ou que celui-ci n'a pas été adopté en équilibre réel, ou encore lorsqu'un déficit significatif apparaît à la clôture de l'exercice.

La chambre intervient alors, dans le premier cas, pour permettre à la collectivité d'être dotée d'un budget aussi rapidement que possible, dans les deux autres cas, pour proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

De même, lorsque les crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget, la chambre régionale ou territoriale peut être saisie par le préfet, le comptable ou le créancier. Elle est alors amenée à apprécier le caractère obligatoire de la dépense et à adresser, le cas échéant, une mise en demeure à la collectivité ou à l'organisme concerné d'inscrire les crédits nécessaires à son budget.

Dans tous les cas, le contrôle se déroule dans des délais très brefs et selon une procédure contradictoire.

Le préfet peut également demander un avis sur l'équilibre économique d'un marché ou d'un contrat de délégation de service public. Il est aussi fondé à interroger la chambre régionale ou territoriale sur les conséquences des délibérations des sociétés d'économie mixte locales sur la situation financière des collectivités actionnaires.

Le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) peut aussi saisir la chambre régionale ou territoriale des situations financières dégradées des hôpitaux, en application du code de la santé publique.

Ces autres saisines sont instruites selon les mêmes procédures que celles régissant le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales

Dans tous ces cas, la chambre régionale ou territoriale apporte son expertise en qualité d'autorité indépendante et formule des avis.

Tableau n° 15 : saisines pour avis des chambres régionales et territoriales des comptes

Nombre de saisines par type de procédure	2011	2012	2013
Saisines en cas de budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT))	147	131	84
Saisines en cas de budget voté en déséquilibre réel (art. L. 1612-5 du CGCT)	120	90	101
Saisines en cas de rejet des comptes administratifs (art. L. 1612-12 du CGCT) et non-transmission (art. L. 1612-13 du CGCT)	74	62	47
Saisines en cas de déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT)	129	103	107
Saisines pour non inscription d'une dépense obligatoire (art. L. 1612-15 du CGCT)	196	167	181
Saisines en cas de contrôle des délégations de service public (art. L. 1411-18 et R. 1411-6 du CGCT)	5	4	3
Autres saisines	14	24	15
Total des saisines	**685**	**581**	**538**
Total des avis (1er et 2ème stades (**))	**728**	**662**	**579(*)**

Source : chambres régionales et territoriales des comptes

(*) Les chiffres 2013 portent sur la période du 1er janvier 2013 au 30 novembre 2013 en raison des élections municipales de mars 2014 (voir note sous le tableau n° 3).

(**) L'avis de premier stade est communiqué au préfet à l'origine de la saisine et à la collectivité concernée. Cette dernière doit le porter à la connaissance de l'assemblée délibérante. À la suite de la délibération de la collectivité sur ce premier avis, la chambre régionale ou territoriale des comptes s'assure du suivi de ses propositions. Cette analyse est notifiée à la collectivité et au préfet dans l'avis dit de deuxième stade.

6 - Les évaluations de politique publique

Inscrite au nombre des missions de la Cour depuis 2008 dans l'article 47-2 de la Constitution, la réalisation d'évaluations de politique publique a été introduite dans le code des juridictions financières (articles L. 111-3-1 et L. 132-5) par la loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation de politique publique.

Tableau n° 16 : les rapports d'évaluation de politique publique

Année / Nombre de rapports	**2011**	**2012**	**2013**
Rapports d'évaluations de politique publique à l'initiative de la Cour	2	4	0
Rapports demandés par le Parlement au titre de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières	2	2	2(*)

Source : Cour des comptes

(*) En raison de la nature (le réseau culturel de la France à l'étranger) ou de l'étendue (le paquet énergie-climat) de leur objet, les deux demandes du Parlement ont donné lieu à une enquête et non pas à une évaluation au sens des normes appliquées par la Cour.

7 - Contrôles de l'emploi des dons

La Cour peut exercer des contrôles à l'égard de certains organismes privés. Ainsi, depuis 1991, elle contrôle l'emploi des dons collectés par appel à la générosité publique et, depuis 2009, l'emploi des dons ouvrant droit à un avantage fiscal.

Son contrôle est comptable, mais porte aussi sur la conformité des dépenses des organismes aux objectifs qu'ils affichent dans leurs appels à la générosité publique ou à l'appui des dons ouvrant droit à avantage fiscal.

En 2013, la Cour a publié 3 rapports sur l'emploi des dons.

Tableau n° 17 : rapports sur l'emploi des dons sollicités par appel à la générosité publique ou ouvrant droit à un avantage fiscal

Année / Nombre de rapports	2011	2012	2013
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons	2	4	3

Source : Cour des comptes

8 - Les activités internationales de la Cour

a) Le commissariat aux comptes d'organismes internationaux

En 2013, le Premier président de la Cour des comptes était commissaire aux comptes de neuf organisations internationales : l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Conseil de l'Europe et la Cour pénale internationale (CPI).

Les missions d'audit financier effectuées par les équipes de la Cour et des chambres régionales des comptes permettent au Premier président d'émettre une opinion sur les comptes de chaque organisation (l'équivalent de la certification des comptes de l'État ou du régime général de la sécurité sociale).

Parallèlement, les équipes de la Cour et des chambres régionales examinent la gestion de ces organisations et réalisent des audits de performance et de régularité. Leurs résultats sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées.

Les activités de contrôle ont nécessité 50 missions en 2013, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Montréal, Paris, Vienne, Genève, Darmstadt, La Haye) que dans leurs bureaux régionaux, ce qui représente un total de 1 913 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 86 auditeurs, dont

70 magistrats, rapporteurs, experts et assistants de vérification des juridictions financières et 16 collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français.

Au total, 43 rapports ou lettres d'observations ont été adressés à ces organisations, assortis de recommandations sur la présentation de leurs comptes ou la gestion de leurs opérations.

Tableau n° 18 : commissariats aux comptes d'organismes internationaux

				Variation
Année	**2011**	**2012**	**2013**	2013/2007
Nombre de rapports produits	40	36	43	+ 53,5 %

Source : Cour des comptes

b) Les autres activités internationales de la Cour

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont poursuivi en 2013 leurs activités au sein des **organisations professionnelles internationales** qui réunissent l'ensemble des institutions supérieures de contrôle (ISC) du monde (INTOSAI) et d'Europe (EUROSAI, « comité de contact » réunissant des institutions supérieures de contrôle des 28 États membres de l'Union européenne) ainsi qu'au sein de l'association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) dont la Cour assure le secrétariat général.

La Cour préside certains groupes de travail de l'INTOSAI (sur l'évaluation de programmes) et de l'EUROSAI (sur le renforcement des capacités des ISC). Les chambres régionales et territoriales des comptes sont étroitement associées à cette action, dans le cadre du réseau des institutions régionales de contrôle, EURORAI, ainsi que dans le cadre du réseau PASAI (Pacifique) que présidait en 2013 la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie. Dans ce cadre, les juridictions financières françaises contribuent à la promotion du modèle juridictionnel de contrôle des finances publiques (l'ISC est une juridiction avec un ministère public, composée de magistrats, dotée d'un pouvoir de sanction directe et positionnée à équidistance du Parlement et du gouvernement). Ce modèle se distingue notamment du modèle anglo-saxon de contrôle des finances publiques (l'ISC est une structure d'audit, généralement rattachée au Parlement et dépourvue de compétence juridictionnelle).

La Cour participe aussi à des audits par les pairs. Elle a ainsi contribué en 2013 à la revue par les pairs de la Cour des comptes européenne aux côtés des Cours des comptes allemande et suédoise.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes mènent, en outre, des **actions de coopération et de formation**, soit dans un cadre bilatéral (la Cour a par exemple signé deux nouveaux accords de coopération en 2013 avec la Cour des comptes du Sénégal et avec l'institution supérieure de contrôle du Chili), soit à l'occasion de partenariats établis avec le ministère des affaires étrangères, avec l'opérateur de coopération technique internationale du ministère des finances (ADETEF) ou encore avec les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale). La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont des échanges particuliers avec les Cours des comptes de Tunisie et du Maroc dans le cadre de jumelages financés par l'Union européenne (jumelage de 6 mois avec la Cour marocaine arrivé à terme en février 2013, jumelage de 18 mois en cours avec la Cour tunisienne). En plus des missions effectuées sur place, les juridictions ont reçu 25 délégations étrangères en 2013 (en dehors des jumelages financés par l'Union européenne et des réunions des groupes de travail présidés par la Cour).

II - L'assistance au Parlement et au Gouvernement

1 - Les rapports annuels

La Cour des comptes produit, dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement, trois rapports annuels en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF), auquel sont annexées des analyses détaillées de l'exécution des crédits, par mission et par programme ;
- l'acte de certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF).

En outre, elle établit un ou plusieurs rapports sur les ouvertures de crédits par décret d'avance, en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), dans le budget de l'État. Le rapport de la Cour accompagne le

projet de loi de finances qui comporte la ratification de ces ouvertures de crédits.

La Cour présente également deux rapports annuels en application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 :

- le rapport sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (article LO 132-2-1 du code des juridictions financières et article LO 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale) porte sur les comptes annuels des organismes nationaux[8] et sur les comptes combinés des quatre branches (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement du régime général de la sécurité sociale ;
- le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (articles LO 132-3 du code des juridictions financières et LO 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale) est transmis au Parlement et au Gouvernement à l'appui du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante.

Depuis 2013, la Cour remet un rapport annuel sur la qualité des comptes des administrations publiques dont les comptes sont assujettis à la certification par un commissaire aux comptes.

2 - Les demandes du Parlement et du Gouvernement

Par ailleurs, la Cour des comptes répond à des demandes d'enquête ou d'évaluation adressées par le Parlement ou le Premier ministre.

Au titre de l'article 58-2° de la LOLF, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent lui demander des rapports d'enquête sur la gestion (10 rapports en 2013[9]).

Au titre de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières, les commissions chargées des affaires sociales peuvent lui demander des rapports d'enquête sur toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale (3 rapports en 2013).

[8] Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

[9] Le rapport sur la mise en œuvre des missions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été demandé en application des articles LO 132-3-1 du code des juridictions financières et 58-2° de la LOLF.

La Cour procède également aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales et territoriales des comptes au titre de l'article L. 132-4 du code des juridictions financières (aucun rapport en 2013).

Les présidents des assemblées, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, peuvent saisir la Cour des comptes d'une demande d'évaluation de politique publique. En 2013, la Cour a été saisie de deux demandes de ce type par le président de l'Assemblée nationale.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 a introduit l'article L. 132-5-1 dans le code des juridictions financières, qui permet au Premier ministre de saisir la Cour des comptes de « toute enquête relative à l'exécution des lois de finances, à l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que de toute enquête sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ».

En application de cette disposition, la Cour des comptes a remis au Premier ministre, en octobre 2013, un rapport sur les certificats d'économie d'énergie.

Tableau n° 19 : nombre de communications au Parlement

Année / Nombres de communications	**2011**	**2012**	**2013**
Communications au Parlement(*)	18	15	15

Source : Cour des comptes

(*) Au titre de l'article 58-2° de la LOLF et des articles L. 132-5, L. 132-4, LO 132-3-1 et L. 143-5 du code des juridictions financières.

3 - Les référés et les rapports particuliers

Les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, avec ampliation au ministre chargé des finances, ainsi que les réponses qui sont apportées, sont transmis aux commissions des finances

ou des affaires sociales du Parlement à l'issue d'un délai de deux mois après leur envoi[10].

Ils sont également communiqués à leur demande aux commissions d'enquête parlementaires.

Les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprise publique sont adressés par le Premier président à leurs dirigeants et aux ministres de tutelle, ainsi que, simultanément, aux assemblées parlementaires.

Les destinataires dans les assemblées sont systématiquement, pour chaque référé et chaque rapport particulier, les présidents des commissions des finances ; selon les sujets traités, les présidents d'autres commissions peuvent recevoir le référé ou le rapport particulier.

En 2013, 33 référés et 25 rapports particuliers ont été transmis aux assemblées parlementaires.

En outre, en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les commissions des finances et, dans leur domaine de compétence les autres commissions permanentes, ainsi que les commissions d'enquête peuvent demander que leur soit transmis toute autre communication d'observations définitives adressées par la Cour, ainsi que les réponses qui y sont apportées.

4 - La présentation des travaux de la Cour devant le Parlement

Des membres de la Cour des comptes peuvent être entendus par le Parlement à l'occasion de trois types de travaux :

- les rapports préparés à la demande du Parlement : ils sont systématiquement présentés à la commission ou une autre instance permanente à l'origine de la demande ;
- les travaux réalisés en application des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;
- le rapport public annuel et certains rapports publics thématiques (en 2013, quatre rapports ont donné lieu à des auditions de membres de la Cour)

[10] L'article 9 de la loi n° 203-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a étendu cette transmission à toutes les autres commissions permanentes du Parlement pour ce qui concerne les communications de la Cour relatives à leur domaine de compétence.

5 - Autres travaux

Depuis 2008, à la demande du Président de la République, la Cour des comptes examine les comptes et la gestion des services de la présidence de la République.

Deux conventions ont été signées en juillet 2013 entre les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et le Premier président de la Cour des comptes en vue de la certification des comptes des assemblées parlementaires, à compter de l'exercice 2013.

III - L'information du citoyen

L'article 47-2 de la Constitution prévoit que, « par ses rapports publics, [la Cour des comptes] contribue à l'information des citoyens ».

1 - Les publications

Une large part des communications d'observations définitives de la Cour sont aujourd'hui rendues publiques. L'article L. 143-1 du code des juridictions financières, introduit par la loi du 13 décembre 2011, lui permet, sans autre réserve que le respect des secrets protégés par la loi, de rendre publiques ses observations et ses recommandations.

Pour leur part, les chambres régionales et territoriales publient l'intégralité de leurs observations définitives et de leurs avis rendus.

En 2013, la Cour des comptes a publié 40 rapports, contre 48 en 2012. S'y sont ajoutés, en 2013, les 29 référés publiés sur le site internet de la Cour, cette publication des référés ayant débuté en 2012.

Les publications de la Cour des comptes en 2013 se répartissent de la manière suivante :

- **le rapport public annuel 2014**

Publié en février 2014, le rapport public annuel 2014 a été préparé en 2013 à partir des travaux effectués en 2012 et 2013.

Institué en 1807, mais alors transmis au seul chef de l'État, le rapport annuel de la Cour des comptes est devenu public avec sa transmission au Parlement à partir de 1832. Publié par la Cour elle-même depuis 1938, il traite de plus d'une trentaine de sujets dans l'édition 2014,

portant respectivement sur les finances publiques, les politiques publiques, la gestion publique par les services de l'État, les collectivités territoriales ou les organismes publics. Un deuxième tome est consacré au suivi des recommandations formulées antérieurement.

Tableau n° 20 : nombre d'insertions au rapport public annuel

Année de publication du RPA / Nombre d'insertions	**2012**	**2013**	**2014**
Insertions du rapport public annuel (dont pour le tome I + tome II)	45 (25+20)	45 (27+18)	32 (19+13)

Source : Cour des comptes

Le rapport public annuel rend également compte des travaux effectués par la Cour des comptes mais aussi par les chambres régionales et territoriales des comptes (troisième tome).

L'édition 2014 comporte un nombre restreint de contributions des chambres régionales et territoriales des comptes en raison de la proximité des élections municipales de mars 2014.

- 13 rapports publics thématiques

Outre le rapport public annuel, les rapports publics de la Cour, au sens du code des juridictions financières (articles L. 136-1 et L. 136-2), comprennent les rapports publics thématiques.

Les rapports publics présentent, au titre de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, les observations et les enseignements à tirer de contrôles, enquêtes et évaluations effectués par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Ils sont adressés au Président de la République et présentés au Parlement. La Cour les met immédiatement en ligne sur son site internet.

Tableau n° 21 : 13 rapports publics thématiques publiés en 2013

Date de publication	Titre du rapport
Janvier 2013	Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques
Mars 2013	Police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunérations et temps de travail
Avril 2013	Les faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense
Mai 2013	Gérer les enseignants autrement
Juin 2013	Le financement public de la recherche, un enjeu national
Juillet 2013	L'organisation territoriale de l'État La politique de développement des énergies renouvelables Dexia : un sinistre coûteux, des risques persistants
Octobre 2013	Les finances publiques locales
Novembre 2013	L'autonomie fiscale en outre-mer L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler

Source : Cour des comptes

- 6 rapports annuels ou assimilés[11] établis en application des lois organiques sur les lois de finances (LOLF) ou les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)[12] :

Tableau n° 22

Mai 2013	Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2012 (et 63 analyses de l'exécution du budget par mission et par programme) Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012
Juin 2013	Certification des comptes du régime général de la sécurité sociale pour l'exercice 2012
Juin 2013	La situation et les perspectives des finances publiques
Septembre 2013	La sécurité sociale
Novembre 2013	Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance

Source : Cour des comptes

- 1 rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques dont les comptes sont assujettis à la certification par un commissaire aux comptes :

Tableau n° 23

Octobre 2013	La qualité des comptes des administrations publiques dont les comptes sont assujettis à la certification par un commissaire aux comptes

Source : Cour des comptes

[11] Une année donnée, il peut y avoir un (cas le plus fréquent) ou plusieurs rapports sur les ouvertures de crédits par décret d'avance dans le budget de l'État.

[12] La présentation de ces rapports périodiques est prévue 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 LO 132-3 du code des juridictions financières).

- 14 rapports publiés en réponse à des demandes d'enquête ou d'évaluation du Parlement :

Ces rapports, présentés au titre de l'assistance que la Cour apporte au Parlement, sont publiés à la décision des assemblées parlementaires concernées.

Les rapports remis par la Cour des comptes au Parlement en 2013 se décomposent comme suit :

- 9 rapports présentés aux commissions des finances[13] (article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, articles L. 132-4 et L. 143-5 du code des juridictions financières)

Tableau n° 24

Mai 2013	Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État *(Sénat)*
Juillet 2013	Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence *(Assemblée nationale)*
Juillet 2013	L'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions *(Assemblée nationale)*
Septembre 2013	L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt-recherche *(Assemblée nationale)* Les aides à la presse *(Sénat)*
Octobre 2013	La gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires (CHU) *(Sénat)* L'évolution des missions et de l'organisation des consulats *(Assemblée nationale)* Les rémunérations des militaires *(Sénat)*
Novembre 2013	La mutualisation des moyens de la sécurité civile *(Sénat)*

Source : Cour des comptes

[13] Un dixième rapport, demandé par la commission de finances du Sénat, portant sur l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a été transmis en décembre 2013 et n'a été rendu public qu'en janvier 2014.

- 3 rapports présentés aux commissions des affaires sociales
(article LO 132-3-1 du code des juridictions financières)

Tableau n° 25

Juin 2013	Le financement de la branche famille (2ème rapport) *(Assemblée nationale)*
Juillet 2013	La biologie médicale *(Sénat)*
Novembre 2013	La mise en œuvre des missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) *(Assemblée nationale).*

Source : Cour des comptes

- 2 rapports d'évaluation remis au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
(article L. 132-5 du code des juridictions financières)

Tableau n° 26

Octobre 2013	Le réseau culturel de la France à l'étranger* *(Assemblée nationale)*
Décembre 2013 (publié en janvier 2014)	La mise en œuvre par la France du paquet énergie-climat* *(Assemblée nationale)*

Source : Cour des comptes

**rapport non traité comme un rapport d'évaluation de politique publique.*

- **3 rapports sur les organismes bénéficiant de dons**
(article L. 111-8 du code des juridictions financières)

Tableau n° 27

Mai 2013	La Fondation pour la recherche médicale
Mai 2013	La Fondation Vinci pour la Cité
Septembre 2013	La Fédération française des associations de chiens guides d'aveugles

Source : Cour des comptes

- 1 rapport, présenté en juillet 2013, sur le contrôle des comptes et de la gestion de la présidence de la République

Le rapport sur les comptes et la gestion de la présidence de la République

Depuis 2008, à la demande du Président de la République, la Cour des comptes examine les comptes et la gestion des services de la présidence de la République.

En 2013, le contrôle sur les comptes a porté sur l'exercice 2012. Celui sur la gestion a porté sur la période du 15 mai au 31 décembre 2012.

Le 15 juillet 2013, le Premier président de la Cour des comptes a remis officiellement ce rapport au Président de la République.

- 1 rapport à la demande du Gouvernement
(article L. 132-5-1 du code des juridictions financières)

Tableau n° 28

Octobre 2013	Les certificats d'économie d'énergie

Source : Cour des comptes

- 29 référés, publiés sur le site internet de la Cour.

Tableau n° 29 : référés publiés en 2013

Mars 2013	Les relations entre l'Établissement public d'aménagement de la Défense (ÉPAD, puis ÉPADESA)
Mars 2013	Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique
Avril 2013	L'assurance récolte
Avril 2013	La gestion du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)
Avril 2013	La politique de transport spatial de la France
Mai 2013	L'évolution du réseau diplomatique français depuis 2007

Mai 2013	La Garde républicaine
Avril 2013	Le financement et le pilotage des investissements liés au très haut débit
Mai 2013	Les relations entre l'État et l'ordre des pharmaciens
Juin 2013	L'action sociale de la branche famille à destination de la jeunesse
Juin 2013	Liquidation de l'Entreprise minière et chimique (EMC)
Juillet 2013	Conditions d'application du décret du 3 mars 2000 relatif à l'attribution d'une indemnité pour services supplémentaires aux gardiens de la paix et gradés de la police nationale
Juillet 2013	Place, rôle et gestion du secrétariat général de la mer
Juillet 2013	Organisation et fonctionnement de la justice commerciale
Juillet 2013	Examen des comptes et de la gestion du Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), exercices 2007 à 2011
Juillet 2013	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)
Août 2013	Conditions d'exercice des missions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).
Août 2013	Les contentieux communautaires "précompte mobilier" et "OPCVM"
Août 2013	La politique publique en matière de qualité industrielle
Août 2013	L'Institut national de recherches archéologiques préventives
Septembre 2013	Les temps de travail dans les principales entreprises du groupe EDF
Septembre 2013	Renouvellement des concessions hydroélectriques
Septembre 2013	L'enseignement français à l'étranger
Octobre 2013	Contrôle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)
Octobre 2013	Les terres agricoles et les conflits d'usage
Octobre 2013	Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale

Novembre 2013	Le régime d'indemnisation du chômage à l'issue des emplois précaires
Décembre 2013	Cession de biens domaniaux à la Société nationale immobilière (SNI)
Décembre 2013	Le service de l'emploi pénitentiaire - la régie industrielle des établissements pénitentiaires

Source : Cour des comptes

Toutes les **observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes** – les rapports d'observations définitives (661 en 2013) qui concluent leurs contrôles – sont rendues publiques et mises en ligne sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr), avec les réponses apportées par les collectivités ou les organismes destinataires des observations. Il en va de même des jugements et des avis, notamment budgétaires (579 avis en 2013), rendus par les chambres.

En revanche, en application des articles L. 141-10 et L. 241-6 du code des juridictions financières, ainsi que de la jurisprudence de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), les rapports ou relevés d'observations provisoires de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes ne sont pas communicables[14].

[14] De même ne sont pas communicables :
- la saisine d'une chambre régionale ou territoriale des comptes par une association afin d'obtenir l'inscription d'une dépense obligatoire au budget d'une commune *;*
- les échanges de courriers et de différents documents recueillis dans le cadre d'une procédure instruite par la Cour ou par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Tableau n° 30 : avis et rapports d'observations définitives de chacune des chambres régionales et territoriales des comptes en 2013

	Avis			Rapports d'observations définitives		
Chambres régionales et territoriales des comptes(*)	**2011(**)**	**2012(**)**	**2013**	**2011(**)**	**2012(**)**	**2013(***)**
Alsace	6	15	9	20	14	28
Aquitaine, Poitou-Charentes	52	61	43	75	91	75
Auvergne, Rhône-Alpes	87	49	40	67	48	52
Basse-Normandie, Haute-Normandie	25	34	32	40	38	39
Bourgogne, Franche-Comté	55	34	48	28	18	31
Bretagne	19	14	13	49	54	59
Centre, Limousin	48	31	29	47	40	40
Champagne-Ardenne, Lorraine	57	58	30	48	43	43
Corse	17	19	17	9	10	10
Île-de-France, Saint-Pierre et Miquelon	44	26	31	57	61	70
Languedoc-Roussillon	45	35	28	14	24	17
Midi-Pyrénées	43	42	26	27	43	40
Nord-Pas-de-Calais, Picardie	43	39	62	59	37	57
Pays de la Loire	10	15	7	44	39	37
Provence-Alpes-Côte d'Azur	35	24	33	29	28	28
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin	86	119	74	12	12	10
La Réunion, Mayotte	42	37	43	17	8	8
Nouvelle-Calédonie	6	2	2	11	9	8
Polynésie française	8	8	12	13	12	9
Total	**728**	**662**	**579**	**666**	**629**	**661**

Source : chambres régionales et territoriales des comptes

(*) Pour chacune des 7 chambres régionales nouvelles créées en 2012 par regroupement de deux chambres existant antérieurement, l'activité 2011 correspond à l'activité des deux chambres regroupées.

(**) Les chiffres 2011 et 2012 des avis et des rapports d'observations définitives correspondent aux chiffres définitifs.

(***) Les rapports d'observations définitives portent sur la période du 1er janvier 2013 au 30 novembre 2013 en raison des élections municipales de mars 2014 (voir note sous le tableau n° 3).

2 - Le site internet

Le site www.ccomptes.fr, site internet de l'ensemble des juridictions financières, rend les publications de celles-ci accessibles au plus grand nombre.

80 000 visites mensuelles sont recensées en moyenne sur le site, avec des pics de plus 10 000 visites par jour pour les publications phares de la Cour comme le rapport public annuel (en février) ou certains rapports publics thématiques (*Gérer les enseignants autrement* en mai 2013).

Un an et demi après sa refonte, le site connaît plusieurs améliorations : un moteur de recherche plus performant, une arborescence rationalisée, une page d'accueil revue avec une nouvelle rubrique « On en parle », grâce à laquelle l'internaute peut retrouver les publications présentes dans le débat public, ou encore une meilleure visibilité des liens vers le compte *Twitter* de la Cour, qui comprenait 9 680 « suiveurs » au 31 décembre 2013.

Toutes ces modifications visent à faciliter la navigation sur le site et la recherche d'informations sur la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes, les institutions associées (le Conseil des prélèvements obligatoires, la Cour de discipline budgétaire et financière ainsi que la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur) et leurs différents travaux rendus publics.

3 - La valorisation des travaux de la Cour

Les médias constituent un vecteur privilégié pour l'information des citoyens, laquelle figure parmi les missions constitutionnelles confiées à la Cour des comptes. La Cour veille en conséquence, par sa direction de la communication, à optimiser quantitativement et qualitativement l'impact médiatique de ses travaux.

En 2013, la Cour a organisé 12 conférences de presse, produit 23 communiqués de presse et diffusé 53 notes aux rédactions en lien avec ses publications.

En outre, la contribution des juridictions financières au débat public étant évaluée par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, le nombre des retombées presse annuelles fait l'objet d'un indicateur de performances. Cet indicateur est mesuré, à l'aide de

prestataires externes spécialisés dans la veille, pour tous les supports médiatiques : presse écrite, audiovisuelle et internet. La Cour rend compte de ces statistiques détaillées dans son rapport d'activité, publié en mai de chaque année.

La médiatisation de la Cour et de ses travaux a fortement progressé ces dernières années, notamment dans les médias audiovisuels.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre II

Les évolutions

I - L'actualisation des orientations stratégiques

Les orientations stratégiques à partir desquelles la Cour construit les programmations pluriannuelle et annuelle de ses travaux ont été réactualisées en 2013 avec un double objectif :

- la définition de priorités stratégiques harmonisées entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- une réduction du nombre de thèmes déclinant les orientations stratégiques, afin de clarifier et de rendre plus lisible la stratégie de contrôle.

Ces priorités stratégiques de contrôle et d'évaluation précisent, dans une perspective de moyen terme, les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des prochaines années.

Elles ont été dégagées en tenant compte des zones de compétence non couvertes, de l'analyse des risques, de la prise en compte de la dimension européenne. Ces priorités intègrent aussi les attentes de l'opinion et des pouvoirs publics vis-à-vis des juridictions financières.

Quatre axes stratégiques ont ainsi été définis :

- le respect de la trajectoire de redressement de l'ensemble des finances publiques ;
- la maîtrise des risques liés à la probité dans l'emploi des fonds publics, qui constitue un nouvel axe stratégique ;
- les marges d'efficience et d'efficacité dans les politiques publiques à forts enjeux ;
- les améliorations de gouvernance et de management dans la gestion publique.

Sur la base de ces priorités stratégiques, le programme pluriannuel 2014-2016 et le programme annuel 2014 définissent les principaux

thèmes de travail sélectionnés, permettant ainsi une plus forte sélectivité des travaux.

II - Un suivi des recommandations étendu

La Cour effectue un suivi systématique des effets de ses travaux antérieurs. Elle en rend compte dans le tome II de son rapport public annuel.

Le suivi est réalisé à deux niveaux. D'une part, la Cour s'assure de la mise en œuvre de ses recommandations antérieures à l'occasion du contrôle suivant.

D'autre part, la Cour suit, chaque année, de façon plus légère mais systématique, l'ensemble des recommandations publiées au cours des trois dernières années. À cette occasion, les destinataires des recommandations sont interrogés sur les suites qu'ils y ont données et leurs réponses sont analysées par les chambres de la Cour. Cette revue annuelle alimente une base de données à partir de laquelle est calculé un indicateur synthétique de suivi des recommandations.

L'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières, introduit par la loi de finances rectificatives pour 2011 du 29 juillet 2011, prévoit que le rapport public annuel comporte « une présentation des suites données aux observations définitives des juridictions financières, établie sur la base de comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de fournir à la Cour des comptes ».

Ainsi, avec ces nouvelles dispositions, tous les destinataires des observations définitives de la Cour ont désormais l'obligation de lui fournir systématiquement, à l'occasion de chaque revue annuelle, des comptes rendus des suites qu'ils leur ont réservées. La Cour est, quant à elle, tenue de présenter, dans son rapport public annuel, une synthèse de ces comptes rendus.

La procédure de suivi a été améliorée et renforcée en 2013. Elle repose désormais sur les principes suivants :

– une procédure harmonisée pour l'ensemble des communications définitives rendues publiques et coordonnée entre les chambres de la Cour ;

– des échanges effectués *via* une plateforme dématérialisée avec les destinataires des observations définitives de la Cour ;

– pour les ministères, une coordination assurée par les secrétaires généraux des ministères, qui constituent les correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations définitives adressées aux ministères de leur ressort.

1 671 recommandations ont fait l'objet d'un suivi en 2013. 62 % d'entre elles ont été partiellement ou totalement suivies d'effet. Du fait de l'amélioration de ses outils méthodologiques, la Cour apprécie de façon plus fine le degré de mise en œuvre des recommandations précédemment formulées.

III - De nouvelles productions

1 - Le rapport sur les finances publiques locales

La Cour a publié en octobre 2013 un premier rapport public thématique sur les finances publiques locales, ayant vocation à devenir annuel.

Ce rapport s'appuie sur les nombreux travaux des juridictions financières sur les finances locales :

– les rapports d'observations définitives (environ 500 chaque année) établis à la suite de l'examen de la gestion des collectivités territoriales par les chambres régionales et territoriales des comptes ;

– les observations définitives issues de travaux effectués en commun par la Cour et les chambres régionales des comptes.

Le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques (publié en juin de chaque année en application de l'article 58-3° de la LOLF) comprend des développements relatifs aux finances publiques locales.

Le nouveau rapport sur les finances publiques locales est toutefois la première publication à proposer une analyse d'ensemble des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle repose sur une double approche nationale et locale. Aux appréciations effectuées sur la base des données comptables agrégées au niveau national et dans le cadre d'une instruction conduite auprès des administrations compétentes et des associations d'élus locaux s'ajoutent des synthèses d'examens de la gestion réalisés par les chambres régionales des comptes.

Les renvois de rapports d'observations rendus par les chambres régionales des comptes, dans le cadre des travaux conduits sous l'égide d'une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes, ont permis de corroborer des constats généraux et d'illustrer des problématiques nationales au moyen d'exemples locaux significatifs. Ils ont porté cette année sur 118 collectivités d'importance.

Le rapport vise à situer l'évolution des finances locales, qui représentent environ 20 % des dépenses publiques totales, dans le cadre général de l'analyse des finances publiques de la France. Ainsi que l'a rappelé à de nombreuses reprises la Cour des comptes au cours des dernières années, la maîtrise des finances publiques concerne en effet l'ensemble des administrations publiques.

Ces travaux n'ont nullement vocation à se substituer à ceux d'ores et déjà conduits par les chambres régionales des comptes ou la Cour sur ces sujets, mais à mieux les mettre en perspective pour pouvoir présenter une vision d'ensemble, rétrospective et prospective des finances du secteur public local.

Ce nouveau rapport, dont la publication sera désormais annuelle, a pour ambition de contribuer à un diagnostic partagé sur la situation financière d'ensemble et par catégorie des collectivités locales et de leurs groupements ainsi que sur les problématiques majeures auxquelles sont confrontés les gestionnaires locaux compte tenu des évolutions de leurs recettes, des déterminants de leurs dépenses, des conditions de leur financement et de la performance de leur gestion.

Une première partie présente des analyses transversales sur l'évolution des recettes et des dépenses des collectivités et sur la qualité de l'information financière locale.

Une seconde partie examine de façon thématique les effets de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale en 2010, les déterminants des dépenses de personnel des collectivités locales et l'évolution des conditions de leur financement bancaire et obligataire.

Ces analyses ont conduit la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes à formuler 23 recommandations dont les principales concernent le renforcement de la gouvernance des finances locales et le développement des mécanismes de solidarité entre collectivités.

2 - Le rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques

Le rapport établi par la Cour pour la première fois en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières participe de la mission d'ensemble, confiée à la Cour, consistant à s'assurer du respect des principes, notamment de régularité, de sincérité et d'image fidèle, auxquels sont soumis les comptes publics en vertu de la Constitution.

La Cour remplit cette mission soit en certifiant elle-même les comptes, comme c'est le cas pour l'État et le régime général de sécurité sociale, soit en rendant compte aux pouvoirs publics de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification.

La Cour certifie elle-même 55 % des charges brutes des administrations publiques et les commissaires aux comptes certifient pour leur part 18 % du total de ces charges. Les administrations publiques non soumises à l'obligation de certification, essentiellement celles du secteur public local, représentent 27 % de ces masses financières. Parmi les 750 organismes divers d'administration centrale recensés, seulement 172 étaient soumis à l'obligation de certification. En termes d'enjeux financiers, les organismes les plus significatifs qui n'y sont pas assujettis appartiennent au domaine culturel.

Le premier rapport présenté en 2013 contient à la fois une synthèse des rapports des commissaires aux comptes sur les comptes des administrations assujetties à certification, et un avis de la Cour.

Le défi de ce premier exercice a consisté à collecter et à classer environ 500 rapports reçus sur les 800 attendus, puis à les analyser à l'aide d'une grille commune afin de produire des éléments statistiques permettant à la Cour d'exprimer un avis (tableau ci-après).

Tableau n° 31 : synthèse des rapports des commissaires aux comptes sur les administrations assujetties à la certification transmis à la Cour

	Nombre des rapports attendus	Nombre des rapports transmis	Taux de transmission	Masses financières correspondant aux rapports attendus (Md€)	Masses financières correspondant aux rapports reçus (Md€)	Poids de l'échantillon
légende	A	B	C=B/A	D	E	F=E/D
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	172	129	75 %	23,9	16,38	69 %
dont EPSCP	99	89	90 %	NC	10.54	
Caisses et régimes de Sécurité sociale	30	24	80 %	243,12	159,55	66 %
Organismes divers d'administration de Sécurité sociale (ODASS)	165	47	28 %	NC	2,12	
Organismes divers d'administration locale (ODAL)	428	288	67 %	5,3	5,25	99 %
dont SAFER	639	610	74 %	NC	0,259	
dont chambres de commerce et d'industrie (CCI)			84 %	NC	4,1	
dont chambres des métiers et d'artisanat et centres de formation d'apprentis (CMA CFA)			55 %	NC	0,836	
Total	795	488	61 %	272,32	183,3	67 %

Source : Cour des comptes

Les principes comptables dont la certification assure le respect, s'appliquent à des entités individuelles. Il s'ensuit des difficultés pour établir une synthèse des rapports portant sur des entités extrêmement variées tant dans leurs missions que dans leur taille financière ou leur statut juridique, ainsi que pour exprimer un avis portant sur un agrégat

« administrations publiques » dans son ensemble. Pour cette raison, le rapport développe une analyse par sous-secteurs homogènes.

Cette disposition législative ne donne pas à la Cour de nouvelle compétence de contrôle mais seulement une mission d'information du Parlement et du Gouvernement sur la qualité des comptes publics, appréciée sur la base des seuls rapports sur les comptes annuels établis par les commissaires aux comptes. Ces derniers sont ainsi reconnus collectivement comme des acteurs de la qualité comptable.

Dans son rapport, la Cour a procédé à un examen particulier du cas des universités, en s'intéressant à l'évolution de la qualité de leurs comptes à partir du moment où elles étaient soumises à l'obligation de certification. Elle a utilisé les données communiquées par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes sur l'évolution entre 2009 et 2011 du nombre de réserves exprimées par les commissaires aux comptes, sur les comptes des établissements d'enseignement supérieur qui ont accédé au régime des responsabilités et compétences élargies.

IV - Les nouvelles dispositions du code des juridictions financières

L'article 23 du décret n° 2013-268 du 29 mars 2013 modifiant le code des juridictions financières a complété l'article R. 143-1 du code des juridictions financières par trois alinéas (neuvième au onzième) pour fixer les règles en matière de publication des communications administratives décidées en application de l'article L. 143-1.

Dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, le deuxième alinéa de l'article L. 143-1 dispose désormais que « sous réserve des secrets protégés par la loi, la Cour des comptes peut rendre publiques ces observations et recommandations, selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État ».

Ainsi le nouvel article R. 143-1 prévoit que :

– les communications de la Cour sont rendues publiques par le Premier président ;

– les destinataires de la communication et toute personne mise en cause sont préalablement informés de la publication, et ils sont invités à adresser leurs réponses à la Cour, celles-ci étant publiées à l'appui de la communication de la Cour ;

– la publication peut intervenir à l'expiration du délai d'un mois après l'envoi pour réponse, sauf pour les référés pour lesquels le délai est de deux mois.

L'article 26 du même décret a ajouté certaines dispositions relatives aux procédures d'évaluation de politique publique.

Par ailleurs, la loi du 15 novembre 2013[15] a modifié l'article L. 111-9-1 du code des juridictions financières pour élargir le champ des formations interjuridictions (FIJ) aux chambres territoriales des comptes. Désormais, des travaux communs dans le cadre des formations communes sont possibles entre la Cour et une ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes ou entre deux ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

D'autre part, la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 du 18 décembre 2013[16] a modifié l'article L. 143-5 du code des juridictions financières pour étendre la transmission des référés, au-delà des commissions des finances et des affaires sociales, à l'ensemble des commissions parlementaires permanentes dans leur domaine de compétence. Toutes les commissions peuvent également demander communication des observations définitives de la Cour et des réponses qui y ont été apportées.

Enfin, cette même loi a prévu que le Gouvernement transmet à la délégation parlementaire au renseignement les communications de la Cour des comptes aux ministres portant sur les services de renseignement, ainsi que les réponses qui leur sont apportées.

[15] Loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.
[16] Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaires pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

V - Une stabilisation du nombre des publications

Depuis 2012, les référés sont publiés. Par ailleurs, deux nouveaux rapports annuels ont été rendus publics : le rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques dont les comptes sont assujettis à la certification par un commissaire aux comptes et le rapport sur les finances publiques locales.

Le nombre total des publications, après avoir fortement augmenté entre 2009 et 2012, passant de 11 à 78, a légèrement diminué en 2013, s'établissant à 69 (40 rapports et 29 référés).

VI - La création du centre d'appui métiers (CAM)

Le centre d'appui métiers (CAM) a été créé le 1er novembre 2012 afin de doter les juridictions financières d'un pôle consacré aux outils, méthodes, bonnes pratiques et aux systèmes d'information spécifiques aux activités de contrôle.

Dirigée par un conseiller référendaire, cette équipe restreinte a compétence pour la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, qu'elle accompagne dans l'expression des besoins professionnels des équipes de contrôle, ainsi que dans la définition et la mise à disposition d'outils adaptés.

Le CAM a ainsi recensé les éléments d'aide au contrôle existants, qu'il a pour charge de maintenir à jour et d'améliorer, tout en œuvrant comme assistant à maîtrise d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué pour des projets de systèmes d'information destinés au contrôle. Pour asseoir son action et diffuser plus efficacement l'information professionnelle qu'il produit, le CAM s'appuie sur des réseaux de correspondants dans les chambres de la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Un conseil d'orientation, présidé par le Premier président, approuve le programme de travail du CAM, en examine périodiquement la mise en œuvre et émet un avis sur ce qui a été accompli. Ce conseil comprend un représentant de chaque grade des personnels de contrôle des juridictions financières.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre III

Les ressources

Les chambres régionales et territoriales sont gérées par la Cour des comptes.

I - Les ressources humaines[17]

1 - Évolution des effectifs des personnels en activité à la Cour des comptes

[17] Les chiffres relatifs aux ressources humaines de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont les données au 31 décembre 2013.

Tableau n° 32 : évolution des effectifs de la Cour des comptes

	2011	2012	2013
Premier président	1	1	1
Procureur général	1	1	1
Présidents de chambre	8	8	8
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	3	3
Avocats généraux	4	5	5
Personnels de contrôle			
Conseillers maîtres(*)	143	141	142
Conseillers référendaires	62	70	66
Auditeurs	16	17	17
Rapporteurs à temps plein	85	69	80
Assistants	68	69	67
Experts et assistants de certification	41	45	51
Total personnels de contrôle(**)	**415**	**411**	**423**
Personnels d'appui au contrôle et autres personnels administratifs(***)			
Personnels d'appui au contrôle (****)	*72*	*83*	*88*
Autres personnels administratifs	*206*	*188*	*185*
Total personnels d'appui au contrôle et autres personnels administratifs	**278**	**271**	**273**
Total personnels de la Cour des comptes	**734**	**722**	**726**

Source : Cour des comptes

(*) Y compris les conseillers maîtres en service extraordinaire (12).
(**) S'y ajoutent les rapporteurs à temps partiel : 24 en 2011, 22 en 2012 et 30 en 2013.
(***) Les services administratifs de la Cour des comptes assurent la gestion administrative à la fois de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.
(****) Personnels du greffe, de la documentation, de l'ingénierie de la formation en faveur des personnels de contrôle, de certains personnels de la direction des systèmes d'information, et, à compter de 2013, des agents non magistrats du centre appui métiers (CAM).

Tableau n° 33 : positions administratives des magistrats de la Cour des comptes

Effectifs	**2011**	**2012**	**2013**
En service à la Cour des comptes(*)	227	234	231
Détachés dans les fonctions de président et de vice-président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27	24	23
En service dans les juridictions financières	**254**	**258**	**254**
Mis à disposition auprès d'une administration	5	17	13
Détachés dans une administration ou un organisme public	106	90	90
En disponibilité	31	27	32
Hors cadre	5	4	2
Congé parental	1	1	1
TOTAL	**402**	**397**	**392**

Source : Cour des comptes

(*)Y compris le Premier président, le procureur général, les présidents de chambre, le secrétaire général, les secrétaires généraux adjoints et les avocats généraux ;
Non compris les conseillers maîtres en service extraordinaire.

2 - Évolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

Tableau n° 34 : évolution des effectifs en activité des chambres régionales et territoriales des comptes

	2011	2012	2013
Présidents et vice-présidents	27	24	23
Personnels de contrôle			
Magistrats (*)	316	317	320
Assistants de vérification	334	320	329
Total personnels de contrôle	**650**	**637**	**649**
Personnels d'appui au contrôle et autres personnels administratifs			
Personnels d'appui au contrôle (**)	*160*	*161*	*128*
Autres personnels administratifs	*267*	*229*	*195*
Total personnels d'appui au contrôle et autres personnels administratifs	**427**	**390**	**323**
Total des chambres régionales et territoriales des comptes (***)	**1 077**	**1 027**	**972**

Source : Cour des comptes

(*)Dont, au 31 décembre 2013, 242 magistrats du corps des chambres régionales des comptes et 78 fonctionnaires détachés dans ce corps.
(**) Personnels de greffe et de documentation
(***)Hors présidents et vice-présidents de chambre régionale des comptes.

Après une baisse importante des effectifs liée à la mise en œuvre des regroupements de chambres régionales, le nombre des personnels administratifs, notamment pour les fonctions d'appui au contrôle et autres personnels, est appelé à progresser à nouveau. Les efforts se prolongent en 2014 pour finaliser les recrutements encore à conduire de personnels de contrôle ainsi que pour stabiliser l'organisation des fonctions de soutien, qui ont été optimisées pour tenir compte des regroupements de chambres et des évolutions intervenues dans l'organisation interne de chaque juridiction.

Tableau n° 35 : répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	2011	2012	2013
Présidents de section	56	55	59
Premiers conseillers	321	313	303
Conseillers	21	25	34
TOTAL(*)	**398**	**393**	**396**

Source : Cour des comptes

(*) Y compris les magistrats en activité, détachés dans le corps, détachés dans une administration ou un organisme public, en disponibilité ou hors cadre.

Tableau n° 36 : positions administratives des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	2011	2012	2013
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	244	242	242
Détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales des comptes (art. L. 212-5 du code des juridictions financières)	71	75	78
Sous total : magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes en fonctions	315	317	320
Mis à disposition de la Cour des comptes	0	0	0
Détachés dans une administration ou un organisme public	62	59	63
Détachés en qualité de rapporteur à la Cour des comptes	12	10	8
En disponibilité	5	4	3
Hors cadre	3	3	2
Non affecté	1	0	0
TOTAL	**398**	**393**	**396**

Source : Cour des comptes

Tableau n° 37 : répartition des effectifs par chambre régionale ou territoriale des comptes
(hors présidents et vice-présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes)

	Magistrats	Assistants de vérification	Personnels administratifs	**TOTAL**
Alsace	10	8	14	**32**
Aquitaine, Poitou-Charentes	25	25	20	**70**
Auvergne, Rhône-Alpes	37	30	29	**96**
Basse-Normandie, Haute-Normandie	18	18	15	**51**
Bourgogne, Franche-Comté	15	19	17	**51**
Bretagne	16	19	17	**52**
Centre, Limousin	14	17	17	**48**
Champagne-Ardenne, Lorraine	20	15	19	**54**
Corse	5	7	11	**23**
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	45	46	35	**126**
Languedoc-Roussillon	13	14	15	**42**
Midi-Pyrénées	15	15	18	**48**
Nord-Pas-de-Calais, Picardie	29	29	26	**84**
Pays de la Loire	17	20	18	**55**
Provence-Alpes-Côte d'Azur	20	23	22	**65**
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	9	11	11	**31**
La Réunion, Mayotte	5	6	12	**23**
Nouvelle-Calédonie	3	3	3	**9**
Polynésie Française	4	4	4	**12**
TOTAL	**320**	**329**	**323**	**972**

Source : Cour des comptes

II - Les moyens financiers

Tableau n° 38 : crédits de paiement (en M€)

Année / Crédits de paiement en M€	2011 (chiffres définitifs)	2012 (chiffres définitifs)	2013 (chiffres provisoires au 31/12/2013)	Variation (2012-2013)
Dépenses de personnel (Titre 2)	**171,54**	**174,85**	**175,72**	**0,50 %**
- dont rémunérations nettes	72,27	72,57	72,4	- 0,23 %
- dont indemnités	42,72	43,91	43,93	0,05 %
- dont cotisations et prestations sociales	56,55	58,37	59,39	1,75 %
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	**25,61**	**28,08**	**28,23**	**0,53 %**
- dont informatique	2,72	3,25	3,5	7,69 %
- dont matériel et fonctionnement	22,89	24,83	24,73	- 0,40 %
Dépenses d'investissement (titre 5)	**2,59**	**1,51**	**2,06**	**36,42 %**
Dépenses d'intervention (titre 6)	**0,04**	**0,04**	**0,04**	**0,00 %**
Total hors titre 2	**28,24**	**29,63**	**30,33**	**2,36 %**
TOTAL DEPENSES (titre 2 et hors titre 2)	**199,78**	**204,48**	**206,05**	**0,77 %**

Source : Cour des comptes

L'évolution des dépenses hors titre 2 (+ 0,7 M€) résulte de la finalisation des opérations entreprises en 2012 au titre de la réorganisation d'une partie des sièges des chambres régionales métropolitaines, en application de la loi n° 2011-1682 du 11 décembre 2011 et du décret du 23 février 2012, ainsi que de la mise en œuvre de la première phase du schéma stratégique des systèmes d'information qui vise à adapter les outils informatiques de contrôle des juridictions financières aux nouveaux enjeux de leurs métiers.

III - Les systèmes d'information

La Cour des comptes poursuit la modernisation de ses systèmes d'information. La démarche est conduite à l'échelle de l'ensemble des juridictions financières.

Un schéma stratégique a été défini pour la période 2012-2015 afin que les systèmes d'information répondent aux besoins des métiers traditionnels du contrôle juridictionnel et de l'examen de la gestion, comme de ceux des métiers, plus récents, de l'évaluation et de la certification.

Les orientations stratégiques de modernisation se déclinent en une série de chantiers de transformation des applications informatiques et des processus de travail internes. Le calendrier de leur mise en œuvre s'inscrit dans un cadre financier et humain contraint.

1 - Des priorités stratégiques au service des métiers des juridictions financières

La maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information implique directement les personnels de contrôle et ceux du greffe. La maîtrise d'œuvre est assurée notamment par des personnels des services informatiques, de la documentation et des archives.

Tous ces personnels contribuent à ce que, de l'architecture des données jusqu'à l'assistance aux utilisateurs, les systèmes d'information répondent aux priorités suivantes :

- faciliter l'accès à l'information et valoriser le savoir-faire des personnels ;
- soutenir les échanges créateurs de valeur en interne et avec l'extérieur ;
- développer les instruments de pilotage et de valorisation de l'activité des juridictions financières ;
- garantir la sécurité des infrastructures et des données, et contribuer à la qualité des travaux.

Une attention particulière est apportée à la prévention des risques en matière de gestion de l'information.

2 - Une dématérialisation croissante

Engagées depuis plusieurs années dans une démarche de dématérialisation des flux d'information, les juridictions financières gèrent une masse croissante d'informations dont elles doivent non seulement garantir la sécurité - c'est-à-dire la confidentialité, la traçabilité et l'intégrité - à tous les stades des travaux, mais aussi optimiser l'exploitation et la conservation aux différents stades de l'archivage.

Ainsi, la Cour des comptes a signé en 2013 une convention avec le ministère de l'économie et des finances pour organiser la fourniture des données comptables dématérialisées des collectivités territoriales ainsi que d'un certain nombre d'établissements publics nationaux et locaux.

Utilisé depuis plusieurs années pour les exercices de certification des comptes de l'État, ce mode d'approvisionnement des comptes des comptables publics locaux crée de nouvelles possibilités de traitement et d'exploitation de l'information. Ainsi, les juridictions financières ont élaboré en 2013 un nouveau système d'information d'analyse financière des comptes des collectivités territoriales alimenté par ces données. Il sera élargi prochainement aux comptes des établissements de santé.

La mise en place de plateformes d'échanges électroniques avec les ministères, dans le cadre d'accords bilatéraux, a aussi permis de fluidifier les notifications de documents et contribue à faciliter le suivi des recommandations émises par la Cour, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières.

La Cour des comptes étend par ailleurs la dématérialisation des échanges pour ses activités de certification, de contrôle et d'évaluation de politique publique.

Enfin, en 2013, un nouveau système d'archivage électronique des documents a été mis en place, avec une nouvelle réorganisation des tâches d'archivage assurées par les personnels des greffes.

3 - De nouveaux outils de gestion des travaux et des productions des juridictions financières

Répondant aux priorités édictées par le schéma stratégique 2012-2015, de nouveaux chantiers informatiques ont été lancés en 2013, afin de refondre le système de programmation et de pilotage des travaux de certification, de contrôle et d'évaluation.

Ce système qui constitue la pierre angulaire des systèmes d'information des juridictions financières doit permettre de valoriser le savoir interne et la richesse des expertises issues des différents travaux de la Cour, des chambres régionales et territoriales et des institutions associées à la Cour des comptes.

La Cour des comptes organise périodiquement une évaluation de ses systèmes d'information en faisant appel à des institutions supérieures de contrôle étrangères. Ces évaluations s'appuient sur les normes internationales de contrôle des finances publiques (ISSAI).

Ainsi, le schéma stratégique 2012-2015 intègre les recommandations issues de l'évaluation réalisée en 2010 par le Contrôle fédéral des finances suisse. En 2013, une nouvelle évaluation par cette même institution supérieure de contrôle a permis de mesurer les améliorations apportées depuis 2010 et a donné lieu à de nouvelles recommandations, notamment sur l'accompagnement des personnels.