Rapport public annuel 2012

Tome I

Les observations

Sommaire

	Pages réponses
Avant-propos **5**	
Délibéré **13**	
Introduction **21**	
Première partie - Les finances publiques **23**	
Chapitre I - La situation d'ensemble **25**	
Les finances publiques *27*	*63*
Chapitre II - Les dépenses fiscales **71**	
1 - Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer *73*	*99*
2 - Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française *111*	*129*
Chapitre III - La lutte contre la fraude **145**	
1 - La fraude à la TVA sur les quotas de carbone *147*	*177*
2 - TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent *197*	*221*
3 - Le pilotage national du contrôle fiscal *229*	*259*
Chapitre IV - Une institution financière **267**	
La Banque de France : Une nouvelle stratégie face à un environnement plus instable *269*	*305*
Deuxième partie - Les politiques publiques **319**	
Chapitre I - L'agriculture **321**	
Les aides d'urgence en agriculture *323*	*347*
Chapitre II - Les transports **357**	
1 - Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir *359*	*385*
2 - Le bilan de la décentralisation routière *405*	*429*
Chapitre III - La justice **455**	
La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales *457*	*471*

Chapitre IV La cohésion sociale 485	
1 - Le logement social : les priorités géographiques 487	*517*
2 - Le système de retraite de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie : une réforme indispensable 531	*543*
Chapitre V - L'enseignement et la recherche 551	
1 - Où vont les écoles normales supérieures ? 553	*583*
2 - Les réseaux thématiques de recherche avancée 599	*627*
3 - La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités 657	*681*
Troisième partie - La gestion publique 705	
Chapitre I - L'administration territoriale de l'Etat 707	
Les sous-préfectures 709	*731*
Chapitre II - La gestion des ressources humaines 741	
1 - La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense 743	*761*
2 - La formation initiale et le recrutement des enseignants 765	*793*
3 - La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales 805	*837*
Chapitre III - La gestion des systèmes d'information 897	
L'assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM) : l'échec de son projet d'informatisation du dossier du patient 899	*915*
Chapitre IV La gestion immobilière 939	
Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins 941	*971*
Chapitre V La gestion communale et intercommunale 993	
1 - Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon 995	*1021*
2 - Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé .. 1053	*1061*
Index 1075	

Avant-propos

Dans son rapport public annuel, la Cour appelle l'attention, tout à la fois des pouvoirs publics et de l'opinion publique, sur les conclusions tirées de certains de ses travaux et de ceux conduits par les chambres régionales et territoriales des comptes ou en commun par la Cour et les chambres au cours de l'année écoulée.

Ces travaux ont déjà donné lieu, tout au long de 2011, à de nombreuses communications publiques, accessibles sur le site Internet de la Cour (www.ccomptes.fr).

Conformément aux prescriptions du code des juridictions financières, le présent rapport public annuel comporte trois volets, chacun faisant l'objet d'un tome distinct :

- **le tome I est consacré aux observations et recommandations** tirées d'une sélection de contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2011 (article L. 143-6) ;
- **le tome II est consacré aux suites données** par les collectivités, administrations et autres organismes contrôlés **aux observations et recommandations formulées les années précédentes** (article L. 143-10-1) ;
- **le tome III est consacré aux activités d**e la Cour et des chambres régionales et territoriales durant l'année 2011 (article L. 143-8).

En outre, est annexé à cet ensemble **le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière** (article L. 316-1).

Hormis la présentation dans un tome distinct – le tome III – des données relatives aux activités de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes en 2011, cette édition 2012 du rapport public annuel ne diffère pas sensiblement, dans sa conception, de l'édition 2011.

Pour autant, trois évolutions fortes de l'année 2011 méritent d'être soulignées, dont cette édition 2012 porte la marque et qui correspondent à des demandes que le législateur a notablement réaffirmées et précisées en 2011 :

- **L'attention renforcée portée au suivi des observations et des recommandations formulées précédemment**.

Le nouvel article L. 143-10 du code des juridictions financières, introduit par la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011, a inscrit dans la loi le principe selon lequel le rapport public annuel doit comporter une partie présentant les suites données aux observations et recommandations antérieures.

Cette disposition a ainsi conforté l'existence d'un tome spécifiquement dédié à l'examen des suites – l'actuel tome II -, ainsi que les efforts déployés depuis l'édition 2011 pour accroître l'intérêt des lecteurs du rapport public annuel pour ce tome, notamment en y intégrant une échelle de mesure des effets réellement constatés à la suite des interventions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Le même article L. 143-10-1 a ajouté une novation dont la pleine traduction n'apparaîtra qu'à partir du prochain rapport public annuel : désormais, les destinataires des observations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes ont l'obligation d'établir des comptes rendus des suites qu'ils y donnent, et ces comptes rendus serviront à étayer la présentation faite, dans le rapport public annuel, des suites données aux observations ;

– **L'extension de la publication des observations et recommandations formulées par la Cour.**

L'accroissement des publications de la Cour en 2011 (une quarantaine de rapports publiés), retracé dans le tome III, participe de la volonté de la Cour d'élargir la publication de ses travaux.

Le nouvel article L. 143-1 du code des juridictions financières, issu de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, a rendu possible cette extension, en ouvrant la possibilité, pour la Cour, de rendre publiques ses observations et recommandations, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi ;

– **Le développement des évaluations de politique publique.**

Les six premières évaluations engagées par la Cour en 2011 (*cf.* tome III) ont commencé à concrétiser cette nouvelle mission assignée à la Cour par la Constitution (article 47-2) depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008.

La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques a donné une première application législative, en inscrivant la contribution de la Cour à l'évaluation des politiques publiques parmi ses missions dans le code des juridictions financières (article L. 111-3-1) et en définissant les conditions de l'assistance de la Cour au Parlement dans ce domaine (article L. 132-5).

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

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

Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2012.

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, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, toutes les observations et les recommandations de la Cour ont aujourd'hui vocation à être rendues publiques (article L. 143-1 du code des juridictions financières), de sorte que l'éventail des publications de la Cour s'est considérablement élargi, les rapports publics, adressés au Président de la République et présentés au Parlement (article L. 143-6), demeurent 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.

Parmi toutes les publications de la Cour, le rapport public annuel, qui fut pendant longtemps la seule, occupe une place à part. L'ampleur de son audience témoigne, chaque année, de l'intérêt particulier qu'il suscite.

Fondé sur les résultats des travaux conduits l'année écoulée, le rapport public annuel offre, tout d'abord (tome I), une sélection variée d'observations et de recommandations, émanant aussi bien de la Cour que des chambres régionales et territoriales, significatives à la fois des enjeux actuels de l'action publique et des constats et appréciations ressortant des contrôles, enquêtes et évaluations, notamment en termes de redressements nécessaires et de progrès possibles.

A ce cœur historique du rapport annuel s'ajoute aujourd'hui une deuxième partie (tome II) qui gagne en importance d'année en année : y sont examinées, et classées selon le degré de leurs effets, les suites que les collectivités, les administrations et les autres organismes publics ont réellement données – ou n'ont pas ou peu données - aux observations et recommandations formulées par la Cour et par les chambres régionales et territoriales les années précédentes.

Enfin le rapport public annuel comporte une présentation (tome III) des activités de la Cour et des chambres régionales et territoriales durant l'année écoulée.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles, les enquêtes et les évaluations conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales 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 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 effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation. Cette indépendance s'incarne notamment dans la maîtrise, par la Cour et par chaque chambre régionale ou territoriale des comptes, de la programmation de ses travaux.

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

La ***collégialité*** intervient pour conclure les principales étapes de la préparation, de la réalisation et de la publication des travaux. 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.

*

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***.

Délibéré

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

Ce rapport a été arrêté au vu des projets communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

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

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Babusiaux, Descheemaeker, M. Bayle remplacé par M. Cazanave, conseiller maître, M. Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Mme Cornette, M. Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Richard, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Monier, Troesch, Thérond, Briet, Mme Bellon, M. Moreau, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lebuy, Brun-Buisson, Cazala, Lafaure, Frangialli, Andréani, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, Lamarque, M. Phéline, Mmes Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Vermeulen, Tournier, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Mme Moati, MM. Charpy, Davy de Virville, Sabbe, Petel, Mme Malégat-Mély, MM. Valdiguié, Martin (Christian), Ténier, Lair, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, M. Doyelle, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Prat, Guédon, Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Baccou, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Vergnet, M. Chouvet, Mme Démier, M. Clément, Mme Cordier, M. Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Léna, Migus, Laboureix, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Lambert, de Nicolay, Rosenau, de la Guéronnière, Brunner, Guillot, Mme Pittet, MM. Duwoye, Aulin, Jamet, conseillers maîtres, MM. Schott, Klinger, Dubois, Gros, Marland, Schmitt, conseillers maîtres en service extraordinaire.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Jean-François Bénard, Procureur général. Il était accompagné de M. Maistre, avocat général.

A été entendu en son rapport, M. Jean-Marie Bertrand, rapporteur général, assisté de MM. Andréani, Barbé, Prat, Clément, Rosenau, Brunner et Duwoye, conseillers maîtres, MM. Schott et Dubois, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Mattéi, conseillère

référendaire, MM. Ecalle, Levionnois, Montarnal, Ortiz et Strassel, conseillers référendaires, M. Rolland, auditeur, Mmes Arcade, Assous, Baillion, Fau, Halley des Fontaines, Joly, Krawczak et Kermoal-Berthomé, rapporteures extérieures, MM. Battesti, Kaplan, Machac, Malcor et Siret, rapporteurs extérieurs.

***

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

Tome 1 - Les observations

Première partie – Les finances publiques

Chapitre III – La lutte contre la fraude

- M. Vachia, conseiller maître, sur *TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent*

Chapitre IV – Une institution financière

- M. Vachia, conseiller maître, sur *La banque de France : une nouvelle stratégie face à un environnement plus instable*

Deuxième partie – Les politiques publiques

Chapitre I – L'agriculture

- M. de la Guéronnière, conseiller maître, sur *Les aides d'urgence en agriculture*

Chapitre II – Les transports

- M. Bertrand, rapporteur général, sur *Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir* ; M. Lemaire, conseiller maître, l'a remplacé en qualité de rapporteur général
- M. Lambert, conseiller maître, sur *Le bilan de la décentralisation routière*

Chapitre III – La justice

- M. Brun-Buisson, conseiller maître, sur *La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales*

Chapitre IV – La cohésion sociale

- M. Bertrand, rapporteur général, sur *Le logement social : les priorités géographiques ;* M. Sépulchre, conseiller maître, l'a remplacé en qualité de rapporteur général

Chapitre V – L'enseignement et la recherche

- MM. Petel et Antoine, conseillers maîtres, Mme Malgorn, conseillère maître, M. Duwoye, conseiller maître, sur *Où vont les écoles normales supérieures ?*
- MM. Migus, Antoine et Duwoye, conseillers maîtres, sur *Les réseaux thématiques de recherche avancée*
- MM. Antoine et Duwoye, conseillers maîtres, sur *La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités*

Troisième partie - Gestion publique

Chapitre I – L'administration territoriale de l'Etat

- Mme Malgorn, conseillère maître, M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Les sous-préfectures*

Chapitre II - La gestion des ressources humaines

- M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense*
- MM. Antoine et Duwoye, conseillers maîtres, sur *La formation initiale et le recrutement des enseignants*
- M. Lambert, conseiller maître, sur *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales*

Chapitre IV - La gestion immobilière

- M. Briet, conseiller maître, sur *Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins*

Chapitre V - La gestion communale et intercommunale

- MM. Lambert, conseiller maître, Schott, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon*

– MM. Lambert, conseiller maître, et Marland, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé*

Tome 2 - Les suites

Première partie - La Cour constate des progrès

– MM. Antoine et Duwoye, conseillers maîtres, sur *Les inspecteurs de l'académie de Paris : la fin - tardive - d'une dérive*
– MM. Bertrand, rapporteur général, et Migus, conseiller maître, sur *La lutte contre le cancer : une cohérence et un pilotage largement renforcés* ; Mme Lévy-Rosenwald, conseillère maître, l'a remplacé en qualité de rapporteur général
– M. Charpy, conseiller maître, sur *Licenciements économiques : la fusion bienvenue de deux contrats de reclassement*

Deuxième partie - La Cour insiste

Chapitre I - Des réformes structurelles insuffisantes

– M. Charpy, conseiller maître, sur *L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations, mais toujours une grande dispersion des actions*
– M. Bertrand, rapporteur général, sur *La prise en charge des personnes âgées dans le système de soins : des progrès trop lents* ; Mme Lévy-Rosenwald, conseillère maître, l'a remplacé en qualité de rapporteur général
– M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Les industries d'armement de l'Etat : un point de vigilance*

Chapitre II - Des remises en ordre hésitantes

– MM. Phéline, Geoffroy et Clément, conseillers maîtres, sur *Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire*
– M. Antoine, conseiller maître, sur *France Télévisions : au milieu du gué*

- MM. Antoine et Duwoye, conseillers maîtres, sur *Le passage aux responsabilités et compétences élargies de sept universités parisiennes : un démarrage difficile*
- M. Charpy, conseiller maître, sur *Les contrats de professionnalisation : un impact à conforter face à la crise*

Troisième partie - La Cour alerte

- M. Charpy, conseiller maître, sur *Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive*
- M. Bertrand, rapporteur général, sur *La politique de périnatalité : l'urgence d'une remobilisation* » ; Mme Lévy-Rosenwald, conseillère maître, l'a remplacé en qualité de rapporteur général
- Mme Esparre, conseillère maître, sur *La prime à l'aménagement du territoire : une aide devenue marginale, peu efficace et mal gérée.*

***

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

Fait à la Cour, le 25 janvier 2012.

Les magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs extérieurs[1] dont les noms suivent ont effectué les contrôles sur lesquels le présent rapport (tome I) est fondé.

Première partie : Les finances publiques

Mme Baillion, rapporteure extérieure, M. Bargeton, conseiller référendaire, M. Basset, président de chambre territoriale des comptes, M. Beysson, conseiller maître, M. Bodin et Mme Burési, rapporteurs extérieurs, M. Ecalle, conseiller référendaire, M. Govédérica, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Julien-Hiebel, rapporteure extérieure, M. Maccury, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Malcor, rapporteur extérieur, Mme Malgorn, conseillère maître, M. Monti, président de chambre territoriale des comptes, M. Siret, rapporteur extérieur, M. Teboul, auditeur.

Deuxième partie : Les politiques publiques

M. Albrand, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Andréani, conseiller maître, MM. Bahuaud, Balcon, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Battesti, rapporteur extérieur, M. Besse, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Blairon, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Blanquefort et Bonnelle, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Bosredon, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Bournoville, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Chassin, président de section de chambre régionale des comptes, M. Clément, conseiller maître, Mmes Collardey, Compain et Daussin-Charpantier, premières conseillères de chambre régionale des comptes, Mme Fau, rapporteure extérieure, M. Fernandes, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Frangialli, conseiller maître, Mme Fried, rapporteure extérieure, M. Grenier, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Guyenot, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Halley des Fontaines, rapporteure extérieure, M. Jaillot, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Janner, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Joly et M. Kaplan, rapporteurs extérieurs,

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

MM. La Marle et Launay, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, MM. Lucien-Brun et Mathey, présidents de section de chambre régionale des comptes, M. Mattret, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Monti, président de chambre territoriale des comptes, M. Moutard, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Ortiz, conseiller référendaire, Mme Planté, rapporteur extérieure, M. Pont, premier conseiller de chambre régionale des comptes Mme Rocard, rapporteure extérieure, M. Rooz, premier conseiller de chambre régionale des comptes, MM. Sépulchre, Ténier et Tournier, conseillers maîtres, M. Tronel, premier conseiller de chambre régionale des comptes.

Troisième partie : La gestion publique

M. Abou, Mmes Arnould, Avezard et M. Baccati, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Barbé, conseiller maître, M. Batard, Mme Bergogne, MM. Blanquefort, Bonnelle, Bonneu, Bonnin et Boura, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Bourdon, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Bourgeois, MM. Bourgin, Bournoville et Mme Boursier, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Brule, conseiller de chambre régionale des comptes, M. Brunner, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, MM. Buzzi, Chapard, Chef-d'Hôtel, Contant, Mmes Corbeau, Courcol, Daussin-Charpantier et M. d'Hermiès, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Drappier, conseillère de chambre régionale des comptes, M. Duchadeuil, conseiller maître, M. Dugueperoux, président de section de chambre régionale des comptes, M. Echene, Mme Fady-Cayrel, MM. Fedi, Fernandes et Filliatre, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Gaubout-Deschamps, conseillère de chambre régionale des comptes, M. Gauthé, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Gervais et M. Gillet, conseillers de chambre régionale des comptes, M. Gory, premier conseiller de chambre régionale des comptes, MM. Gout et Gruntz, présidents de section de chambre régionale des comptes, Mme Ham, MM. Haouy, Heurlin et Jaillot, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mmes Kermoal-Berthomé et Krawczak, rapporteures extérieures, MM. Lacassagne et La Marle, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Lamarque, conseillère maître, présidente de chambre régionale des comptes, M. Landais, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Le Mercier, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Lesot, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Magnino, Maire et Maron, premiers conseillers de

chambre régionale des comptes, Mme Mattei, conseillère référendaire, M. Maximilien, premier conseiller de chambre régionale des comptes, MM. Menguy et Monniot, présidents de section de chambre régionale des comptes, M. Monti, président de chambre territoriale des comptes, M. Morin, conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Motuel-Fabre, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mmes Mouysset, Nicolas-Donz, MM. Ochsenbein, Parlant-Pinet, Pelat, Pont, Pozzo Di Borgo et Prigent, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Provost et Mme Renondin, présidents de section de chambre régionale des comptes, M. Rosenau, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, MM. Rousselle et Sabio, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Saleille, président de section de chambre régionale des comptes, M. Sayaret et Mme Talpain, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, MM. Schwartz et Sire, présidents de section de chambre régionale des comptes, MM. Tournier, Tronel, Vial-Pailler et Wacker, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

Introduction

La sélection d'observations et de recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes présentées dans le présent tome I du rapport public annuel 2012 de la Cour est **organisée en trois parties** consacrées respectivement aux **finances publiques**, aux **politiques publiques** et à la **gestion publique**.

Dans la ***première partie***, ***les finances publiques*** sont considérées sous quatre angles :

- **la situation d'ensemble** des finances publiques (**chapitre I**), dont on sait le caractère critique en ce début d'année 2012, fait l'objet d'une analyse approfondie et actualisée, à la lumière des évolutions et évènements intervenus depuis le dernier rapport de la Cour, présenté en juin 2011, sur la situation et les perspectives des finances publiques ;
- **les dépenses fiscales** continuent à être examinées **(chapitre II),** en s'arrêtant, cette année, sur les défiscalisations en faveur de l'outre-mer, avec, d'une part, ***les dispositifs « Girardin »*** et, d'autre part, ***les dispositifs locaux*** – cumulables avec les premiers – ***propres à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française*** (les dépenses fiscales sont également évoquées dans le chapitre I du tome II du présent rapport, au titre de l'analyse des suites données aux précédentes observations de la Cour) **;**
- **la lutte contre la fraude fiscale (chapitre III)** a fait l'objet d'une attention particulière, dont trois aspects différents sont ici présentés **:** ***la fraude*** – considérable – ***à la TVA sur les quotas carbone*** ; ***TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent*** ; ***le pilotage national du contrôle fiscal*** ;
- **la Banque de France (chapitre IV),** enfin, pour laquelle le contrôle conduit à souligner le besoin d'une nouvelle stratégie pour faire face à l'instabilité de son environnement.

Dans la *deuxième partie,* cinq champs de **politiques publiques** sont évoqués **:**

- **l'agriculture (chapitre I)**, où ***le régime actuel des aides d'urgence*** appelle une révision profonde ;
- **les transports (chapitre II)**, avec les premiers enseignements des deux expériences **d'*autoroutes ferroviaires*** et le bilan de la **décentralisation routière** de 2004 ;

- **la justice (chapitre III)**, avec une analyse des progrès, acquis ou encore à réaliser, grâce à la ***politique d'aide aux victimes d'infractions pénales*** ;
- **la cohésion sociale (chapitre IV)**, envisagée, d'une part, dans le domaine du ***logement social*** et plus particulièrement de son système **de *priorités géographiques***, et, d'autre part, dans le cas du ***régime de retraite de la fonction publique néocalédonienne*** ;
- **l'enseignement et la recherche (chapitre V)**, avec trois sujets : ***les écoles normales supérieures, les réseaux thématiques de recherche avancée*** et ***la réussite en licence***.

Dans la **troisième partie**, cinq domaines de la **gestion publique** sont abordés :

- **l'administration territoriale de l'Etat (chapitre I)**, avec ***les sous-préfectures*** et les nombreuses interrogations que suscite leur avenir ;
- **la gestion des ressources humaines (chapitre II)**, avec deux cas concernant l'Etat : ***la gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense*** **et** ***la formation initiale*** et ***le recrutement des enseignants,*** et un troisième portant sur ***la gestion prévisionnelles des ressources humaines dans les collectivités territoriales*** ;
- **la gestion des systèmes d'information (chapitre III)**, évoquée avec l'analyse de l'échec d'un projet hospitalier, celui de ***l'informatisation du dossier du patient à l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille*** ;
- **la gestion immobilière (chapitre IV)**, également avec une illustration hospitalière : ***le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins,*** *à l'usage souvent discutable et à la valorisation insuffisante* ;
- **la gestion communale et intercommunale (chapitre V)**, à partir de deux exemples : la situation des ***communes balnéaires en Languedoc-Roussillon*** et l'échec du ***parc minier du Val d'Argent (Haut-Rhin)***.

Première partie

Les finances publiques

Chapitre I

La situation d’ensemble

Les finances publiques

Les finances publiques

PRESENTATION

Dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a souligné que leur trajectoire, inscrite dans la loi de programmation de décembre 2010 et le programme de stabilité d'avril 2011, reposait sur le cumul d'hypothèses favorables de croissance du PIB et des recettes publiques ainsi que sur des objectifs de maîtrise des dépenses insuffisamment étayés.

Trois éléments intervenus depuis lors appellent une actualisation de ce diagnostic : les perspectives de croissance se sont nettement dégradées ; de fortes tensions sont apparues sur le marché des titres publics de la zone euro ; de nouvelles mesures de redressement des comptes publics ont été décidées par le Gouvernement.

Des scénarios d'évolution macroéconomiques et financiers très contrastés de la zone euro sont envisageables. Les enjeux et les objectifs de la politique en matière de finances publiques doivent être examinés en les replaçant dans ce nouveau contexte, tout en prenant un recul suffisant par rapport à une actualité qui évolue très vite.

La composante structurelle du déficit est très élevée et doit être fortement et rapidement réduite, ce que le Gouvernement a commencé à faire en arrêtant progressivement des mesures de redressement précises pour 2011 puis 2012. La dégradation de l'environnement macroéconomique et financier pourrait cependant limiter la réduction du déficit en 2012 et, malgré la loi de programmation, les moyens du redressement des comptes publics au-delà de 2012 restent aujourd'hui insuffisamment définis, alors que les attentes se sont faites plus pressantes.

La Cour examine les conditions du rééquilibrage des finances publiques, notamment l'ampleur de l'effort qui reste à faire, afin de contribuer à éclairer les décisions qui devront être prises.

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 25 janvier 2012.

I - La trajectoire des finances publiques

Les trajectoires des finances publiques pour la période 2011-2014 telles que prévues dans la loi de programmation du 28 décembre 2010 puis dans le programme de stabilité présenté en avril 2011 à la Commission européenne étaient proches[2]. Le rapport économique, social et financier annexé par le Gouvernement au projet de loi de finances (PLF) pour 2012, mis à jour après le discours du Premier ministre du 7 novembre 2011, prévoit une évolution du déficit des administrations publiques identique à celle du programme de stabilité pour 2011-2014. Le rapport de la dette au PIB a été revu à la hausse, de 0,3 point pour 2011 à 3,0 points pour 2014 (de 84,1 à 87,1 % du PIB), essentiellement en raison d'une baisse de la prévision de croissance du PIB.

Le tableau suivant présente les dernières prévisions, publiées par le Gouvernement, du déficit et de la dette des administrations publiques (APU)[3] ainsi que des déficits des administrations publiques centrales (APUC), qui regroupent l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)[4], des administrations sociales (ASSO) et des administrations publiques locales (APUL).

Tableau 1 : les prévisions du Gouvernement (% du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit APU	- 7,1	- 5,7	- 4,5	- 3,0	- 2,0
Dont APUC	*- 5,8*	*- 4,8*	*- 3,8*	*- 2,7*	*- 2,1*
Dont ASSO	*- 1,2*	*- 0,8*	*- 0,5*	*- 0,1*	*0,2*
Dont APUL	*- 0,1*	*- 0,1*	*- 0,2*	*- 0,2*	*- 0,1*
Dette APU	82,3	84,9	88,3	88,2	87,1
Croissance du PIB en volume	1,5	1,75	1,0	2,0	2,0

Source : rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012 et mis à jour après le discours du Premier ministre du 7 novembre 2011. Le PIB est estimé pour 2011à 1 998 Md€.

[2] La loi de programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France qui sont précisés chaque année dans un programme de stabilité. La loi de programmation de décembre 2010 et le programme de stabilité d'avril 2011 prévoient l'évolution du déficit public, avec une décomposition par secteurs des APU, et de la dette publique de 2011 à 2014.

[3] Désignés par les expressions « déficit public » et « dette publique » dans ce rapport.

[4] Il s'agit de plus de 700 organismes de statuts divers, contrôlés par l'Etat et exerçant principalement une activité non marchande.

A - L'année 2011

1 - Un déficit public ramené à environ 5,7 % du PIB

Le déficit public prévu dans le rapport annexé au projet de loi de finances initiale (PLF) pour 2012 s'élève à 5,7 % du PIB en 2011, après 7,1 % en 2010 et 7,5 % en 2009. Comme la Cour l'a souligné dans son rapport de juin dernier sur les finances publiques, la prévision de déficit pour l'année en cours qui est associée au PLF déposé en septembre est encore fragile (l'écart à la prévision était de 0,7 point de PIB tant en 2009 qu'en 2010).

L'évolution des comptes de certaines administrations publiques est en effet encore incertaine à cette date : collectivités locales, notamment du fait de leurs investissements, organismes divers d'administration centrale et administrations sociales telles que les régimes complémentaires de retraite et les hôpitaux publics.

Certaines de ces incertitudes sur les comptes de 2011 ne sont pas encore levées en janvier 2012, mais le Gouvernement considère que le déficit pourrait être inférieur à 5,7 % du PIB. Les informations disponibles laissent penser qu'il ne devrait pas s'écarter sensiblement de ce résultat, que retient le présent rapport à titre provisoire. Le compte des APU ne sera en effet publié par l'INSEE que fin mars. Il sera examiné par la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin.

Les dépenses publiques représentant 56,3 % du PIB, un déficit public de 5,7 % du PIB signifie qu'environ 10 % des dépenses des administrations publiques, soit l'équivalent de plus d'un mois de dépenses, sont financées par l'emprunt.

2 - Un effort structurel de réduction du déficit engagé en 2011

Les mesures nouvelles[5] de hausse des prélèvements obligatoires se sont élevées à 19 Md€ (1,0 % du PIB) en 2011 selon le rapport annexé au PLF 2012. Environ 3,6 Md€ résultent mécaniquement de la fin du plan de relance, qui avait prévu des réductions d'impôts temporaires, et 3,9 Md€ de la disparition du surcoût ponctuel, en 2010, de la réforme de la taxe professionnelle. Ce surcoût est cependant difficile à estimer compte-tenu

[5] Cette expression désigne l'impact sur les comptes publics de l'année des modifications législatives ou réglementaires relatives aux impôts et cotisations.

des limites techniques du dispositif d'enregistrement budgétaire et comptable de la taxe professionnelle et des impôts qui l'ont remplacée[6].

Les mesures structurelles nouvelles et pérennes dont l'impact est connu avec une précision suffisante représentent environ 11,5 Md€, soit un peu plus que prévu dans la loi de programmation (11,0 Md€).

Les dépenses publiques devaient, elles, augmenter de 0,7 % en volume en 2011, selon les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2012, et dépasser de 1 à 2 Md€ l'objectif inscrit à l'article 4 de la loi de programmation, dans l'hypothèse d'une hausse de 1,6 % en volume (3,7 % en valeur) des investissements locaux. Celle-ci pourrait cependant être un peu moins rapide en raison des difficultés de financement des collectivités locales au cours du second semestre. L'évolution de l'ensemble des dépenses locales est encore incertaine à ce moment de l'année et le respect de la loi de programmation ne pourra être vérifié qu'au printemps prochain.

Indépendamment de cet aléa, la progression des dépenses publiques doit aussi être corrigée pour tenir compte de facteurs exceptionnels : l'arrêt du plan de relance et des livraisons exceptionnelles de matériel militaire de 2010 a pour effet une réduction mécanique des dépenses de 0,7 % en 2011. Après neutralisation de ces facteurs, leur croissance sous-jacente serait donc de 1,4 % en 2011 en volume.

Elle serait ainsi légèrement inférieure à celle du PIB (1,75 %) et plus nettement inférieure à la croissance annuelle moyenne des dépenses publiques observée de 2000 à 2010 (2,2 % hors relance).

Le rythme de progression des dépenses publiques et le montant des mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires permettent de calculer chaque année un effort structurel de réduction du déficit public.

[6] Cf. le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2011. La troisième loi de finances rectificative pour 2011 a corrigé une erreur d'imputation de la cotisation foncière des entreprises (sur le compte d'avances aux collectivités territoriales au lieu du budget général) pour 0,7 Md€, ce qui illustre à nouveau ces limites techniques.

Le solde structurel et l'effort structurel

Selon la méthode retenue par la Commission européenne, le **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

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

- estimation du déficit « conjoncturel » qui résulte de cet écart, la perte de recettes associée étant calculée en supposant que les recettes publiques évoluent toujours comme le PIB (élasticité égale à 1) ;

- estimation du déficit structurel par différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel ainsi calculé.

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. Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, différentes de 1, sont parfois utilisées pour estimer le solde structurel, mais le calcul n'est guère plus fiable. De plus, les gouvernements ne maîtrisent pas cette élasticité.

La notion **d'effort structurel** évite de formuler une hypothèse sur cette élasticité et d'estimer l'écart entre PIB effectif et PIB potentiel. L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la croissance des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Cet effort peut être positif ou négatif.

Le solde et l'effort structurels doivent enfin être corrigés des mesures à effet temporaire. La Cour considère que le plan de relance a eu pour l'essentiel un caractère temporaire et qu'il n'a affecté ni le solde ni l'effort structurels, alors que les organisations internationales et la Commission européenne ne font pas cette correction.

Pour estimer la composante de l'effort structurel relative aux dépenses, il est nécessaire de formuler une hypothèse sur la croissance potentielle du PIB[7]. Celle-ci est égale à la croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de l'augmentation de leur productivité.

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

Les conséquences de la crise étant encore très difficiles à mesurer, il est aujourd'hui particulièrement difficile d'estimer la croissance potentielle. Pour les raisons précisées dans l'encadré ci-dessous, une fourchette prudente de 1,0 % à 1,5 % a été retenue dans ce rapport pour chaque année à partir de 2011.

La croissance potentielle

La Cour a examiné les perspectives de la croissance potentielle dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques. Elle a retenu que, selon le scénario le plus communément admis, la croissance potentielle a diminué sensiblement dans les années 2008 à 2010 pour retrouver ensuite progressivement le taux qu'elle aurait eu sans la crise, taux qui serait inférieur à celui du début des années deux mille en raison notamment d'une croissance plus faible de la population active. La Cour avait retenu le scénario de la Commission européenne qui estimait alors la croissance potentielle à 1,6 % en 2011.

Les difficultés de financement de l'économie peuvent réduire la croissance potentielle plus fortement que prévu jusque là. La volatilité des cours boursiers pourrait conduire les investisseurs à limiter leurs apports en fonds propres aux sociétés et les nouvelles règles prudentielles imposées aux banques pourraient les inciter à réduire leurs prêts. L'investissement des entreprises et la croissance pourrait en être rapidement affectés.

La croissance potentielle doit donc être révisée à la baisse mais, dans l'attente d'une meilleure compréhension des conséquences des dernières étapes de la crise, des taux de 1,0 et 1,5 %, constants d'une année à l'autre, ont été retenus dans ce rapport à partir de 2011[8].

Le plan de relance a toujours été considéré par la Cour comme un dispositif temporaire dont le coût ne doit pas être pris en compte pour mesurer le solde ou l'effort structurel.

Selon l'estimation retenue pour la croissance potentielle, l'effort structurel (hors mesures temporaires comme le plan de relance), après avoir été quasiment nul en 2010[9], aurait été compris en 2011 entre 0,4 et

[8] Les estimations disponibles pour 2011 sont de 1,0 % pour le FMI, de 1,3 % pour la Commission européenne, de 1,4 % pour l'OCDE et de 1,7 % pour la direction générale du Trésor.

[9] Cf. le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011.

0,7 point de PIB : + 0,6 point du fait de la hausse des prélèvements et – 0,2 à + 0,1 point pour la maîtrise des dépenses[10].

Dès son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait recommandé la réalisation d'un effort structurel de réduction du déficit public d'un point de PIB par an, soit 20 Md€, à partir de 2011. Si l'effort engagé en 2011 est inférieur à ce montant, il est cependant d'une ampleur inconnue depuis les années 1994 à 1998.

Il a été réalisé principalement par des hausses de prélèvements obligatoires, mais il est plus difficile de réaliser aujourd'hui un effort structurel en agissant sur les dépenses publiques. En effet, il faut que leur progression soit inférieure à la croissance potentielle du PIB qui est elle-même plus faible depuis 2008-2009.

Les engagements des Etats de l'Union européenne portent sur l'évolution du déficit structurel, qui diffère de l'effort structurel (cf. encadré plus haut)[11]. Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, il baisserait de 1,0 point de PIB en 2011 en France conformément aux engagements pris, mais pour 0,4 point du fait de l'arrêt du plan de relance.

Le niveau du déficit structurel en 2011 sera plus précisément examiné par la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin prochain. Son estimation suppose en effet de connaître plus d'informations que pour calculer l'effort structurel[12].

3 - Une dette publique qui continue à augmenter

L'évolution du ratio dette/PIB résulte principalement du déficit public et de la croissance du PIB[13] qui, pour 2011, sont encore incertains. Selon les prévisions du Gouvernement, ce ratio augmenterait de 2,6 points entre fin 2010 (82,3 % du PIB, soit 1 591 Md€) et fin 2011 (84,9 %, soit presque 1 700 Md€). Son augmentation tient aussi à celle

[10] La direction générale du Trésor estime l'effort structurel à 1,5 point de PIB. La différence résulte de l'hypothèse de croissance potentielle et du traitement, présenté plus haut, des opérations temporaires (plan de relance, surcoût ponctuel de la réforme de la taxe professionnelle et livraisons exceptionnelles de matériel militaire en 2010).
[11] La Commission européenne suivra aussi l'effort structurel à partir de 2012.
[12] Notamment l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel qui est encore incertain, à ce stade de l'année, pour 2011.
[13] Le besoin de financement des APU affecte le numérateur du ratio, en accroissant la dette exprimée en milliards d'euros, et la croissance du PIB augmente son dénominateur.

des prêts accordés à d'autres pays de la zone euro, directement ou via le fonds européen de stabilité financière (FESF).

Sur la base des informations, dont le Gouvernement disposait quand il a mis à jour le 7 novembre 2011 le rapport économique annexé au projet de loi de finances, il est prévu que les prêts aux Etats en difficulté de la zone euro accroissent d'environ 16 Md€ la dette publique au sens du traité de Maastricht[14] à fin 2011 en comptabilité nationale, tout en augmentant d'autant les actifs financiers des APU. Ils incluent les prêts accordés par le fonds européen de stabilité financière, au prorata des garanties apportées par la France[15]. Sans les soutiens apportés à ces pays, directs ou par l'intermédiaire du FESF, la dette publique française devrait être de 82,1 % du PIB fin 2010 et 84,1 % du PIB fin 2011[16].

La recapitalisation des banques annoncée au sommet européen du 26 octobre 2011 devrait, selon le président de l'Autorité de contrôle prudentiel, pouvoir être réalisée par les banques françaises sans appel à des fonds publics. Les garanties qui peuvent être accordées aux sociétés du groupe Dexia en application de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 sont plafonnées à 39,5 Md€. Elles constituent des engagements hors bilan de l'Etat et n'auront d'effet sur le déficit des administrations publiques que si elles sont appelées.

Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan pris par les Etats font l'objet d'une attention renouvelée depuis la crise de 2008-2009. Or, la France est un des rares pays dont l'Etat doit faire certifier ses comptes, et leur annexe décrit ces engagements. Ceux-ci sont de natures très diverses et ne peuvent pas être additionnés.

[14] Montants exprimés en valeur nominale.

[15] En comptabilité nationale, si le fonds européen de stabilité financière (FESF) prête à un Etat en empruntant lui-même, les actifs financiers des Etats apportant leur garantie au FESF, et leur dette publique, sont augmentés au prorata des garanties apportées par chacun (22 % pour la France). Eurostat a en effet considéré que le FESF n'est pas une entité autonome et que ses actifs et dettes doivent être répartis entre les Etats membres, les garanties apportées donnant la clé de répartition. En comptabilité générale, les emprunts du FESF n'augmenteront la dette financière de l'Etat que si les garanties sont appelées.

[16] Les prêts à la Grèce pourraient avoir été inférieurs aux montants prévus le 7 novembre, ce qui contribuerait à réduire la dette, mais pas le déficit public, au sens des comptes nationaux en 2011.

Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'Etat et de La Poste ainsi que des agents des régimes spéciaux représentaient plus de 800 Md€ à fin 2010 en termes de besoin de financement actualisé. Leur estimation repose sur de nombreuses hypothèses (évolution des effectifs, taux d'actualisation notamment). Ils seront mis en œuvre progressivement sur une très longue durée et peuvent toujours être remis en cause par des mesures législatives modifiant les conditions d'attribution des pensions.

Les garanties explicitement accordées s'élevaient à 138 Md€ fin 2010 et peuvent, pour beaucoup, être mises en jeu à tout moment.

Eurostat recense celles qui ont été accordées depuis 2008 aux établissements financiers sur une base harmonisée. Elles représentaient 4,5 % du PIB en France à la fin de 2010, contre 6,5 % en moyenne dans la zone euro et 8,6 % dans l'Union européenne.

Les entreprises publiques du secteur concurrentiel ne bénéficient pas de garanties explicites de l'Etat, mais celui-ci serait probablement conduit à intervenir en cas de défaillance. Dans son rapport de juin 2011 sur les finances publiques, la Cour a examiné leurs comptes combinés de 2007 à 2010. Si leur situation financière s'est sensiblement dégradée, leurs fonds propres apparaissaient globalement suffisants au regard de leur endettement fin 2010.

Les engagements hors bilan de l'Etat à fin 2011 seront examinés par la Cour dans ses rapports du printemps prochain.

Selon la dernière loi de finances rectificative pour 2011, les charges d'intérêt de l'Etat, qui porte 78 % de la dette publique, seraient passées de 40,5 Md€ en 2010 à 45,0 Md€ en 2011, soit une augmentation de 4,5 Md€. A titre de comparaison, les mesures nouvelles de réduction du coût des niches fiscales ont rapporté 3,4 Md€ en 2011.

4 - Un déficit plus élevé que la moyenne des pays européens

Même si le déficit public est ramené à 5,7 % du PIB en 2011, il restera nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (3,7 % du PIB hors France selon les dernières prévisions de la Commission européenne) et de l'Union européenne (4,5 % du PIB hors France).

L'Allemagne, quant à elle, devrait limiter son déficit à 1,3 % du PIB en 2011 et dégager un excédent primaire (c'est-à-dire avant paiement des charges d'intérêts) de plus de 1,0 point de PIB, contre un déficit primaire de 3,0 points pour la France.

La dette allemande commencerait ainsi sa décrue, de 83,2 % du PIB fin 2010 à 81,7 % fin 2011, selon la Commission européenne, alors que la dette française continuerait à augmenter (84,9 % du PIB fin 2011).

Elle serait légèrement inférieure à la moyenne, hors France, de la zone euro (89,0 % du PIB) mais supérieure à celle de l'Union européenne (81,9 % du PIB).

B - L'année 2012

Les perspectives des finances publiques pour 2012 sont analysées en supposant que le déficit s'est établi à 5,7 % du PIB en 2011.

1 - Les incertitudes affectant la prévision de croissance des recettes

En juin 2011, une croissance du PIB de 2,25 % en volume en 2012, comme prévu dans le programme de stabilité, était envisageable, mais les indicateurs macro-économiques et financiers se sont fortement dégradés depuis l'été. Le climat des affaires s'est sensiblement détérioré dans l'industrie et l'indicateur de l'INSEE qui synthétise la confiance des ménages est quasiment retombé à la fin de 2011 à son niveau exceptionnellement bas du début de 2009.

La prévision de croissance du Gouvernement a été ramenée à 1,75 % dans le projet de loi de finances pour 2012 puis à nouveau révisée, à 1,0 %, début novembre, mais le principal risque pesant sur les finances publiques en 2012 est celui d'une croissance encore plus faible.

L'OCDE et la Commission européenne ont en effet abaissé leur prévision de croissance pour la France à, respectivement, 0,3 et 0,6 %, alors même qu'elles retiennent l'hypothèse d'un rétablissement de la confiance des agents économiques privés et d'une diminution de la volatilité des marchés financiers dans l'ensemble des pays avancés, dont les signes ne sont pas encore perceptibles. Elles n'excluent pas une croissance négative en Europe, en moyenne annuelle, qui conduirait à une croissance encore plus faible, voire une récession, en France. Dans sa dernière note de conjoncture, l'INSEE prévoit une croissance nulle au premier semestre.

Le Gouvernement envisage une croissance spontanée de 3,1 % des prélèvements obligatoires en 2012 qui, compte tenu d'une prévision de croissance du PIB en valeur de 2,8 %, correspond à une élasticité des recettes de l'ordre de 1,1. Or, en période de ralentissement de l'activité économique, cette élasticité peut être sensiblement inférieure à 1,0, comme en 2002 et 2003, où elle a été comprise entre 0,8 et 0,9. L'enjeu

est important car un écart de 0,1 point sur cette élasticité représente environ 3 Md€ de recettes publiques[17].

Cette conjonction d'hypothèses favorables de croissance du PIB et d'élasticité des prélèvements obligatoires fragilise la prévision de croissance spontanée des recettes publiques pour 2012.

Les mesures nouvelles, y compris celles annoncées le 7 novembre, entraîneraient une hausse supplémentaire de 2,4 % des recettes[18], dont la progression serait donc au total de 5,5 %. Le taux de prélèvements obligatoires passerait ainsi de 43,7 % en 2011 à 44,8 % en 2012.

2 - Un ralentissement des dépenses qui n'est pas acquis

Le compte des administrations publiques associé au projet de loi de finances pour 2012, corrigé pour tenir compte des mesures annoncées le 7 novembre, repose sur un objectif de croissance des dépenses de 0,8 % en volume, ce qui représente une forte inflexion par rapport à leur progression de 2007 à 2010 (1,7 % hors relance).

L'estimation des efforts de maîtrise des dépenses

Pour contribuer à la réduction du déficit structurel, les dépenses publiques doivent augmenter moins que la croissance potentielle du PIB, ce que mesure la composante de l'effort structurel relative aux dépenses.

Pour apprécier l'ampleur des économies nécessaires pour respecter l'objectif de croissance des dépenses qui est retenu, celui-ci devrait être rapproché de la progression « à politique inchangée » des dépenses. Sa mesure étant cependant très souvent discutable, voire impossible, une solution simple et transparente consiste à prendre pour référence une croissance tendancielle définie comme la croissance moyenne annuelle observée sur une période du passé où elle peut être considérée pertinente.

[17] L'incertitude sur cette élasticité ne pourra être levée qu'à la fin de 2012, une fois connu le produit du dernier acompte d'impôt sur les sociétés.
[18] En reprenant les chiffrages du Gouvernement.

Depuis 1994, la croissance des dépenses publiques en volume fluctue, dans des proportions généralement faibles, autour d'un taux de 2,0 % par an, mais elle a été significativement infléchie au cours des dernières années et ramenée à 1,7 % par an de 2007 à 2010, sous l'effet de normes de dépenses plus strictes pour l'Etat et l'assurance maladie et de mesures d'économie. Ce taux de 1,7 % a été retenu dans le présent rapport pour apprécier les économies nécessaires pour atteindre l'objectif annoncé par le Gouvernement. Celui-ci affiche de son côté des économies par rapport à une croissance tendancielle qui est discutable pour les dépenses de santé et qui n'est pas clairement explicitée pour celles de l'Etat.

La programmation des dépenses publiques repose sur des normes de croissance appliquées aux dépenses que l'Etat maitrise, à des degrés divers, le mieux : dépenses du budget de l'Etat, y compris les dotations aux collectivités territoriales, dépenses d'assurance maladie dans la première loi de programmation et dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale dans la deuxième loi de programmation. Les objectifs de croissance retenus pour ces dépenses ont été réduits entre les années 2007-2010 et 2012, mais pas assez pour ramener la progression des dépenses publiques totales de 1,7 à 0,8 %. En outre, la Cour a montré dans le passé que ces objectifs n'avaient pas toujours été respectés.

a) Les dépenses de l'Etat

La norme de croissance des dépenses de l'Etat, qui était « zéro en volume » de 2007 à 2010, est désormais complétée par une deuxième norme, en valeur, qui s'applique aux dépenses hors charges d'intérêt et pensions. Il résulte de la combinaison de ces normes et des mesures supplémentaires annoncées le 7 novembre que les dépenses de l'Etat prévues en loi de finances initiale pour 2012 sont inférieures de 2,5 Md€ à ce qu'elles seraient en appliquant une croissance « zéro volume » aux dépenses inscrites en loi de finances initiale pour 2011.

Cette économie de 2,5 Md€, par rapport à la croissance « zéro volume » visée au cours des années 2007 à 2010, représente 0,2 % du total des dépenses publiques (1 125 Md€ en 2011). Cette inflexion de la croissance des dépenses de l'Etat peut donc ramener la progression des dépenses publiques totales de 1,7 % à 1,5 %.

Certaines dépenses de l'Etat pourraient toutefois être plus élevées que prévu dans la loi de finances initiale pour 2012, par exemple, la masse salariale. Sa réduction de 170 M€ en valeur dans la loi de finances initiale pour 2012 repose en effet sur, entre autres hypothèses, une économie brute de 970 M€ résultant du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Toutefois, la Cour a estimé dans un précédent rapport

que cette économie devrait plutôt être de l'ordre de 800 M€ par an sur les années 2011 à 2013[19], en partie rétrocédée sous forme de mesures catégorielles insuffisamment maîtrisées[20]. Du reste, en 2011, les crédits de rémunération ont dû être à nouveau abondés en fin d'année, ce qui illustre les difficultés de pilotage de la masse salariale.

Dans le projet de loi de finances pour 2012, des crédits ont été mis en réserve à hauteur de 6,6 Md€, contre 5,0 à 5,5 Md€ les années précédentes. Cependant, comme la Cour l'a noté dans ses précédents rapports sur les résultats et la gestion budgétaire et sur la situation et les perspectives des finances publiques, une part majoritaire de ces crédits correspond, en fait, à des dépenses obligatoires, y compris sur la masse salariale, et doit être débloquée en cours d'année. Seule une part minoritaire, de l'ordre de 2 Md€, est utilisée pour faire face aux aléas de la gestion budgétaire et couvrir en cours d'année des besoins imprévus, par redéploiement de ces crédits.

Les années précédentes, la quasi-totalité des crédits mis en réserve a été utilisée pour financer ces deux catégories de dépenses. Même s'ils sont un peu plus importants en 2012, seule une part très faible d'entre eux pourrait être annulée pour compenser des pertes de recettes liées à une dégradation de la conjoncture.

b) Les dépenses des autres administrations publiques

Le taux de croissance voté de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) est ramené de 3,0 % en moyenne de 2007 à 2010 à 2,5 % pour 2012, soit une moindre progression de 0,9 Md€ qui peut contribuer à réduire de 0,1 point la croissance des dépenses publiques par rapport à leur progression de 2007 à 2010[21].

Les années postérieures à 2010 se distinguent des précédentes par la montée en charge de la réforme des retraites. En retenant les estimations du Gouvernement, son impact modérateur sur la progression des dépenses publiques serait de l'ordre de 0,2 % par an en tenant compte de l'accélération de la réforme annoncée le 7 novembre. Les nouvelles règles d'indexation des prestations familiales pour 2012 entraîneraient une économie inférieure à 0,1 % des dépenses totales.

[19] Communication de septembre 2010 de la Cour à l'Assemblée nationale sur les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale.

[20] Les observations de la Cour sur ce point (note 12) ont été confortées par un rapport d'octobre 2011 de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

[21] La croissance effective de l'ONDAM a été de 3,2 % par an de 2007 à 2010, alors même que les dotations aux hôpitaux n'ont pas empêché leur dette de s'accroître.

Les concours « sous enveloppe » de l'Etat aux collectivités territoriales sont désormais gelés en valeur, alors qu'ils étaient indexés sur l'inflation. Cependant, l'impact sur les dépenses locales représente au plus 1,0 Md€, soit 0,1 % des dépenses publiques[22].

Dans le champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC), les opérateurs sont désormais mieux encadrés (plafonds d'effectifs et d'endettement, notamment), mais il n'est pas sûr que leurs dépenses diminuent sensiblement, notamment parce que certains d'entre eux bénéficient de ressources affectées dynamiques.

Ainsi, les taxes affectées aux opérateurs de l'Etat ont augmenté de 4,5 % par an de 2007 à 2011, à périmètre constant.

De plus, après une montée en puissance plus faible que prévu en 2011 (avec une dépense de 1,0 Md€ en comptabilité nationale), les investissements d'avenir devraient accroître les dépenses publiques au minimum de 0,1 % en 2012 selon les rapports annexés au projet de loi de finances. Les dépenses des opérateurs liées au Grenelle de l'environnement devraient aussi augmenter fortement de 2011 à 2014.

c) Le total des dépenses publiques

Au total, le durcissement des objectifs de croissance des composantes de la dépense publique totale soumises à une norme[23] permet d'envisager une inflexion d'environ 0,5 point de sa croissance, par rapport à la croissance tendancielle observée de 2007 à 2010, et de la ramener à environ 1,2 %. Il faut donc que les dépenses non couvertes par ces normes[24], notamment celles des collectivités territoriales, ralentissent aussi, et plus fortement, pour que la progression totale de la dépense publique soit limitée à 0,8 %.

Il est possible que la croissance des dépenses locales décélère fortement, après avoir été entretenue dans les années 2007 à 2010 par la montée en charge de nouvelles prestations sociales, mais cette évolution n'est pas assurée.

Les dépenses publiques ont certes déjà crû de moins de 1,0 % en volume dans le passé, mais à cause de facteurs exceptionnels comme la baisse de l'investissement local en 2010 dont la répétition n'est pas certaine malgré les difficultés de financement des collectivités locales.

---

[22] En supposant que la baisse des dotations de l'Etat entraîne une diminution de même montant des dépenses des collectivités territoriales.

[23] Moins de 50 % de la dépense totale sur 2007-2010 et plus de 70 % en 2012, du fait de l'ajout des dépenses de retraite et famille des régimes de base de sécurité sociale.

[24] Dépenses locales, indemnités de chômage, retraites complémentaires, etc.

Au total, réaliser l'objectif de croissance de 0,8 % des dépenses publiques en volume est difficile, impose un effort de maîtrise des dépenses maintenu sans relâche tout au long de 2012 et peut nécessiter en cours d'année des mesures complémentaires.

3 - Un objectif de déficit pour 2012 difficile à atteindre

La réduction du déficit public de 5,7 % du PIB en 2011 à 4,5 % en 2012 repose sur une hypothèse de croissance de l'activité très favorable et un objectif de maîtrise des dépenses qui n'est pas acquis.

Si la croissance du PIB était inférieure d'un point à la prévision du Gouvernement, le déficit public serait accru d'environ 0,4 point de PIB en 2012[25]. Du fait du décalage de perception de certains impôts (sur le revenu notamment), l'impact serait un peu plus important en 2013, fragilisant l'objectif de déficit de 3 % du PIB pour cette année. Au total, une révision d'un point à la baisse du PIB entraîne une aggravation du déficit d'environ 8 Md€ la première année et 10 Md€ la deuxième[26].

4 - Une dette publique qui approcherait 90 % du PIB

Stabiliser la dette en 2012, compte-tenu d'une croissance de 2,8 % du PIB en valeur, supposerait que le déficit public n'excède pas 2,3 % du PIB. Un besoin de financement des administrations publiques de 4,5 % du PIB se traduirait par une hausse du ratio d'endettement de 2,2 points. En y ajoutant l'impact des flux nets d'acquisitions d'actifs, la dette augmenterait de 3,3 points pour atteindre 88,3 % du PIB.

Cette prévision intègre uniquement un encours de prêts aux Etats en difficulté de la zone euro de 40 Md€, surtout en faveur de la Grèce, accordés directement par la France ou par l'intermédiaire du FESF en application des décisions prises jusqu'au 7 novembre 2011. Elle ne prend en compte ni l'hypothèse d'interventions du fonds européen de stabilité financière (FESF) pour acheter des titres publics sur le marché secondaire, ni la dotation en capital que les Etats devront apporter à l'institution qui gèrera le mécanisme européen de stabilité (MES) et dont la création a été avancée à juillet 2012[27]. Les crédits nécessaires à l'apport

[25] En tenant aussi compte des dépenses sensibles à la conjoncture.
[26] Avec une élasticité des recettes égale à 1,0 mais, en phase de fort ralentissement, cette élasticité peut être plus faible.
[27] Contrairement au FESF, l'institution qui gérera le MES empruntera en son nom propre, mais devra avoir un capital représentant au moins 15 % de ses actifs. Le FESF et le MES pourraient intervenir en même temps de juillet 2012 à juillet 2013.

en capital de la France devront être inscrits dans une loi de finances rectificative.

Si la croissance était nulle en 2012, le rapport de la dette au PIB approcherait 90 % du PIB, sans prendre en compte l'impact sur ce ratio de nouvelles mesures de soutien éventuelles aux pays de la zone euro, au-delà de celles prises en compte le 7 novembre.

5 - Un déficit supérieur à la moyenne européenne et une dette plus élevée qu'en Allemagne

Si le déficit public était effectivement ramené à 4,5 % du PIB en 2012, il resterait supérieur à la moyenne, hors France, de la zone euro (3,0 % du PIB) et de l'Union européenne (3,6 % du PIB), alors que celui de l'Allemagne serait de seulement 1,0 % du PIB, selon les dernières prévisions de la Commission européenne. Selon celles-ci, fondées sur une croissance de 0,6 % en France, l'écart entre la France et les autres pays ne changerait pas significativement.

Le solde primaire serait encore négatif en France, à hauteur de 1,7 % du PIB, et positif en Allemagne, à hauteur de 1,3 % du PIB.

Dans ces conditions, les rapports de la dette au PIB des deux pays continueraient à diverger, l'Allemagne ramenant son endettement public à environ 81 % du PIB contre 88 % pour la France. La dette de l'Allemagne avait presque toujours été légèrement supérieure à celle de la France depuis 1995 et un tel écart, dans ce sens, n'a jamais été observé.

La dette publique de la France serait proche de la moyenne de la zone euro et supérieure à la moyenne de l'Union européenne.

6 - Un effort structurel accru en 2012, conforme aux engagements, et portant surtout sur les prélèvements

La croissance de 0,8 % des dépenses publiques en volume prévue pour 2012 est égale à celle qui est inscrite dans la loi de programmation.

Si cet objectif de dépenses était respecté, la composante de l'effort structurel relative aux dépenses serait comprise entre 0,1 et 0,4 % en 2012, selon la croissance potentielle retenue (1,0 ou 1,5 %).

Le rendement des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires intervenues depuis juillet 2010 serait de 16 Md€ avec les mesures annoncées le 7 novembre, largement supérieur aux 3 Md€ inscrits pour 2012 dans la loi de programmation.

En y ajoutant l'impact décalé des réformes décidées avant juillet 2010, les mesures nouvelles auraient pour effet d'augmenter les prélèvements obligatoires de 20 Md€ en 2012, soit 1,0 point de PIB après 0,6 point en 2011. L'effort structurel reposerait à nouveau principalement sur une hausse des prélèvements obligatoires.

Au total, il représenterait de 1,1 à 1,4 point de PIB en 2012. Au cours des 20 dernières années, les efforts structurels les plus importants se sont élevés à 1,3 point de PIB en 1994 et 1,5 point en 1996.

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, corrigées pour tenir compte du plan du 7 novembre, l'engagement pris au niveau européen de réduire le déficit structurel de 1 point sera respecté.

C - Les années 2013 et 2014

1 - Une prévision de croissance des recettes reposant sur un cumul d'hypothèses favorables

La prévision de croissance du PIB pour 2013 et 2014 a été ramenée de 2,5 %, dans le programme de stabilité, à 2,0 % dans les dernières prévisions du Gouvernement. Elle suppose que le ralentissement de 2012 sera seulement temporaire et que la croissance repartira rapidement.

Les inquiétudes sur le niveau des dettes publiques en Europe et aux Etats-Unis sont cependant encore très fortes. De plus, le désendettement des agents privés peut peser fortement sur la consommation et l'investissement, alors même que les banques pourraient limiter leurs offres de crédits pour adapter la structure de leurs bilans aux nouvelles règles prudentielles. Enfin, la croissance pourrait être ralentie dans l'ensemble des pays par l'effet des programmes de redressement budgétaire. La Commission européenne et l'OCDE prévoient dans ces conditions une croissance de seulement 1,4 % en 2013.

Compte tenu des prévisions de croissance du PIB et des recettes du Gouvernement, l'élasticité des recettes publiques au PIB serait de 1,15 en 2013, ce qui est relativement élevé, puis de 1,0 en 2014.

Les mesures nouvelles déjà décidées augmenteront les prélèvements obligatoires d'environ 2 Md€ en 2013. Le Gouvernement y ajoute les 3 Md€ prévus par la loi de programmation mais sans préciser les dispositions qui devront être prises pour obtenir ce rendement. Il prévoit aussi 3 Md€ de mesures nouvelles supplémentaires chaque année de 2014 à 2016, sans en indiquer la nature.

Dans ces conditions, le taux des prélèvements obligatoires continuerait à augmenter, de 44,8 % du PIB en 2012 à 45,3 % en 2013, alors que son niveau le plus élevé était jusque là de 44,9 % (en 1999).

2 - Un objectif de dépenses à mieux documenter

a) La croissance annuelle des dépenses

La croissance des dépenses publiques en volume inscrite dans la loi de programmation et le programme de stabilité est de 0,5 % en 2013 et 2014, alors qu'elle a été de 1,7 % en volume de 2007 à 2010.

Les objectifs de croissance des dépenses publiques sont désormais plus crédibles dans la mesure où ils sont fixés dans des lois de programmation qui les déclinent pour l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Les dépenses de l'Etat font elles-mêmes l'objet d'un budget triennal (2011 à 2013 pour celui en vigueur actuellement) qui les décompose par missions. Les dotations de chaque mission sont arrêtées par le Premier ministre dans ses « lettres plafonds » pour 3 ans.

En examinant cette programmation, la Cour avait cependant souligné, dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, que les réformes engagées étaient à elles seules insuffisantes pour atteindre cet objectif de croissance des dépenses publiques. Or, celui-ci a été ramené à 0,2 % en 2013 et 0,4 % en 2014 dans le rapport économique et financier mis à jour après le discours du Premier ministre du 7 novembre 2011.

De nouvelles décisions pour 2013 et 2014 ont en effet été annoncées le 7 novembre 2011. Elles prennent surtout la forme d'un durcissement des normes de dépenses appliquées à l'Etat et à l'assurance maladie sans que les mesures nécessaires pour les respecter soient toujours précisées.

Il a ainsi été annoncé, pour chaque année de 2013 à 2016, une baisse supplémentaire de 1,0 Md€ des dépenses de l'Etat par rapport à l'application de la norme zéro valeur, alors que la stabilisation des dépenses de l'Etat en valeur n'est pas documentée au-delà de 2013.

Ainsi, les économies affichées par le Gouvernement sur la masse salariale à l'horizon de 2016 reposent non seulement sur la prolongation de la règle du « un sur deux », mais aussi sur des hypothèses non explicitées entre lesquelles des choix devront être faits, comme la poursuite du gel de la valeur du point ou la diminution du taux de rétrocession aux agents des gains de productivité.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie serait ramené de 2,8 % à 2,5 %, ce qui représente 0,5 Md€ de dépenses en moins. Les types de mesures envisagées pour respecter ce nouvel objectif au-delà de 2012 ne sont pas précisés. Le raccourcissement du calendrier de mise en œuvre de la réforme des retraites, en lui-même approprié, aurait un impact plus faible.

Au total, les décisions annoncées le 7 novembre ont permis de réduire la progression des dépenses publiques de presque 2 Md€ chaque année et de ramener leur taux de croissance de 0,5 % (programme de stabilité) à 0,3 % (dernière prévision) sur 2013-2014.

b) L'impact sur la dette des économies annoncées le 7 novembre

Le Gouvernement escompte un impact de 27,5 Md€ des mesures annoncées le 7 novembre sur la dette[28] qui s'explique de la manière suivante.

Leur impact sur le déficit public d'une année donnée résulte du cumul de cette baisse annuelle d'environ 2 Md€ depuis 2011. Il serait ainsi de presque 2 Md€ en 2012, de 4 Md€ en 2013 et de 9 Md€ en 2016.

Tableau 2 : impact annoncé des économies du 7 novembre (Md€)

Impact en/sur :	2012	2013	2014	2015	2016
Hausse des dépenses	- 1,8	- 1,9	- 2,3	- 1,0	- 2,0
Déficit	- 1,8	- 3,7	- 6,0	- 7,0	- 9,0
Dette	- 1,8	- 5,5	- 11,5	- 18,5	- 27,5

Source : rapport économique, social et financier mis à jour le 22 novembre 2011

L'impact sur la dette publique une année donnée résulte lui-même du cumul des impacts sur le déficit des années antérieures. A l'horizon de 2016, il serait ainsi de 27,5 Md€ (cf. tableau ci-dessus)[29]. En y ajoutant l'impact des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires annoncées le 7 novembre, le Gouvernement présente un plan de 65 Md€.

Ce mode de présentation, habituel dans d'autres pays, appelle des précautions d'utilisation.

Mécaniquement, en effet, cet impact est d'autant plus important qu'il est prolongé à un horizon lointain. Ainsi, réaliser 2 Md€ d'économies supplémentaires chaque année permet de réduire la dette de 90 Md€ à l'horizon de 2020.

[28] Le volet dépenses des mesures annoncées le 24 août comprend une économie de 1,0 Md€ sur le budget de l'Etat, limitée à l'année 2012.
[29] 33 Md€ avec l'économie annoncée le 24 août.

De plus, la croissance des dépenses publiques, à politique inchangée, peut entraîner une augmentation de la dette bien plus importante. Celle-ci serait de 75 Md€ à l'horizon de 2016 si la croissance des dépenses était de 0,5 % par an, comme prévu dans le programme de stabilité, et de 285 Md€ si elle était de 1,7 % par an, comme dans les années 2007 à 2010.

3 - Un effort structurel à augmenter en 2013 et 2014

Le Gouvernement affiche une réduction du déficit structurel de 1,4 point de PIB en 2013 puis de 0,9 point chacune des années 2014 à 2016, mais elle résulte en partie d'élasticités élevées des recettes. L'effort structurel programmé est en fait moindre.

Les mesures nouvelles de hausse de prélèvements obligatoires annoncées dégageraient des montants de 5 Md€ en 2013 et 3 Md€ en 2014, mais celles qui sont documentées représentent 2 Md€ en 2013 et aucune ne l'est pour 2014.

Si les dépenses et les hausses de prélèvements sont conformes aux prévisions du rapport économique et financier mis à jour, l'effort structurel sera de 0,6 à 1,0 % du PIB en 2013 et de 0,4 à 0,7 % en 2014.

***

L'ensemble des éléments précédents montre que la trajectoire des déficits publics inscrite dans la loi de programmation au-delà de 2012 (3,0 % du PIB en 2013 et 0 en 2016) repose sur des hypothèses macroéconomiques favorables et un effort structurel qui devrait être plus ambitieux et reposer sur des mesures plus précises.

II - Les enjeux et conditions de la baisse du déficit

Dès les premiers signes, à l'automne 2008, d'un fort ralentissement de la croissance en 2008-2009, un consensus s'est dégagé dans de nombreux pays, dont la France, pour compléter l'assouplissement de la politique monétaire décidé par les banques centrales, par une politique budgétaire de relance au-delà du jeu des stabilisateurs automatiques.

Le contexte est aujourd'hui radicalement différent, en France et dans beaucoup de pays de la zone euro. L'endettement public a augmenté de plus de 20 points de PIB depuis fin 2007 et prive les Etats de marges de manœuvre. La réduction du déficit est plus que jamais indispensable pour rassurer les créanciers des Etats et des autres entités publiques,

obtenir un effet favorable sur la charge d'intérêt, renforcer la croissance à moyen terme et garantir l'autonomie de la politique économique et sociale.

Ces mesures de consolidation budgétaire auront toutefois un impact négatif sur l'activité à court terme, d'ampleur variable en fonction des mesures retenues. Or, la perspective d'une croissance faible, voire nulle, peut aussi inquiéter les créanciers des Etats. La voie est donc devenue très étroite.

A - Les enjeux

1 - Une dérive de la dette en l'absence de mesures correctrices

Pour commencer à réduire la dette, en pourcentage du PIB, les comptes publics doivent dégager un excédent primaire supérieur à un seuil minimal, appelé « solde primaire stabilisant ». Il est lui-même égal au produit de la dette par l'écart entre son taux d'intérêt moyen et le taux de croissance nominal du PIB. Si le solde primaire est insuffisant, la dette augmente mécaniquement sous l'effet des intérêts.

Avec une croissance potentielle de 1,0 ou 1,5 % et un taux d'intérêt de 3,4 % (taux moyen en 2010), un excédent primaire structurel de 0,3 % à 0,8 % du PIB est nécessaire pour stabiliser la dette au niveau de 85 % du PIB. Or, le solde primaire structurel de la France était négatif à hauteur de 2,1 % du PIB en 2011 selon la Commission européenne[30]. Il faudrait donc le réduire de 2,4 à 2,9 points de PIB pour commencer à réduire la dette.

L'effet de « boule de neige » de la dette qui résulterait du maintien du déficit primaire structurel à son niveau de 2011 peut être illustré par deux scénarii conventionnels reposant sur des taux de la croissance potentielle de 1,0 ou 1,5 %[31].

La dette atteindrait 100 % du PIB en 2015 ou 2016, selon le scénario, et 122 ou 113 % du PIB en 2020. La charge d'intérêts représenterait environ 4,5 % du PIB en 2020, soit 9 % des recettes

[30] L'estimation du solde structurel de la Commission européenne est prise ici à titre provisoire. La Cour réexaminera l'évolution du déficit structurel dans son rapport de juin 2012 sur les finances publiques.

[31] Les autres hypothèses retenues sont : la croissance du PIB est supérieure à ce potentiel de 2013 à 2020 (mais de 1 % en 2012) et permet de ramener le déficit primaire effectif (3,1 % du PIB en 2011) à son niveau structurel en 2020 ; le prix du PIB croît de 1 % en 2012 puis de 1,0 ou 1,5 % ; le taux d'intérêt moyen de la dette croît de 0,1 point par an ; il n'y a pas de mesures de soutien aux pays de la zone euro au-delà de celles prévues le 7 novembre.

publiques ou l'équivalent des crédits budgétaires consacrés aux missions « enseignement scolaire » et « enseignement supérieur et recherche ».

Ces « scénarii de l'inacceptable » maintiendraient la France dans une zone très dangereuse dont il faut au contraire s'éloigner rapidement en réduisant la dette. A titre d'illustration, un effort structurel de 1 point de PIB par an pendant cinq ans, en commençant en 2012, permettrait de stabiliser la dette à 91 % du PIB en 2013 puis de la ramener à 78 % du PIB en 2020[32]. Ce scénario de redressement est proche de celui du programme de stabilité.

2 - Un risque de hausse des taux et de la charge d'intérêt

Il est impératif de ne pas laisser les marchés anticiper un risque de non soutenabilité des finances publiques. En effet, après être resté inférieur à 50 points de base jusqu'à juin 2011, l'écart de taux entre les obligations d'Etat françaises et allemandes a approché 200 points[33] en novembre 2011, avant de redescendre aux environs de 125 points à la mi-janvier.

Le taux des obligations publiques françaises se sont écartés des taux allemands qui ont eux-mêmes diminué, et le taux moyen de la dette française a peu augmenté, mais l'exemple de l'Italie ou de l'Espagne montre que la prime de risque sur la dette d'un grand Etat peut rapidement augmenter de plusieurs centaines de points.

L'effet de « boule de neige » de la dette pourrait alors rapidement paraître incontrôlable et l'Etat connaître d'importantes difficultés pour lever les emprunts nécessaires pour couvrir le déficit. Au surplus, les échéanciers de remboursement de la dette actuelle conduisent à des besoins de refinancement très importants dans les prochaines années. Selon le FMI, en tenant compte de la dette à court terme et en supposant qu'elle est renouvelée à l'identique, ces besoins de refinancement représenteraient environ 330 Md€ en 2012 et 340 Md€ en 2013 (après 280 en 2011), contre respectivement 250 et 200 Md€ en Allemagne, 350 et 300 Md€ en Italie.

[32] Avec une croissance potentielle de 1,5 %.
[33] Un point de base correspond à un intérêt de 0,01 %.

La détention de la dette publique par des non résidents

Le taux de détention de la dette de l'Etat par des non résidents fin 2010 est plus élevé en France (68 %) que dans les pays comparables (53 % en Allemagne, 46 % en Espagne et 44 % en Italie) et c'est en France qu'il a le plus augmenté depuis 10 ans (de 33 points).

Le taux de détention de la dette publique totale par des non résidents est moins bien connu mais les données collectées par Eurostat confirment ce constat. Ce taux était de 57 % en France fin 2009, contre 50 % en Allemagne, 43 % en Italie et 46 % en Espagne (52 % en moyenne dans la zone euro), et c'est en France qu'il a le plus augmenté de 2004 à 2009.

Ce taux peut être considéré comme un signe de succès de la politique suivie par l'agence France Trésor consistant à diversifier les créanciers de l'Etat, pour réduire la dépendance à l'égard de certains d'entre eux, et à s'adapter à leurs besoins. Il témoignerait de la cote de confiance de la France auprès des investisseurs internationaux, sans présenter de risques particuliers si leur comportement est identique à celui des investisseurs nationaux. Il est en effet probable que les principaux investisseurs accordent une égale attention à tous les grands pays et choisissent leurs placements selon des critères identiques qui laissent peu de place à un « biais domestique ».

Certains épargnants préfèrent, toutefois, les placements dans leur propre pays, parce qu'ils en ont l'habitude, en connaissent mieux les fondamentaux et évitent des coûts de transaction. Ce « biais domestique » existe encore dans tous les pays bien qu'il soit affaibli par l'ouverture internationale des marchés de capitaux, notamment dans la zone euro du fait de la disparition du risque de change et plus particulièrement en France au vu des comparaisons précédentes. Il tient au comportement d'acteurs plus petits, en particulier les ménages, lorsqu'ils investissent directement ou lorsqu'ils choisissent des organismes de placement collectif.

Un fort taux de détention de la dette publique par les non-résidents peut constituer un élément de risque dans les périodes de tensions sur les marchés des emprunts publics, car ils pourraient être plus enclins que les résidents à des revirements soudains et extrêmes provoqués par des informations partielles, voire erronées.

Qu'un taux élevé de détention de la dette publique par les non résidents soit réellement ou non un facteur de risque, il est parfois perçu ainsi, y compris dans les publications d'institutions comme l'OCDE, le FMI et la Banque centrale européenne, ce qui constitue en soi un élément de fragilité.

Orienter l'épargne des ménages français vers le financement de l'Etat pourrait réduire cette fragilité, mais l'achat de titres publics se substituerait à d'autres investissements, répartis dans des proportions indéterminées entre la France et les autres pays. Le principal objectif doit être de réduire l'endettement de l'ensemble des agents, publics et privés, vis-à-vis de l'extérieur, en rééquilibrant la balance des paiements courants.

3 - Des risques pour la croissance à moyen terme et l'indépendance de la politique économique

Dans les « scénarii de l'inacceptable », les marges de manœuvre de la politique économique et sociale seraient considérablement réduites, à l'image ce que l'on peut observer dans d'autres pays.

La hausse du taux des emprunts publics pourrait aussi avoir un impact négatif sur les conditions de financement des investissements privés. Certes, les taux d'intérêt des obligations privées ont moins augmenté que ceux des emprunts publics depuis la crise de 2008-2009, les entreprises privées apparaissant désormais moins risquées que les Etats, mais l'augmentation des taux des emprunts publics pourrait s'accompagner d'une hausse du taux des crédits bancaires.

En effet, les ratios de solvabilité et de liquidité incitent les banques et assurances à détenir des titres publics dont la dépréciation, s'ils paraissent plus risqués, peut se traduire par des pertes et des besoins en fonds propres. Les établissements financiers pourraient alors augmenter les taux de leurs crédits et être plus sélectifs pour rétablir leurs marges.

En outre, les agents privés peuvent anticiper qu'un déficit public entraînera à terme des hausses d'impôts. Les ménages peuvent alors augmenter leur épargne, pour y faire face, et les entreprises réduire leur investissement, ceux-ci apparaissant moins rentables.

Ces comportements, qui freinent la croissance à moyen terme, sont d'autant plus probables que la dette publique est élevée et paraît difficile à maîtriser. Le taux d'endettement actuel est dans une zone où de tels effets peuvent se manifester.

Les événements récents confirment également que l'endettement public constitue un risque majeur pour la cohésion de la zone euro[34].

[34] La Cour notait, dans son rapport de 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques, que « *les pays les plus rigoureux n'accepteront pas facilement d'aider les autres, alors même que l'explosion des emprunts publics pourrait avoir un impact négatif sur tous les pays* ».

B - Les conditions d'une réduction du déficit

La réduction des déficits publics a généralement un effet négatif à court terme sur l'activité. En France, les modèles macroéconomiques montrent que le PIB diminue de 0,5 à 1,3 %, selon les mesures prises, lorsque le déficit est réduit d'un point de PIB, en supposant que les autres pays maintiennent leurs déficits inchangés. Selon l'OCDE, cet effet est de 25 à 50 % plus élevé lorsque ses pays membres réduisent ensemble leur déficit de ce montant.

Cet effet défavorable est temporaire, même dans des modèles d'inspiration keynésienne, mais il faut essayer d'en limiter l'ampleur. En effet, outre ses conséquences sociales, un chômage conjoncturel prolongé peut réduire les compétences des demandeurs d'emploi, se transformer en un chômage structurel et entraîner une baisse de la croissance potentielle.

Cet effet négatif peut être limité en présentant des programmes de redressement crédibles des finances publiques, en retenant des mesures appropriées et en améliorant la compétitivité de l'économie.

1 - La crédibilité des mesures de redressement

Les multiplicateurs keynésiens de court terme peuvent être limités par les effets des déficits sur les comportements d'épargne des ménages, les taux d'intérêt et l'investissement privé, mais ces effets ne jouent pas nécessairement de manière symétrique quand les déficits augmentent ou diminuent. En particulier, les ménages et les entreprises peuvent augmenter leur épargne et réduire leur investissement face à une aggravation du déficit sans pour autant avoir le comportement inverse face à un programme de redressement budgétaire, du moins tant qu'il ne leur paraît pas suffisamment crédible.

Si certains pays, comme la Suède, ont connu une forte reprise de l'activité après un effort important de consolidation budgétaire, elle a en partie résulté de la croissance des autres pays.

Il est donc probable que les effets keynésiens défavorables de la diminution du déficit public seront prédominants à court terme, mais une confiance suffisante dans le redressement des comptes publics peut limiter leur ampleur en incitant les ménages à épargner moins et les entreprises à investir plus.

Or, la succession rapide dans le temps de mesures de redressement, au fil des révisions à la baisse des perspectives de croissance, pourrait au contraire donner aux ménages et aux entreprises l'impression que la

réduction du déficit public imposera des efforts sans cesse croissants et les inciter à accroître leur épargne et réduire leur investissement.

Pour que la confiance soit suffisante, la nature et le calendrier des mesures de redressement doivent faire l'objet d'une programmation pluriannuelle précise qui soit la plus stable possible.

2 - L'importance de la nature des mesures de redressement

L'impact à court terme sur l'activité économique dépend de la nature des mesures mises en œuvre pour réduire le déficit public. Il est maximal si cette réduction résulte d'une baisse de l'investissement public et minimal si elle tient à des mesures qui se traduisent par une baisse du revenu de ménages ayant peu de contraintes de liquidités.

Pour ne pas affecter la croissance à moyen terme, l'ajustement budgétaire doit préserver l'investissement et, plus généralement, les « dépenses d'avenir », à condition que leur rentabilité socio-économique soit avérée.

Le dosage des mesures de redressement doit enfin permettre une répartition équitable des efforts.

3 - L'amélioration de la compétitivité

Même si les agents privés anticipent une réduction de l'endettement public, leur plus grande confiance ne sera sans doute pas suffisante pour les conduire à épargner moins et à investir plus.

En effet, la crise de 2008-2009 tient, pour partie, à un endettement privé excessif dont la réduction suppose un relèvement des taux d'épargne, qui affectera la consommation, et une baisse de l'investissement. L'endettement privé est certes moins élevé en France que dans les autres pays, mais il y diminuera probablement aussi. Les perspectives de ralentissement de la croissance et de hausse du chômage pourraient aussi inciter les ménages à augmenter leur taux d'épargne.

De plus, les nouvelles règles prudentielles imposées aux banques et assurances et la hausse des risques associés aux placements en actions, du fait de l'accroissement de leur volatilité, vont accroître le coût de financement des investissements privés.

Il est, au total, probable que l'épargne des agents privés augmente et que leur investissement diminue. Leur capacité de financement pourrait donc augmenter.

Or, la somme des capacités de financement des agents publics et privés n'est autre que la capacité de financement de la Nation, qui se lit dans le solde de la balance des paiements courants. Une augmentation des capacités de financement des administrations publiques et des agents privés n'est possible que si le solde de la balance des paiements courants s'améliore.

Cette amélioration suppose que la compétitivité de l'économie française s'accroisse, en permettant des gains de parts de marché, ou que la demande intérieure (consommation et investissement) croisse moins vite en France qu'à l'étranger. Le ralentissement de la demande intérieure pourrait se traduire par des pertes d'emplois, de pouvoir d'achat et en définitive de recettes publiques. L'accélération de la demande étrangère ne pourrait résulter que de politiques plus expansionnistes dans les autres pays.

L'amélioration de la compétitivité est la seule solution qui dépende de décisions nationales et constitue donc une orientation indispensable.

III - Les orientations

A la fin de 2011, les tensions sur les marchés financiers étaient fortes dans la zone euro et les indicateurs de confiance des ménages au plus bas en France. Les évolutions macroéconomiques et financières des prochains mois sont très difficilement prévisibles et des scénarii de rupture ne peuvent être exclus. Dans ces conditions, la stabilisation, puis la réduction, du niveau d'endettement public est impérative pour respecter les obligations de la France vis-à-vis de ses partenaires européens et maintenir la confiance des ménages et des investisseurs.

Elle suppose une résorption rapide du déficit structurel, ce qui représente un effort d'au moins 5 points de PIB. Or, l'effort réalisé en 2011 et programmé pour 2012 représente au total de 1,5 à 2,0 points selon l'hypothèse de croissance potentielle.

Une grande part du chemin reste donc à faire et la faible crédibilité de la France, du fait du non respect de ses engagements antérieurs en matière de maîtrise des finances publiques, oblige à programmer rapidement et précisément les efforts supplémentaires nécessaires.

Dans une conjoncture macroéconomique difficile, le redressement des comptes publics n'est toutefois possible que si la croissance est préservée au maximum. Or, elle pourrait être affectée par une succession de plans de redressement décidés au fur et à mesure des révisions à la

baisse de la croissance qui renforcerait l'attentisme des agents économiques privés.

La présentation, dans un délai proche, d'un nouveau programme pluriannuel de redressement des comptes publics fondé sur des prévisions de croissance prudentes et comportant des mesures suffisamment précises pour assurer un effort structurel de 3 à 4 points de PIB, concentré sur le début de la période de programmation, permettrait de donner aux agents économiques une visibilité et une confiance suffisantes pour limiter l'effet négatif de la consolidation budgétaire sur l'activité à court terme.

Le prochain programme de stabilité, qui sera déposé en avril 2012 et traduira les engagements européens de la France, devrait en être le vecteur, ce qui n'interdirait pas au Gouvernement issu des élections de modifier la nature des mesures de redressement.

L'effort structurel réalisé dans les années 1994 à 1998 par la France pour obtenir sa qualification à l'euro s'est élevé au total à 4,0 points de PIB. C'est un effort d'ampleur comparable qui est nécessaire.

Pour éclairer ces décisions, la Cour formule, comme dans son rapport de juin 2011, des observations et recommandations sur le pilotage des finances publiques et la problématique de leur redressement.

A - Le pilotage des finances publiques

1 - Des outils de programmation à renforcer et compléter

Les outils de programmation ont été renforcés ces dernières années mais présentent encore plusieurs faiblesses.

Les dispositions de la deuxième loi de programmation des finances publiques (2011-2014) constituent un progrès par rapport à celles de la première (2009-2012), dans la mesure notamment où un effort structurel minimal de réduction du déficit public est prévu. L'exemple de la règle interdisant toute nouvelle dépense fiscale non gagée dans la première loi montre cependant que la portée juridique de ces dispositions n'est pas supérieure à celle des autres lois et devrait donc être renforcée. Les décisions prises au sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 le rendront nécessaire.

La trajectoire prévue pour le déficit et la dette publics dépend notamment de la croissance du PIB dont la prévision est inévitablement fragile. Or, il est difficile et risqué d'ajuster systématiquement les mesures de redressement aux révisions à la baisse de cette prévision.

Dans ces conditions, la programmation des finances publiques doit s'appuyer, comme dans d'autres pays européens, sur des prévisions de croissance du PIB et des recettes publiques compatibles avec une estimation prudente de la croissance potentielle.

Les règles relatives aux dépenses et recettes ne peuvent pas s'appliquer aux collectivités territoriales et à certains organismes sociaux (Unedic et régimes complémentaires de retraite), en l'état actuel du droit. L'absence d'une gouvernance de l'ensemble des administrations publiques conduit donc à durcir les normes de croissance des dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour que les objectifs de dépenses relatifs à l'ensemble des administrations publiques soient atteints avec un degré suffisant de certitude. Une telle gouvernance devrait donc être mise en place.

Le mouvement de stabilisation en valeur puis de réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales, seul outil de régulation actuellement disponible, devra être poursuivi au-delà de 2012. Conjugué à la limitation depuis 2010 de leur pouvoir de vote des taux des impôts locaux et au renchérissement probable du coût de leurs emprunts, cette évolution devrait les inciter à se donner les moyens de mieux maîtriser que par le passé la progression de leurs dépenses.

Le déficit des comptes sociaux est une anomalie et leur rééquilibrage est un impératif, comme l'a de nouveau souligné la Cour dans son rapport de septembre 2011 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Le pilotage par des normes de dépenses étant insuffisant, tout nécessaire qu'il soit, la loi de programmation devrait comprendre des dispositions juridiquement contraignantes à l'égard des lois de finances et de financement de la sécurité sociale intégrant un refus de principe de tout déficit des comptes sociaux.

Une plus grande harmonisation des systèmes comptables, surtout entre l'Etat et ses opérateurs, et la mise en place de nouveaux dispositifs d'alerte contribueraient à améliorer le pilotage des finances publiques.

Enfin, la Cour rappelle que, si les règles sont utiles, c'est de réformes ambitieuses et inscrites dans la durée que viendra le redressement des finances publiques.

2 - De nouvelles règles européennes à mettre en œuvre

Un « paquet » de six directives et règlements sur la « gouvernance économique » de l'Europe entrera en application en 2012 et imposera de nouvelles obligations visant à améliorer la surveillance budgétaire,

notamment : une trajectoire plus précise de réduction de la dette ; la mise en place de règles budgétaires nationales, surveillées par des institutions indépendantes ; un effort structurel minimal ; une programmation pluriannuelle couvrant l'ensemble des administrations publiques ; la transmission d'informations plus précises (sur les dépenses fiscales, les garanties, notamment) et plus fréquentes (des résultats mensuels ou trimestriels en comptabilité de caisse et trimestriels en comptabilité nationale) ; des pouvoirs accrus de contrôle et de sanction de la Commission (Eurostat) sur la qualité des comptes des administrations publiques ; des prévisions macroéconomiques et budgétaires mieux étayées.

A l'issue des sommets de la zone euro du 26 octobre et du 9 décembre 2011, des mesures complémentaires concernant la gouvernance économique et budgétaire ont été annoncées pour renforcer la soutenabilité des finances publiques et la croissance.

En particulier, chaque pays devra inscrire, dans sa constitution ou dans un texte « de niveau équivalent », une règle limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB. Les projets de lois de finances devront être fondés sur des prévisions indépendantes et soumis à la Commission et au Conseil si le pays est en « déficit excessif ». Les sanctions prévues pour le cas où les « déficits excessifs » ne seraient pas corrigés suffisamment vite seront plus automatiques.

La Cour examinera les conséquences à tirer de ces nouvelles dispositions européennes pour la France dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2012. Dans son rapport public annuel de 2010, elle avait, toutefois, déjà noté que fixer une limite au déficit structurel dans un texte supra-législatif suppose de déterminer précisément le mode de calcul du solde structurel et les modalités de contrôle du respect de cette règle.

Les comités budgétaires indépendants

La Commission européenne a consacré un chapitre de son dernier rapport sur les finances publiques dans l'Union européenne (septembre 2011) à la « gouvernance budgétaire » dont elle mesure la qualité à travers deux indicateurs : le premier concerne les « règles budgétaires » et le second les « comités budgétaires indépendants », dont le renforcement est préconisé par les organisations internationales (OCDE, FMI).

Ce deuxième indicateur mesure l'existence d'institutions publiques indépendantes du Gouvernement et du Parlement (autres que la Banque centrale) et chargées d'au moins une des quatre missions suivantes, ainsi que la nature des fonctions effectivement exercées : l'analyse des finances publiques et de la politique budgétaire ; la publication d'avis sur la politique budgétaire ; la publication de recommandations sur la politique budgétaire ; l'élaboration de prévisions macro-économiques et budgétaires.

Selon ce rapport, la Cour des comptes, dont l'indépendance est constitutionnellement garantie, remplit les trois premières fonctions, et la commission économique de la Nation la quatrième, ce qui permet à la France de se situer, au regard de cet indicateur, au cinquième rang sur les 17 Etats de l'Union européenne ayant au moins une institution de ce type.

B - La problématique du redressement au-delà de 2012

Les prélèvements obligatoires sont déjà très élevés en France, par comparaison avec ceux des autres pays, notamment l'Allemagne, et peuvent difficilement alourdir les coûts de production des entreprises sans dégrader davantage la compétitivité. L'effort de redressement doit donc porter principalement à l'avenir sur les dépenses publiques, d'autant plus que, pour 2011 et 2012, il comporte surtout des hausses de prélèvements obligatoires. Cependant, la maîtrise des dépenses, même renforcée, ne suffira pas et de nouvelles augmentations des recettes sont inéluctables.

1 - Ralentir fortement la croissance des dépenses

Alors que la croissance tendancielle des dépenses publiques était de 1,7 % par an en volume de 2007 à 2010, leur progression devrait être de 0 à 0,5 % (selon la croissance potentielle retenue), soit d'environ 1,5 point de moins, pour que l'effort structurel d'un point de PIB porte pour moitié sur les dépenses. Le Gouvernement s'est donné un objectif proche avec une croissance de 0,4 % en volume des dépenses sur la période 2013-2016.

Si l'hypothèse est faite, à titre illustratif, d'une réduction identique de 1,5 point de la croissance des dépenses de chacune des administrations publiques, l'Etat devrait, pour ce qui le concerne, ramener son objectif « zéro volume » à un objectif « – 1,5 % en volume » ; l'objectif de croissance annuelle de l'ONDAM, qui était de 3,0 % en valeur de 2007 à 2010, devrait être ramené à 1,5 % (à inflation inchangée), et pas seulement à 2,5 %, ce qui montre l'ampleur des efforts nécessaires.

Une programmation crédible suppose bien entendu de différencier les efforts, selon les administrations et par nature de dépenses, et de préciser comment les économies nécessaires seront obtenues.

La réalisation de tels objectifs suppose de prendre des décisions très difficiles allant très au-delà de ce qui a été arrêté à ce jour et que les exemples suivants tendent seulement à illustrer.

La démarche de réexamen des politiques publiques, qui prend aujourd'hui la forme de la révision générale des politiques publiques (RGPP) considérée par le Gouvernement comme le principal instrument de maîtrise des dépenses publiques, devrait être étendue à d'autres dépenses d'intervention et à d'autres secteurs (collectivités territoriales, caisses de sécurité sociale, hôpitaux publics). Elle a en effet porté jusqu'à présent essentiellement sur la masse salariale et les autres dépenses de fonctionnement de l'Etat et des ODAC.

Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la réduction des dépenses de fonctionnement devraient s'appuyer non seulement sur la réorganisation des services de l'Etat, mais aussi sur un réexamen en profondeur de ses missions. La stabilisation de la masse salariale de l'Etat, hors pensions, supposerait aussi de prolonger au-delà de 2012 le gel de la valeur du point de la fonction publique et/ou de diminuer sensiblement le taux de rétrocession des gains de productivité aux agents sous forme de mesures catégorielles[35].

La diminution du taux de croissance des dépenses publiques tient pour une bonne part à un ralentissement de la croissance des dépenses locales qui doit être encore plus marqué et s'inscrire dans la durée, à travers une réorganisation des structures, intercommunales notamment, un réexamen des politiques et une stabilisation des effectifs.

Les prestations sociales représentant 45 % des dépenses publiques, il serait très difficile de redresser les comptes publics sans chercher à ralentir leur progression, au-delà des effets de la réforme des retraites. Elles jouent un rôle déterminant dans la redistribution des revenus, mais

[35] Cf. communication de la Cour de septembre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

leur croissance pourrait être ralentie sans remettre en cause la solidarité envers ceux qui en ont le plus besoin en les ciblant mieux et en accentuant la place de la redistribution verticale.

Les réformes structurelles, telles que les incitations au recul de l'âge de départ en retraite ou la réorganisation du système de soins, entraînent des économies significatives, mais qui s'étalent dans la durée. Selon les estimations du Gouvernement, la réforme des retraites entraînerait environ 2 Md€ d'économies supplémentaires chaque année de 2011 à 2014. Dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour a formulé des recommandations sur l'organisation et la tarification des hôpitaux et des professions de santé de nature à améliorer à terme leur efficience. Elle a aussi noté que le dispositif actuel de prise en charge à 100 % des affections de longue durée se révèle complexe, peu cohérent et inefficace tout en étant coûteux.

Compte tenu de l'urgence de la situation des finances publiques, ces mesures doivent être complétées par des décisions difficiles mais aux effets plus immédiats.

Comme la Cour l'a noté dans son rapport de 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, une désindexation temporaire, totale ou partielle, des prestations pourrait permettre des économies rapides et importantes. Une désindexation partielle a d'ores et déjà été décidée par le Gouvernement pour les prestations familiales en 2012. Une application sur un champ plus large comme les pensions de retraite hors minima sociaux représenterait près de 1,0 Md€ d'économies par an (tous régimes confondus) pour tout écart de 0,5 point par rapport à l'inflation, soit presque 3,0 Md€ par an pour un gel avec une inflation de 1,5 %.

Une réduction de deux points du taux de croissance des dépenses d'assurance maladie permettrait aussi d'obtenir une économie d'environ 3 Md€. Elle impliquerait d'agir encore plus fortement sur les prix des médicaments, dont le niveau est dans certains cas plus élevé en France comme le notait la Cour dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, sur les tarifs de remboursement des prestataires de soins et sur la participation financière des assurés.

2 - Augmenter et redéployer les prélèvements obligatoires

Pour que les comptes publics soient structurellement à l'équilibre, l'effort structurel doit être d'environ 5 points de PIB. La Cour a recommandé, dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, qu'il porte majoritairement sur les dépenses. L'effort réalisé en 2011 et prévu pour 2012 représente de 1,5 à

2 points et prend surtout la forme de hausses des prélèvements obligatoires.

Il est donc nécessaire de faire un effort complémentaire d'au moins 3 points de PIB, soit d'au moins 1 point de PIB (20 Md€) par an pendant trois ans, et d'accentuer sans tarder le ralentissement des dépenses. Avec une hypothèse de croissance potentielle de 1,0 %, seule une baisse en volume des dépenses publiques permettrait que plus de la moitié de l'effort structurel (soit plus de 10 Md€) porte chaque année sur les dépenses.

Faute de pouvoir parvenir à une diminution en volume des dépenses, les prélèvements obligatoires devraient être relevés de 10 Md€ par an après 2012.

Le rapport de juin 2011 donnait des pistes pour accroître le total des prélèvements obligatoires, qui restent d'actualité. Il soulignait notamment que la réduction du coût des niches sociales et fiscales est dans son principe préférable à l'augmentation des taux des impôts et cotisations.

La Cour a ainsi recommandé de réduire le coût des niches fiscales de 10 Md€ par rapport à leur niveau de 2010, et d'autant celui des niches sociales. Compte tenu de ses dernières observations sur les dépenses fiscales, présentées dans la deuxième partie de ce rapport, elle souligne qu'il est désormais possible, et souhaitable, de réduire le coût des dépenses fiscales de plus de 15 Md€ par rapport à cette même référence (les mesures adoptées jusqu'ici permettent de le diminuer de 5 Md€ à l'horizon de 2013).

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne[36], cette augmentation des recettes devrait s'inscrire dans une stratégie fiscale de moyen terme permettant d'améliorer la compétitivité, la croissance potentielle et l'emploi, en répartissant équitablement les efforts. Un redéploiement des prélèvements pesant sur le coût du travail vers d'autres assiettes est ainsi nécessaire.

[36] « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », mars 2011.

CONCLUSION

Après des déficits très élevés en 2009 et 2010, l'année 2011 a vu s'amorcer un redressement des comptes publics. L'effort structurel de réduction du déficit s'est élevé à environ 0,5 point de PIB, hors impact de la fin du plan de relance. L'effort programmé pour 2012 est plus important (environ 1,25 point de PIB) et n'a été dépassé que deux fois au cours des vingt dernières années. Il suppose toutefois un ralentissement des dépenses qui n'est pas totalement acquis. S'il se confirme, conformément aux prévisions du Gouvernement, la croissance des dépenses et la hausse des prélèvements obligatoires en 2011 et 2012 devraient alors respecter les objectifs inscrits dans la loi de programmation et le programme de stabilité.

Le redressement des finances publiques est aussi engagé dans les autres pays si bien que le déficit de la France devrait rester supérieur à la moyenne européenne en 2011 et 2012. La dette publique française continuerait à croître pour avoisiner 90 % du PIB alors que celle de l'Allemagne aurait amorcé sa décrue dès 2011.

Les perspectives macroéconomiques et financières des prochains mois sont très incertaines et la réduction des déficits publics, dans l'ensemble de l'Union européenne, risque d'être contrecarrée par un net ralentissement de l'activité affectant les recettes des administrations publiques. En France, de nouvelles mesures de redressement seraient nécessaires pour respecter l'objectif de déficit de 4,5 % du PIB en 2012 si la croissance s'avérait inférieure à la prévision du Gouvernement.

L'objectif de ramener en 2013 le déficit à 3,0 % du PIB est encore plus difficile à atteindre car la programmation repose sur un cumul d'hypothèses favorables.

Si les plans de rigueur ont un impact négatif temporaire sur l'activité, les conséquences économiques et sociales d'une poursuite de l'endettement seraient encore plus graves.

La confiance, nécessaire pour limiter cet effet négatif, pourrait être érodée par une succession de mesures de redressement et ne peut résulter que d'une perspective crédible de stabilisation, puis de réduction, du niveau d'endettement public à un horizon suffisamment proche. L'effort réalisé en 2011 et programmé pour 2012 représentant de 1,5 à 2,0 points de PIB, il faut rapidement se donner pour cap, et s'y tenir, un effort structurel supplémentaire de réduction du déficit représentant au moins 3 points de PIB (soit 60 Md€) et s'appuyant sur des mesures plus précises.

Plus de la moitié du chemin reste donc à faire. La France, qui a rarement respecté ses engagements antérieurs, ne peut regagner sa crédibilité qu'en programmant précisément les efforts supplémentaires nécessaires pour atteindre cet objectif et respecter ses obligations vis-à-vis de ses partenaires européens. Tel devrait être un objet essentiel du programme de stabilité qui sera présenté en avril 2012.

Alors que les plans annoncés jusque là font porter l'ajustement surtout sur des hausses des prélèvements, un ralentissement plus marqué des dépenses publiques est désormais indispensable. De nouvelles hausses des prélèvements obligatoires seront néanmoins nécessaires. Pour renforcer le potentiel de croissance à moyen terme, les impôts et cotisations sociales devront aussi être redéployés pour améliorer la compétitivité des entreprises. C'est en effet à un double déficit, des comptes publics et de la balance des paiements courants, que la France est confrontée. Dès lors, ces deux déficits doivent diminuer de pair pour permettre à notre pays de retrouver durablement le chemin de la croissance.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	64

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

Nous partageons l'analyse de la Cour concernant l'impérieuse nécessité de rééquilibrer les comptes publics et de réduire l'endettement public, ainsi que la nécessaire participation de l'ensemble des acteurs à cet effort d'ajustement. Nous souscrivons également à ses recommandations de supprimer les dépenses fiscales dont l'utilité économique n'est pas démontrée et d'étendre la RGPP aux dépenses sociales.

Nous avons noté la prise en compte par la Cour d'un certain nombre de progrès réalisés dans la gestion de nos finances publiques. Nous regrettons néanmoins que le rapport ne mentionne pas davantage les efforts importants entrepris par le Gouvernement pour réduire notre déficit public, en dépit de la dégradation de la conjoncture économique et financière depuis l'été 2011. Certaines analyses de la Cour nous semblent en outre devoir être nuancées.

1. La Cour sous-estime l'effort de redressement des comptes publics, et en particulier l'action du Gouvernement pour ralentir significativement la dépense.

Les analyses de la Cour, et les conclusions qu'elle en tire, tendent à minimiser les efforts sans précédent entrepris pour maîtriser nos finances publiques, en particulier les mesures prises pour freiner la progression des dépenses.

Par exemple, le scénario d'évolution de la dette publique de la France à horizon 2020 produit par la Cour retient une stagnation du déficit primaire à son niveau de 2011. Cette hypothèse revient à faire abstraction des lois financières pour 2012 pourtant votées et promulguées, des mesures d'économies inscrites dans la loi de programmation des finances publiques, des mesures de consolidation annoncées le 24 août et le 7 novembre qui améliorent de manière très significative le solde primaire dès 2012 (17 Md€ dès 2012 et plus de 25 Md€ à horizon 2016), ainsi que des réformes déjà votées, qui auront un impact à moyen terme (notamment, la réforme des retraites). Cette présentation incomplète paraît d'autant plus regrettable que les pays européens sont sous le regard permanent des agences de notation et des marchés financiers, qui ne manqueront pas d'appuyer leur analyse sur les conclusions de la Cour.

La Cour s'interroge sur la fréquence des plans successifs de redressement, en ce qu'ils nuiraient à la crédibilité des mesures de redressement de la France et à la confiance des acteurs économiques en !a stratégie de consolidation budgétaire. Ils sont au contraire la preuve de la

réactivité du Gouvernement face à des événements exceptionnels et de sa détermination à tenir ses engagements.

Les mesures décidées les 24 août et 7 novembre 2011 participent d'une stratégie d'ensemble inscrite dans la durée : le 23 novembre dernier, le Gouvernement a présenté une actualisation du rapport économique social et financier détaillant une stratégie pluriannuelle de redressement des finances publiques vers l'équilibre, en 2016. Elle repose sur 115 Md€ d'économies entre 2011 et 2016, détaillées par grands postes, autant qu'il est possible de le faire à cet horizon.

Le meilleur indice de la crédibilité de ce plan est le respect, voire le dépassement, des objectifs annoncés, comme le note la Cour : en 2010 le déficit constaté (7,1 points de PIB) a été nettement inférieur aux objectifs inscrits dans le PLF 2010 (8 ½ points de PIB). La cible de déficit 2011 (5,7 %) devrait également être tenue, comme l'admet la Cour elle-même, et même certainement dépassée, alors que la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 fixait un objectif de 6%. Ces résultats, factuels, mériteraient d'être mis en avant dans le rapport, ainsi que la manière dont le Gouvernement a pris, de façon réactive des mesures de redressement le 24 août et le 7 novembre 2011, visant à compenser immédiatement la révision de la croissance.

Affirmer que l'effort de consolidation repose majoritairement sur les recettes est en outre très discutable, dans un contexte de maîtrise sans précédent des dépenses publiques. Ce ralentissement de très grande ampleur des dépenses mériterait d'être davantage souligné, de même que le respect des normes de dépense sur lesquelles il s'appuie. En 2010 comme en 2011, les normes « 0 valeur » et « 0 volume » qui s'appliquent au budget de l'Etat sont intégralement respectées, et la dépense est en baisse de 260 M€ en 2011 par rapport à celle de 2010 sur le périmètre « 0 valeur hors dette et pensions », ce qui constitue une première historique. De même, l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) a été respecté en 2010 pour la première fois depuis sa mise en place en 1997, et il le sera très vraisemblablement en 2011.

De plus, il est difficilement évitable que l'effort en recettes, plus immédiat, soit plus important au début d'un plan de redressement pluriannuel ; les économies en dépenses nécessitent en général des réformes structurelles non instantanées pour être soutenables. Néanmoins, dans la stratégie pluriannuelle des finances publiques publiée le 23 novembre dernier, l'effort en dépense représente la moitié des économies dès 2011, pour en atteindre les deux tiers en 2016.

Enfin, la Cour affirme que le « ralentissement des dépenses n'est pas acquis » pour 2012. Or l'essentiel du ralentissement par rapport à la tendance historique (2,6 % par an en moyenne de 1978 à 2008) a déjà été

réalisé (0,7 % en volume en 2011, après 0,6 % en 2010) ou définitivement voté dans les lois financières pour 2012.

2. Les calculs d'effort structurel présentés par la Cour sont contestables, et minimisent les efforts réellement accomplis.

La Cour décrit un effort structurel limité : celui-ci serait d'après elle « quasiment nul en 2010 », entre 0,4 et 0,7 point en 2011, et entre 1,1 et 1,4 point en 2012. Il serait par la suite « insuffisamment ambitieux », de l'ordre de 0,6-1,0 pt PIB en 2013 et 0,4-0,7 pt en 2014.

Les calculs de la Cour tendent en fait à minimiser les efforts réalisés.

En premier lieu, le choix de la Cour d'exclure de l'effort structurel des facteurs considérés comme temporaires, comme le contrecoup du plan de relance, n'est pas consensuel - il n'est pas partagé par la Commission européenne - et apparaît contestable. L'extinction progressive des mesures de relance en 2010 et la non-reconduction de la mission « Plan de relance de l'économie » en 2011 ne sont pas, en effet, la conséquence automatique de l'amélioration de la conjoncture. Y parvenir a nécessité des efforts réels qui pourraient être mieux mis au crédit du Gouvernement et du Parlement.

Par ailleurs, la Cour estime que la croissance potentielle de l'économie française se situerait entre 1,0 et 1,5 %, alors qu'elle avait retenu un chiffre de 1,6 % dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, ce qui diminue mécaniquement l'effort en dépenses dans cette approche reposant sur des bases conventionnelles. Elle justifie la révision à la baisse par les difficultés de financement de l'économie qui pèseraient sur la croissance potentielle et par la révision à la baisse des chiffres des organisations internationales. Ces arguments sont discutables.

L'effet de nouvelles règles prudentielles sur la croissance potentielle n'est en effet pas univoque. Elles pourraient certes peser temporairement sur l'investissement des entreprises, mais les exigences plus importantes sur le bilan des banques obligent aussi à mieux sélectionner les prêts accordés, et donc à choisir les investissements les plus productifs. De plus, les nouvelles règles prudentielles ont pour but d'éviter les crises systémiques. Ces dernières ont un impact marqué non seulement sur la croissance effective, mais aussi sur la croissance potentielle via les effets d'hystérèse. L'effet des nouvelles règles pourrait donc en moyenne être positif, s'il permet d'éviter des crises majeures. Dans tous les cas, il est difficile d'utiliser cet argument pour justifier une baisse substantielle de la croissance potentielle dès 2011.

Les estimations de croissance potentielle réalisées par certaines organisations internationales sont quant à elles exagérément sensibles aux évolutions économiques de court terme, ce qui rend problématique l'utilisation de ces chiffres pour la politique budgétaire. Ainsi, la majeure partie de la révision opérée par la Commission (croissance potentielle de

1,1 % sur la période 2011-2015, contre 1,5 % au printemps dernier) résulte de l'utilisation de filtres statistiques qui rendent l'estimation très procyclique. Par ailleurs, les effets de la réforme des retraites ne sont pas bien pris en compte dans la méthode de la Commission : la croissance de la population active est de 0,5 % en moyenne entre 2012 et 2015 d'après l'Insee, soit une contribution moyenne à la croissance potentielle de 0,3 pt, contre 0,1 pt d'après la Commission.

A tout le moins, la fourchette retenue par la Cour pour la croissance potentielle aurait donc pu contenir l'estimation de la croissance potentielle retenue par le Gouvernement, soit 1,7 %.

Par ailleurs, l'évaluation de l'effort structurel par la Cour aurait mérité d'être mise en regard des calculs réalisés pour actualiser, en novembre 2011, le rapport économique, social et financier. Ils ont l'avantage de mettre en lumière les efforts réels mis en œuvre par les administrations (115 milliards d'euros d'effort en 2016 par rapport à un scénario sans réforme), puisqu'ils sont établis par rapport à un tendanciel analytique d'évolution des dépenses. Ainsi, la stratégie mise en place par le Gouvernement a permis un effort structurel de 0,8 % du PIB en 2010 et de 1,5 % en 2011. A l'avenir, l'effort structurel programmé est de 1,5 % en 2012, 1 % en 2013 et 0,9 % de 2014 à 2016.

La Cour met ainsi en cause la croissance tendancielle retenue dans ce rapport pour les dépenses de santé. Il s'agit en réalité du même tendanciel que celui qui est utilisé pour le PLFSS, et qui est calculé pour être au plus juste de ce que serait la dépense sans mesures nouvelles d'économies : il prend en compte l'ensemble des mesures d'économies réalisées les années antérieures, les reports de charges de l'année précédente et l'évolution des dépenses avant mesures nouvelles d'économies.

La Cour affirme par ailleurs que la croissance tendancielle retenue pour les dépenses de l'Etat n'est pas clairement explicitée. Elle est le résultat d'une démarche analytique, différenciée selon les dispositifs ainsi qu'il est procédé en construction budgétaire, afin de mesurer l'effort réalisé : pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention, un tendanciel spécifique à chaque dispositif, calculé en fonction de ses déterminants propres, a été retenu pour chiffrer les économies liées à la RGPP ; pour les dotations aux collectivités locales, le tendanciel est celui de la norme d'évolution de ces mêmes dotations en 2010 (comme l'inflation, soit une progression plus faible que les années précédentes), avant leur gel en valeur ; pour la masse salariale, le tendanciel retenu correspond à un scénario hors suppressions de postes et avec une progression du point fonction publique égale à son évolution moyenne sur 2001-2010. Il nous paraît justifié et conforme à la réalité de présenter les économies brutes induites par les suppressions d'emplois, hors retour catégoriel aux agents. La nature des mesures catégorielles, dont le contenu réformateur s'est beaucoup enrichi, constitue une rupture forte de la RGPP avec les pratiques antérieures. Leur diminution

en 2011 et 2012 montre d'ailleurs que leur niveau est effectivement limité à 50 % des économies, une fois 1'effet des décisions antérieures à 2009 retraité.

Les efforts d'économies ainsi calculés nous semblent plus proches de l'impact réel des mesures prises, et viennent utilement éclairer et nuancer l'analyse plus conventionnelle de l'effort structurel privilégiée par la Cour.

3. Le Gouvernement a présenté un budget détaillé pour l'Etat jusqu'en 2013 et une programmation des recettes et des dépenses jusqu'en 2016. Documenter dès maintenant l'ensemble des mesures de consolidation à cet horizon ne serait pas judicieux.

La Cour reproche au Gouvernement de ne pas documenter dès à présent certaines mesures en recettes (3 Md€ par an prévus par la LPFP) et en dépenses (détail des mesures sur l'Etat pour respecter les normes de dépense, objectif national de dépenses d'assurance maladie à 2,5 %) sur la période 2013-2016.

Comme le souligne elle-même la Cour, l'annuité 2013 du budget triennal est toutefois documentée, à l'exception du « rabot » supplémentaire spécifique à 2013 annoncé le 7 novembre 2011. Il faut en outre rappeler que, jusqu'en 2008, le principe même de pluriannualité était absent de nos finances publiques : disposer dès maintenant d'une programmation pour l'année 2013 très proche de la cible est un progrès indéniable. Nous sommes de ce point de vue en avance sur notre principal partenaire européen : les Allemands ne disposent pas encore d'un budget pluriannuel. Quant à l'après-2013, la stratégie pluriannuelle détaillée de redressement des finances publiques à horizon 2016, présentée en novembre, quelques mois avant de grandes échéances électorales, constitue une rupture inédite par rapport aux pratiques antérieures, qui pourrait être saluée.

Il ne semble pas judicieux d'aller au-delà. Tout d'abord, la programmation pluriannuelle n'a pas vocation à être aussi détaillée que les projets de loi de finances. Elle prévoit des plafonds de dépenses et des planchers de mesures nouvelles permettant de mettre en œuvre la trajectoire de solde sur laquelle la France s'est engagée auprès de ses partenaires européens. Le détail des mesures qui permettent d'atteindre ces objectifs intermédiaires dépend de la situation économique et des choix politiques du Gouvernement, qui ont vocation à être précisés dans les projets de loi de finances annuels. Pour autant, le respect des plafonds globaux de dépenses du budget de l'Etat et de l'ONDAM, l'atteinte et même le dépassement important des planchers en mesures nouvelles fixés dans la LPFP, et la réactivité du Gouvernement face au risque de ne pas tenir les cibles de déficit, montrent que l'absence de documentation des mesures très en amont ne constitue pas un obstacle au respect des objectifs fixés.

En outre, annoncer longtemps à l'avance des mesures fiscales poserait des problèmes pratiques (modification des comportements ex ante pour échapper à l'impôt) et politiques (pression des groupes d'intérêt avant l'entrée en vigueur de la mesure).

Première partie
Les finances publiques

Chapitre II

Les dépenses fiscales

1- Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer

2- Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

*Les dépenses fiscales sont également évoquées dans le tome II du présent rapport (deuxième partie « La Cour insiste », chapitre I « Des réformes structurelles insuffisantes », 1 « Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes »).

1

Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer

PRESENTATION

La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a posé les grandes lignes des réductions d'impôt en faveur des investissements réalisés outre-mer. Ces aides fiscales ont ensuite été souvent modifiées, principalement par la loi de finances pour 2001, puis par la loi de programme pour l'outre-mer, dite loi « Girardin[37] » du 21 juillet 2003, et par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, dite loi LODEOM.

La loi « Girardin » de juillet 2003 a élargi et rendu plus favorables les aides fiscales existantes[38]. Celles relatives aux investissements en immobilier de logement ont ensuite été en partie réformées par la loi de mai 2009.

Par ces mécanismes de défiscalisation, l'Etat apporte, certes, une aide financière importante à l'outre-mer, mais à un coût très élevé. En effet, 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.

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour avait déjà examiné deux cas particuliers de défiscalisation outre-mer[39]. Elle les aborde ici dans leur ensemble et conclut à la nécessité de supprimer les défiscalisations « Girardin ».

[37] Du nom du ministre de l'outre-mer alors en fonction, Madame Brigitte Girardin.
[38] Aux articles 199 undecies A, 199 undecies B et 217 undecies et duodecies du code général des impôts.
[39] « Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna » (pages 495 et suivantes).

I - Pour le contribuable : des réductions d'impôt très avantageuses

A - Les différentes possibilités de réductions d'impôt

Les défiscalisations « Girardin » visent à favoriser les investissements en logements ou les investissements productifs réalisés outre-mer en permettant aux investisseurs de déduire de leurs impôts une partie du coût de ces investissements. Ces investisseurs peuvent être des personnes physiques qui réduisent ainsi le montant de leur impôt sur le revenu ou bien des entreprises qui diminuent le montant de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

1 - Les réductions d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs

La loi « Girardin[40] » permet aux contribuables domiciliés en France de réduire leur impôt sur le revenu à raison des investissements productifs qu'ils réalisent dans les quatre départements d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, à Mayotte[41], à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

L'impôt acquitté l'année suivant l'investissement est diminué de 50 % de son montant, voire 60 % ou même 70 %[42], à condition notamment qu'il soit exploité par une entreprise exerçant une activité dans tout secteur sauf ceux explicitement exclus par la loi[43].

Le « coup de rabot » sur les niches fiscales appliqué par la loi de finances pour 2011 a légèrement réduit ces taux.

La loi de mai 2009 (LODEOM) a étendu le champ de ces mécanismes de défiscalisation aux activités de recherche-développement et à la pose de câbles sous-marins de communication. En revanche, elle l'a restreint pour les véhicules de tourisme.

---

[40] Article 199 undecies B du code général des impôts.
[41] Devenu le cinquième département d'outre-mer le 31 mars 2011.
[42] 60 % en Guyane sous certaines conditions, à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna. Les taux peuvent être majorés de 10 points pour des investissements de production d'énergie renouvelable.
[43] Notamment dans sa version en vigueur en 2011 : commerce, conseils ou expertise, éducation, santé et action sociale, banque, finance et assurance, activités immobilières, navigation de croisière, divers services aux entreprises, activités associatives, activités postales.

2 - Les réductions d'impôt sur le revenu au titre des investissements en logement

Trois formes d'investissement en logement, réalisés dans les mêmes départements et collectivités d'outre-mer, ouvrent droit à réduction d'impôt pour les contribuables domiciliés en France[44].

Pour l'achat d'un logement destiné à la location, la réduction d'impôt, étalée sur cinq ans, est variable selon que le logement relève d'un secteur à loyer libre ou d'un secteur à loyer intermédiaire : elle était, jusqu'en 2011, respectivement, de 40 % et 50 % du prix du logement[45] et pouvait même atteindre jusqu'à 64 %[46]. L'application du « coup de rabot » a légèrement diminué ces taux. La réduction d'impôt était subordonnée à la location du logement pendant cinq ans (secteur libre) ou six ans (secteur intermédiaire).

En raison des effets d'éviction de ce dispositif pour les logements sociaux, la loi de mai 2009 (LODEOM) y a mis un terme pour les logements du secteur libre, à partir du 1er janvier 2012, et pour ceux du secteur intermédiaire, à partir du 1er janvier 2013, et elle a créé un mécanisme équivalent réservé aux logements sociaux qui est entré en vigueur à compter de la décision de validation de l'aide fiscale par la Commission européenne du 4 décembre 2009[47]. La réduction d'impôt est de 50 % du prix des logements, l'année suivant leur construction, à condition notamment qu'ils soient loués pendant au moins 5 ans à des personnes dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds.

Pour l'achat d'un logement destiné à servir de résidence principale, jusqu'en 2011, la réduction d'impôt était de 25 % du coût d'achat, étalée sur dix ans. Depuis 2011, elle est de 22 %.[48] La loi de mai 2009 (LODEOM) a réduit cette aide fiscale en la réservant aux primo-accédants, c'est-à-dire aux personnes qui ne sont pas propriétaires de leur logement depuis au moins deux ans, et en limitant les surfaces prises en compte (entre 50 et 150 m² selon la taille des familles). Un texte

[44] Article 199 undecies A du code général des impôts.
[45] Limité par un coût maximum au m².
[46] Logement situé dans une zone urbaine sensible (+ 10 %) et avec une installation en énergie renouvelable (+ 4 %).
[47] Article 199 undecies C du code général des impôts.
[48] Avant 2011, le taux, de 25 %, pouvait être majorée de 10 points pour un appartement situé en zone urbaine sensible et de 4 points en cas d'usage de sources d'énergie renouvelable Depuis 2011, le taux, de 22 %, peut être majoré de 9 et 4 points.

réglementaire a relevé ce plafond légal, en prenant en compte, en plus, les varangues[49] dans la limite de 14 m².

Enfin, pour la rénovation de logements ou la mise aux normes antisismiques, la loi de mai 2009 a étendu les possibilités de défiscalisation : elle s'applique désormais aux immeubles de plus de 20 ans, et non plus de 40 ans comme auparavant. La surface des logements concernés n'est pas plafonnée, contrairement à celle des logements neufs, alors que certaines rénovations s'apparentent à des reconstructions, mais le coût au m² est plafonné.

3 - Les réductions d'impôt sur les sociétés au titre des investissements

Les entreprises qui réalisent des investissements productifs ou en logements[50] peuvent déduire le montant de ces investissements de leurs résultats imposables[51]. Ce montant est donc déduit deux fois de leur résultat : une première fois, l'année de l'investissement ; une seconde fois, les années suivantes, au fil de l'amortissement du bien investi.

B - Les montages locatifs

Les investissements ouvrant droit à réduction d'impôt peuvent être réalisés par le contribuable pour son propre compte : par exemple, une entreprise d'outre-mer qui achète un équipement pour ses propres besoins ou bien une personne physique qui acquiert un logement pour y habiter ou pour le louer directement.

Cependant, le plus souvent, les investissements sont réalisés par une société de portage qui loue le bien à un tiers.

Ces sociétés de portage sont des sociétés de personnes : une société civile immobilière (SCI) ou une société en nom collectif (SNC) ou même une société en participation (SEP)[52]. Elles sont créées par des cabinets spécialisés qui commercialisent des « produits » de défiscalisation. Les contribuables, en achetant ces « produits », deviennent actionnaires de ces sociétés et peuvent ainsi réduire leurs impôts, sans même toujours connaître la nature, ni la localisation des investissements en cause.

[49] Grands balcons couverts.
[50] A condition qu'ils soient loués pendant au moins six ans à des personnes dont les revenus n'excèdent pas certains plafonds fixés par décret.
[51] Articles 217 undecies et duodecies du code général des impôts.
[52] La loi de finances pour 2011 a supprimé la possibilité pour les sociétés en participations d'intervenir dans ces montages ce qui devrait faciliter certains contrôles.

Pour sa part, la société de portage réalise l'investissement, en complétant l'apport de fonds propres par des emprunts pour financer l'investissement, mais chaque « contribuable investisseur » est considéré comme le réalisant à hauteur de sa quote-part dans le capital de la société.

1 - Le cas des investissements productifs

Pour que l'investissement ouvre droit à réduction d'impôt, il doit être loué pendant cinq ans, sauf exceptions, à des conditions telles qu'une partie de la réduction d'impôt obtenue par les contribuables investisseurs soit rétrocédée à l'entreprise d'outre-mer locataire.

Entre 2003 et 2010, cette partie rétrocédée devait être au minimum de 60 % pour les investissements d'un montant supérieur à 300 000 € et de 50 % pour les autres. Ces taux ont été portés à respectivement 62,5 % et 52,63 % par la loi de finances pour 2011 concomitamment avec l'abaissement du taux de réduction d'impôt.

Le financement de l'investissement et la réduction d'impôt sur le revenu

La société de portage finance l'investissement de trois manières : par un apport de ses actionnaires d'un montant égal à la rétrocession, donc de 30 % ou plus du montant de l'investissement, s'il est supérieur à 300 000 € ; par un emprunt bancaire d'une durée de cinq ans pour environ la moitié du montant de l'investissement ; par un dépôt de garantie du locataire et éventuellement une subvention ou la récupération de la TVA non perçue récupérable pour le solde. L'année de réalisation de l'investissement, les contribuables investisseurs ont droit de déduire 50 % du montant de l'investissement du montant de l'impôt dû, payé l'année suivante.

La période de location et son dénouement

Pendant la période de location, l'exploitant verse à la société de portage un loyer pour l'usage du bien. Cette société rembourse l'emprunt bancaire et les intérêts y afférents grâce aux loyers qu'elle perçoit.

A l'issue de la période de location, l'exploitant lève son option d'achat sur le bien pour un prix égal au dépôt de garantie, la société de portage restitue simultanément le dépôt de garantie, puis est dissoute.

Les modalités de la rétrocession et ses conséquences

La rétrocession d'une partie de la réduction d'impôt au profit de l'exploitant d'outre-mer est réalisée *via* les loyers et le prix de cession du bien, convenus à l'avance. Lors de la dissolution de la société de portage, les contribuables investisseurs ne récupèrent donc rien de leur apport initial.

L'exemple suivant donne la mesure de la particulière attractivité de ce type de défiscalisation pour le contribuable bénéficiaire.

Un investissement de 1 M€ peut, en effet, être financé par un apport initial des contribuables investisseurs limité à 300 000 €, puisqu'il donne droit à une réduction d'impôt de 500 000 €. Celle-ci est rétrocédée à l'exploitant outre-mer à hauteur de 60 %[53] (300 000 €), sous forme d'abandon par les contribuables investisseurs de leur apport initial. Ceux-ci bénéficient donc de la réduction d'impôt à hauteur de 200 000 € : ils ont décaissé 300 000 € à fonds perdus l'année de l'investissement, puis ont bénéficié d'une réduction de 500 000 € sur leur impôt payé l'année suivante.

En pratique, la rentabilité de l'opération est plus faible car les contribuables investisseurs décaissent en plus les frais de montage des opérations. Ceux-ci sont mal connus et très variables ; dans les opérations examinées par la Cour, la plupart était de l'ordre de 6 à 7 % du montant de l'investissement. Appliqué aux données ci-dessus, un taux de 7 % conduirait les contribuables à décaisser 370 000 € l'année de l'investissement (et non 300 000 €) et réduirait leur bénéfice à 130 000 €, soit une rentabilité de leur « placement » d'environ 35 %, nette d'impôt, en moins d'un an (130 000 € / 370 000 €).

Le tableau ci-dessous montre schématiquement les dépenses et les recettes des différentes parties prenantes du montage locatif dans ce cas.

[53] Taux porté à 62,5 % à partir de 2011 par le « coup de rabot » appliqué par la loi de finances pour 2011.

Les recettes et les dépenses dans un montage locatif (en k€)

En milliers d'euros	Etat	Contri-buables	Mon-teur	Société de portage	Exploitant en outre-mer
Année de l'investissement					
Dépenses		~ 300 + ~ 70		1 000 (inves-tissement)	~ 150 (dépôt de garantie)
Recettes			~ 70	~300 (capital) ~ 550 (emprunt) ~ 150 (dépôt de garantie)	
Année suivant l'investissement					
Dépenses	500			Remboursement emprunt	Loyer minoré
Recettes		500		Loyer	
Quatre années suivantes					
Dépenses				Remboursement emprunt	Loyer minoré
Recettes				Loyer	
A l'issue de la dernière année					
Dépenses				Restitution du dépôt de garantie ~ 150	Achat du bien pour ~ 150
Recettes				Cession du bien pour ~ 150	Récupération du dépôt de garantie ~ 150
Bilan	- 500	~ + 130	~ 70	0	(~ + 300)[54]

Source : Cour des comptes

Cette rentabilité très élevée, peu entamée par le « coup de rabot » prévu par la loi de finances pour 2011, ne peut être considérée comme la contrepartie de risques qui seraient eux-mêmes très élevés.

Les risques pris par les contribuables ne sont en principe pas nuls : l'exploitant peut rencontrer des difficultés à payer les loyers prévus ou ne pas respecter les obligations liées à la défiscalisation et surtout le monteur d'opération peut être indélicat.

Toutefois, les conséquences du premier risque sont très réduites. En effet, les montages comportent en général des clauses de non recours des banques qui prêtent à la société de portage à l'égard des associés, car elles prennent des sûretés réelles sur l'investissement.

Les conséquences du deuxième risque sont également réduites en raison des garanties de l'exploitant aux associés au cas où

[54] L'avantage pour l'exploitant, globalement de 300 000 € (rétrocession), est obtenu *via* des loyers ou un prix d'acquisition du bien, au terme de la période de location, moindres que si l'investissement n'avait pas été aidé.

l'administration fiscale rappellerait les réductions d'impôt en raison du non respect des conditions d'exploitation prévues, rappels qui ont été jusqu'à présent très rares.

2 - Le cas des investissements en logement

Les investissements en immobilier de logement font l'objet de montages équivalents à ceux utilisés pour les investissements productifs[55].

Les contribuables souscrivent au capital d'une société de portage (SCI, SNC, etc.) qui finance la construction de logements. Cette société de portage conclut avec une société immobilière locale deux contrats : le premier de promotion immobilière par lequel cette dernière s'engage à construire les logements en cause ; le second pour la gestion et la location des logements. La société immobilière consent dès l'origine une promesse d'achat des logements à l'issue de la période obligatoire de location.

Toutefois, il n'y a pas d'obligation quantifiée de rétrocession de l'avantage fiscal, comme pour les investissements productifs. La seule contrepartie de cet avantage est l'obligation de louer à des conditions particulières, notamment le plafonnement des loyers pour les logements du secteur intermédiaire. Tout l'avantage fiscal ne profite pas aux locataires, une partie en est conservée par les contribuables investisseurs.

Dans les nouveaux montages pour les logements sociaux, la réduction d'impôt est de 50 % du prix des logements, l'année suivant leur construction ; 65 % au moins de cette réduction d'impôt doit être rétrocédée à la société immobilière locale. Comme il s'agit d'une société d'HLM, l'opération est donc désormais quasiment sans risque pour les contribuables investisseurs.

C - Des opérations agréées, d'autres de plein droit

1 - Les opérations agréées

Les investissements supérieurs à un certain montant ou dans certains secteurs d'activité doivent être préalablement agréés par l'administration fiscale, au niveau soit local, soit central. Le seuil d'agrément qui était de 300 000 € pour les investissements productifs a

[55] Les contribuables qui souhaitent se constituer un patrimoine immobilier, peuvent acheter directement un logement. Au terme de la période de location minimale, ils peuvent librement en disposer. Cette forme d'investissement présente davantage de risques que la souscription au capital d'une société de portage.

été abaissé à 250 000 € par la loi de mai 2009 (LODEOM). Il est requis au 1er euro pour certains secteurs d'activité considérés sensibles par le droit communautaire. Pour les investissements en logement, la loi précitée a fixé le seuil à 2 M€. Environ 500 investissements sont agréés chaque année.

L'administration connaît ainsi les sociétés de portage des investissements agréés et est à même de contrôler, notamment, leur matérialité et le respect des obligations relatives à leur exploitation.

2 - Les opérations de plein droit

Lorsque le montant de l'investissement est inférieur aux seuils précités, le contribuable investisseur peut, de « plein droit », c'est-à-dire sans contrôle préalable de l'administration fiscale, réduire son impôt. Cette réduction d'impôt sur le revenu ou d'assiette d'impôt sur les sociétés est certes mentionnée dans la déclaration de revenu ou de bénéfice des contribuables intéressés. Toutefois, avec ces seules bases déclaratives, l'administration ne connaît pas les caractéristiques des investissements aidés (localisation et nature). Cette méconnaissance limite fortement les possibilités de contrôle.

La loi de finances pour 2006[56] a obligé les sociétés de portage à déclarer, à des fins statistiques, leurs opérations. Le nombre de déclarations déposées en 2008, au titre des investissements de 2007, a été insuffisant pour en permettre le traitement statistique. 2 343 déclarations relatives aux investissements de 2008 ont été déposées en 2009 ; l'INSEE en a achevé en juillet 2010 l'exploitation statistique ; seules celles relatives aux investissements productifs ont permis de tirer quelques enseignements.

La loi de mai 2009 (LODEOM) a étendu cette obligation déclarative aux personnes physiques, puis la loi de finances pour 2011 a institué une telle obligation aux monteurs d'opérations[57]. En 2011, au titre des investissements de 2010, première année de la télétransmission obligatoire, 55 000 déclarations ont été déposées, mais pratiquement toutes étaient vierges ; aussi l'INSEE n'a-t-il pu actualiser les données relatives à 2009.

S'agissant d'un dispositif à la fois coûteux et ancien, cette situation d'ignorance qui perdure est anormale.

[56] Article 242 sexies et article 171 AX de l'annexe 2 du code général des impôts.
[57] Article 242 septies du code général des impôts.

II - Pour l'Etat : un coût élevé, toujours croissant

A - Une dépense fiscale non maîtrisée

1 - Des coûts mal connus et mal prévus

Les pertes de recettes fiscales résultant des mesures « Girardin » sont estimées selon des méthodes différentes pour l'impôt sur le revenu et pour celui sur les sociétés. L'administration considère que la méthode utilisée pour l'impôt sur le revenu est fiable ; en revanche celle utilisée pour l'impôt sur les sociétés permet seulement d'établir un « ordre de grandeur ».

Le montant de dépenses prévu pour l'année par le projet de loi de finances initiale est le plus souvent inférieur au montant définitivement estimé, deux ans plus tard, pour cette même année. Ainsi, l'estimation initiale, en 2007, du coût du dispositif pour les investissements productifs en 2008 était de 550 M€ ; son coût a finalement été estimé, en 2009, à 640 M€, soit 16 % de plus.

2 - Un poids rapidement croissant

Les coûts estimés de l'ensemble des défiscalisations sont en augmentation constante depuis 2005, sauf en 2010.

La dépense globale a surtout augmenté parce que le nombre de ménages bénéficiaires de ces avantages fiscaux s'est fortement accru : entre 2005 et 2009, de 7 700 bénéficiaires à 18 600, soit + 142 %, pour les investissements productifs ; de 27 000 à 41 700, soit + 54 %, pour les investissements immobiliers.

Cette progression rapide s'explique sans doute par le caractère particulièrement attractif de ces dispositifs : la moyenne de la réduction d'impôt est d'environ 40 000 € par contribuable investisseur et le bénéfice brut d'environ 16 000 €, qui sont connus d'un public de plus en plus large.

Les coûts des défiscalisations « Girardin » (en M€)

Dispositifs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs[58]	340	450	530	640	767	710	730
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements en logements (secteurs libre et intermédiaire)[59]	170	200	240	300	361	355	360
Réduction d'impôt sur les sociétés [60]	170	140	150	150	135	160	220
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements sociaux						11	70
Totaux	680	790	920	1 090	1 263	1 236	1 380
Evolution en % n / n-1		+ 16	+ 16	+ 18	+ 16	- 2	+ 12

Source : Cour des comptes à partir des documents annexés aux projets de lois de finances

** : les données pour 2011 sont provisoires*

Au coût supporté par l'Etat doit être ajouté celui revenant aux collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie qui ont chacune ajouté leurs propres défiscalisations, cumulables avec celles de l'Etat. Ce sujet fait l'objet du point 2 du présent rapport.

3 - Une charge financière non maîtrisée

L'Etat perd des recettes fiscales sans limite.

Les opérations de plein droit ne sont soumises à aucune autorisation préalable. Pour les autres opérations, l'administration peut refuser son agrément, en particulier si elles n'apparaissent pas viables. Toutefois, cette faculté n'a pas ni pour objet, ni pour effet, de plafonner le montant des dépenses fiscales puisque toute opération satisfaisant aux

[58] Article 199 undecies B du code général des impôts.
[59] Article 199 undecies A du code général des impôts.
[60] Article 217 undecies et duodecies du code général des impôts.

critères d'agrément doit être agréée, même si l'exploitant d'outre-mer bénéficiaire pourrait financer l'investissement sans être aidé.

B - Des freins récents

1 - L'absence de plafonnement jusqu'en 2009

Jusqu'en 2003, les contribuables qui n'exploitaient pas eux-mêmes l'investissement bénéficiaient d'une réduction d'impôt qui ne pouvait excéder, au titre d'une année, 50 % de l'impôt dû avant application de celle-ci et avant imputation de l'avoir fiscal ou des crédits d'impôt.

La loi « Girardin » de 2003 a assoupli cette règle en faveur des contribuables qui peuvent supprimer complètement leur imposition de l'année et, comme auparavant, si le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent est une créance d'égal montant sur l'Etat, utilisable pour acquitter l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes.

Selon le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, 10 689 foyers fiscaux appartenant au centile des foyers fiscaux disposant des plus hauts revenus imposables ont bénéficié de 93,2 % de la dépense fiscale constatée en 2009 au titre des investissements productifs (710 M€/761 M€).

2 - Des mesures limitées de plafonnement depuis 2009 et le « coup de rabot » de 2011

La loi de finances pour 2009 a créé les premiers plafonnements du montant individuel des réductions d'impôt. Les lois de finances pour 2010 et pour 2011 les ont ensuite modifiés[61].

Ces plafonnements, particulièrement complexes, ne concernent que les très hauts revenus. Toutefois, la réduction d'impôt pour un même contribuable peut encore dépasser plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Le « coup de rabot » sur les niches fiscales de la loi de finances pour 2011 a été modérément appliqué aux dispositifs « Girardin ». La construction de logement social n'est pas concernée. Si, dans les autres cas, le bénéfice pour les contribuables, c'est-à-dire la réduction d'impôt qui n'a pas à être rétrocédée, est bien réduit de 10 %, l'économie pour le

[61] Articles 200 0-A et 199 undecies D du code général des impôts.

budget de l'Etat, dans le cas des montages locatifs, n'est finalement que de 4 % au lieu des 10 % initialement annoncés[62].

3 - Les effets

Les effets du plafonnement et du « coup de rabot » sur la dynamique de la dépense fiscale sont incertains.

Les dispositifs restent attractifs et les cabinets de défiscalisation peuvent s'adapter aux nouvelles règles en proposant de nouveaux produits susceptibles d'intéresser une clientèle moins aisée mais plus nombreuse.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une baisse sensible de la dépense fiscale relative aux réductions d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs : - 240 M€ par rapport à 2010. Cette baisse est attendue de la suppression des installations photovoltaïques de la liste des secteurs éligibles et du plafonnement des niches fiscales. En revanche, la dépense au titre du logement n'est pas freinée par les réformes de 2009 ; elle est prévue pour augmenter de 37 M€ par rapport à 2010, soit + 10 %. En effet, l'Etat continuera de supporter des pertes de recettes au titre des dispositifs supprimés par la loi de mai 2009 (LODEOM) jusqu'en 2017 au moins, car les réductions d'impôt concernées sont étalées sur cinq ans.

Les coûts des défiscalisations « Girardin » et « Scellier » (en M€)

Dispositifs	2010	2011 *	2012 **
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs	710	730	470
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements (secteurs libre et intermédiaire)	355	360	315
Réduction d'impôt sur les sociétés	160	220	Non chiffré
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements sociaux	11	70	80
Dispositifs Scellier pour l'outre-mer [63]	3	8	11
Totaux	1 239	1 388	
Evolution n / n-1	- 2 %	+ 12 %	

Source : Cour des comptes à partir des documents annexés au projet de loi de finances pour 2012

** : les données pour 2011 sont provisoires*

*** : les données pour 2012 sont des prévisions*

[62] Le législateur a en effet choisi de ne pas réduire la part dans la dépense fiscale revenant aux bénéficiaires d'outre-mer ; seul le bénéfice revenant au contribuable investisseur, environ 40 % du total, a été réduit de 10 %.

[63] XI de l'article 199 septvicies du code général des impôts.

C - Des coûts élevés au regard de l'aide apportée aux investissements outre-mer

Lorsque l'investissement qui ouvre droit à la réduction d'impôt est réalisé directement par le contribuable pour son compte en outre-mer, ce dernier bénéficie de la totalité de la dépense fiscale, qu'il s'agisse d'une personne physique qui achète un logement pour l'occuper ou le louer ou bien d'une entreprise qui réalise un investissement qu'elle exploite.

La dépense fiscale dans le cadre des montages locatifs ne bénéficie, en revanche, pas en totalité aux investissements outre-mer. L'obligation de rétrocession, dès lors qu'elle n'est pas de 100 %, implique que seulement une partie de la dépense fiscale profite aux entreprises d'outre-mer. L'autre partie, celle qui n'est pas rétrocédée, ne revient qu'aux seuls contribuables investisseurs de métropole.

Or le taux de rétrocession est limité.

Pour les opérations agréées que la Cour a contrôlées, les taux de rétrocession étaient souvent supérieurs à 60 %. Pour les opérations de plein droit dont l'INSEE a fait une analyse statistique, le taux de rétrocession est en moyenne de 39,9 %, soit moins que le minimum de 50 % fixé par la loi. Même s'il faut prendre ce résultat avec précaution, compte tenu des lacunes déclaratives, on peut estimer qu'au plus 60 % de la dépense fiscale bénéficie aux acteurs économiques de l'outre-mer et au moins 40 % aux contribuables qui défiscalisent.

En 2009, pour aider, à hauteur de 420 M€, 1,4 Md€ d'investissements productifs réalisés outre mer, l'Etat a renoncé, en 2010, à 700 M€ de recettes fiscales. Sur ces 700 M€, 280 M€ ont profité aux seuls contribuables investisseurs.

Si, pour les investissements productifs, la justification du dispositif est le coût trop élevé du crédit outre-mer ou les difficultés pour y accéder, d'autres mécanismes - bonifications d'intérêt ou garanties - pourraient être envisagés. Si la justification est l'insuffisance de fonds propres, des subventions d'investissement ou des interventions en fonds propres de sociétés de capital risque pourraient être étudiées. Dans tous les cas, le coût serait moindre pour le budget de l'Etat, même en prenant en compte les personnels nécessaires pour instruire les opérations aujourd'hui réalisables de plein droit.

Les analyses statistiques de l'INSEE permettent d'estimer à 4 000 au maximum le nombre de ces dossiers de plein droit. Comme leur montant est limité - moins de 300 000 € - quelques dizaines d'agents suffiraient pour les instruire. La dépense budgétaire supplémentaire serait

de quelques millions d'euros[64], sans commune mesure avec les 280 M€ qui bénéficient aux seuls contribuables.

Dans le cas des montages locatifs pour les investissements en logements, les seules informations disponibles sont celles relatives aux opérations agréées, d'un montant supérieur à 2 M€, car l'INSEE n'a pu exploiter les déclarations relatives aux opérations de plein droit. Les travaux de la Cour, comme ceux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, font ressortir un bénéfice significatif pour les contribuables, avec un taux moindre : environ 30 % contre environ 40 % pour les investissements productifs.

Certes, les défiscalisations « Girardin » pour le logement non social sont en voie d'extinction, mais la loi de mai 2009 (LODEOM) leur a substitué, pour les seuls logements sociaux, un dispositif comportant un taux de rétrocession de seulement 65 %. Cette nouvelle aide fiscale s'ajoute à une aide budgétaire ancienne maintenue[65].

Pour le logement social, des subventions budgétaires directes seraient moins coûteuses que la mesure instituée par la loi de mai 2009 (LODEOM), car elles économiseraient la part profitant aux seuls contribuables. Par ailleurs, un tel financement direct permettrait aussi de faire l'économie d'une double instruction, par les services fiscaux et par ceux chargés du logement, pour les opérations d'un montant supérieur à 2 M€ qui font l'objet de cofinancements.

L'administration fait valoir que la suppression de ces niches fiscales pourrait être sans effet sur le total des dépenses fiscales, car les contribuables intéressés utiliseraient alors d'autres dispositifs pour réduire leurs impôts.

Néanmoins, ce risque paraît faible. En effet, aucune niche fiscale ne permet à un contribuable de bénéficier d'une réduction d'impôt supérieure à sa mise de fonds, sauf les montages locatifs de la loi « Girardin » et de la loi de mai 2009 (LODEOM).

D - Une forte exposition à la fraude

Pour ouvrir droit à réduction d'impôt, les investissements et leurs conditions d'exploitation doivent respecter plusieurs conditions :

[64] Coût moyen annuel d'un agent pris pour 50 000 €.

[65] Ainsi 19,9 M€ d'autorisations d'engagement sont prévus au projet de loi de finances 2011 pour une aide budgétaire complémentaire aux logements locatifs sociaux défiscalisés.

matérialité de l'investissement, activité économique éligible, taux de rétrocession minimal, conditions de location, etc.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est chargée de contrôler le respect de ces conditions. Leur inobservation fait, en principe, perdre le bénéfice de l'aide fiscale.

Toutefois, ce contrôle est particulièrement difficile.

En dépit de ces difficultés, plusieurs fraudes importantes ont été découvertes par les services fiscaux dans les départements ou collectivités d'outre-mer et devraient donner lieu à des amendes fiscales et des reprises de réductions d'impôt.

La plupart des fraudes d'ampleur font l'objet de procédures judiciaires en cours. Elles peuvent être consécutives à des surfacturations, à une exploitation du bien non conforme voire même à l'absence pure et simple d'investissement.

1 - Le contrôle des opérations agréées

L'agrément d'une opération est généralement assorti d'obligations de production annuelle d'informations prouvant que les engagements souscrits sont bien respectés. De façon générale, le bureau des agréments et les services locaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP) veillent avec rigueur au respect de ces obligations.

Selon l'administration, la limitation des agréments aux seules opérations *a priori* économiquement et financièrement viables expliquerait que les retraits d'agrément soient exceptionnels. De fait, aucun agrément n'a été retiré depuis 2007, mais des procédures de retraits sont actuellement en cours.

Pour autant, la Cour a eu connaissance de deux opérations auxquelles l'administration n'a pas retiré l'agrément, bien que les investissements aidés n'aient pas été exploités comme prévus : des thoniers en Polynésie française, restés à quai ; un navire de croisière, en Polynésie française également, qui n'a navigué que huit mois au lieu des cinq ans prévus.

Le retrait d'agrément conduit à demander aux contribuables concernés de restituer les réductions d'impôt dont ils ont bénéficié. Compte tenu des garanties dont ils se sont entourés, cette restitution est *in fine* à la charge de l'exploitant. La situation financière de ce dernier s'en trouve alors bouleversée au point de remettre en cause son existence. C'est pourquoi, dans les deux cas cités, l'administration a saisi le ministre chargé du budget qui, soucieux d'éviter l'arrêt de l'activité, a décidé en

opportunité de différer le retrait d'agrément, alors que les conditions objectives de ce retrait étaient réunies.

En outre, bien que les opérations agréées soient plus faciles à contrôler, elles peuvent donner lieu à des fraudes, comme celles relevées par la Cour[66] à Wallis et Futuna, de fausses informations ayant été, dans certains cas, produites à l'administration pour obtenir les agréments.

2 - Les autres contrôles des services fiscaux

Les opérations de défiscalisation font l'objet, dans le cadre de la programmation courante des contrôles fiscaux, de vérifications qui peuvent concerner les entreprises bénéficiaires d'investissements, les sociétés de portage ou les contribuables qui défiscalisent.

a) Les difficultés du contrôle

La nature particulière de ces opérations rend leur contrôle difficile.

Tout d'abord, elles sont complexes, car elles ont souvent été modifiées depuis leur création, avec des ajouts de précisions, des élargissements ou des restrictions.

Ensuite, pour les opérations avec un montage locatif, les contribuables investisseurs sont principalement métropolitains, la structure de portage peut être située n'importe où en France, l'investissement est exploité en outre-mer. La dispersion des différentes parties prenantes, qui relèvent, chacune, de services fiscaux locaux différents, est une deuxième cause de difficulté du contrôle fiscal.

En outre, si certaines opérations sont de montants très importants, les autres, les plus nombreuses, ne sont que de quelques centaines, voire dizaines, de milliers d'euros[67]. Les moyens à déployer pour en faire le contrôle peuvent apparaître disproportionnés avec les résultats à en attendre. Pour autant, un système qui permet de réaliser un très grand nombre d'opérations de faible montant unitaire qui, jusqu'à récemment n'avaient pas à être déclarées et ne pouvaient être connues des services qu'à l'occasion d'un contrôle fiscal, est de nature à favoriser des comportements frauduleux.

Enfin, l'investissement en outre-mer est un sujet sensible, politiquement et socialement, et l'administration fiscale est soucieuse

[66] Cf. rapport public annuel 2010 annuel de la Cour des comptes.
[67] Une même opération peut se scinder en plusieurs investissements de très faible montant au profit de plusieurs entreprises locataires.

d'éviter qu'une attitude trop rigoureuse de ses services ne soit perçue comme une entrave à la mise en œuvre des dispositifs de développement de l'outre-mer voulus par le législateur.

b) La complexité de récupération des indus en cas de fraude

Le nombre élevé de contribuables concernés par une même opération augmente beaucoup la charge de travail des services pour notifier les redressements et recouvrer les indus. En outre, certains contribuables, qui peuvent être de bonne foi, n'hésitent pas à saisir le juge administratif, ce qui augmente encore le travail des services. A titre d'exemple, les services fiscaux de la Martinique estiment à 200 le nombre de rectification d'impôts qu'il faudra envoyer aux différents services de métropole afin de tenter de récupérer 2 M€ de réductions d'impôts indues.

c) Le cas des collectivités dotées de l'autonomie fiscale

Quand l'investissement ou la structure de portage est basé dans une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie fiscale - Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna - où l'Etat n'a pas de services fiscaux sur place, la situation est particulièrement difficile. Juridiquement, l'administration fiscale ne peut y faire de contrôle fiscal sur place, mais seulement solliciter l'assistance des services fiscaux de ces collectivités.

L'Etat s'est doté de moyens juridiques pour faciliter le contrôle de ces opérations, notamment l'article L 45 F du livre des procédures fiscales, mais cette disposition n'a jamais été utilisée. La loi de finances pour 2011 a modifié la rédaction de l'article L 45 F afin de faciliter sa mise en œuvre mais les décrets d'applications, en décembre 2011, n'avaient pas été publiés. Quant à l'article 15 de la loi de mai 2009 (LODEOM), qui subordonne la poursuite de la défiscalisation en dehors des départements d'outre-mer à la conclusion d'accord permettant l'échange d'information de nature fiscale, son application n'est entrée en vigueur qu'avec la ratification des accords signés avec les collectivités, par la loi organique du 19 avril 2011.

III - Pour l'outre-mer : une efficacité incertaine et des effets négatifs

Depuis 2006, plusieurs rapports de l'administration, des assemblées parlementaires ou du conseil économique, social et environnemental ont tenté d'évaluer les effets des défiscalisations « Girardin ». Si, pour la plupart, ils ont mentionné un effet positif sur l'investissement en outre-mer, tous ont aussi souligné la difficulté de l'évaluation de leur efficacité et mis en évidence divers effets non désirés. Les derniers travaux, ceux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, sont encore plus critiques.

A - Les obstacles à l'appréciation de l'efficacité

L'appréciation de l'efficacité se heurte à trois obstacles majeurs : l'absence d'objectifs précis, la mauvaise connaissance des opérations, le foisonnement des dispositifs d'aides aux économies d'outre-mer.

1 - L'absence d'objectifs précis

Dans l'exposé des motifs de la loi « Girardin » de juillet 2003, le seul objectif explicitement mentionné était la « relance des investissements », un objectif de portée conjoncturelle donc.

Parmi les critères d'agrément figure le maintien ou la création d'emplois. Par ailleurs, dans la notification de cette aide fiscale aux autorités communautaires figure l'objectif de compenser le surcoût des crédits bancaires.

Aujourd'hui, dans le projet annuel de performances du programme 123 *« Conditions de vie outre-mer »* de la mission « *Outre-mer »* annexé au projet de loi de finances, l'objectif des défiscalisations « Girardin » est ainsi libellé : « *Aider certains espaces géographiques (outre-mer)* ». Le même objectif de portée très générale est assigné à quinze autres dépenses fiscales ; seuls deux, les dispositifs « Scellier outre-mer », sont assortis d'un objectif plus précis : le « *développement et (l') amélioration de l'offre de logement* ».

Cette absence d'objectifs précis et préalablement explicités ne permet pas de définir les indicateurs et les cibles nécessaires à une évaluation objective.

2 - La mauvaise connaissance des opérations

Les investissements agréés sont connus de l'administration.

En revanche, les opérations de plein droit ne le sont encore pratiquement pas, malgré l'institution en 2006 d'une obligation déclarative.

En outre, le contrôle administratif sur place organisé, en mars 2010 seulement, par le délégué général à l'outre-mer pour évaluer les effets de l'aide fiscale ne vise, pour le moment, que les opérations agréées[68] et non celles de plein droit, pourtant tout autant coûteuses.

3 - Le foisonnement des dispositifs d'aides à l'économie outre-mer

Les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs s'insèrent dans un ensemble d'aides aux entreprises d'outre-mer : réductions de charges sociales, abattement sur le résultat pour le calcul de l'impôt sur les sociétés[69], mécanisme de la TVA non perçue récupérable.

Il est donc hasardeux, si ce n'est impossible, d'isoler l'effet spécifique d'une mesure particulière ainsi mêlée à tant d'autres.

Cependant, comme l'un des objectifs de ces dispositifs, parfois cité, est la création d'emplois, le bureau des agréments de la direction générale des finances publiques (DGFIP) calcule un ratio « emploi direct créé/montant de dépenses fiscales ». Ce ratio est le seul indicateur disponible pour mesurer un des effets attendus, mais il est limité aux seules opérations agréées, c'est-à-dire, en montant, à environ la moitié de l'ensemble.

Sous cette réserve, le coût pour le budget de l'Etat de chaque emploi direct créé aura été de 730 000 € en 2009 contre 343 000 € en 2006.

B - Des distorsions économiques et sociales

1 - Des effets d'aubaine pour certaines entreprises

Tous les investissements productifs des secteurs éligibles peuvent être défiscalisés, sans considération de la situation de l'entreprise

[68] Sur trente opérations examinées, vingt-sept ont été réalisées conformément aux engagements prévus.

[69] Abattement dont la suppression est prévue dans le projet de loi de finances pour 2012.

exploitante. Cette égalité de traitement a pour conséquence que l'Etat se prive de recettes fiscales pour réduire les charges de toutes les entreprises y compris de celles qui n'en ont pas besoin.

2 - Des situations inéquitables en matière de logement

L'aide à la construction ou à la rénovation d'habitations principales est réservée aux ménages imposables. Comme cette aide n'est soumise à aucune restriction tenant, par exemple, aux capacités contributives des ménages, elle constitue, malgré les quelques limites récemment adoptées, un avantage d'autant plus important que le contribuable est aisé.

Au-delà, la coexistence de ce dispositif avec d'autres exceptions fiscales propres à l'outre-mer - comme la réduction, dans la limite d'un certain montant, de 30 à 40 % du montant de l'impôt résultant du barème[70] - aboutit à des différences de traitement importantes entre les contribuables de métropole et ceux d'outre-mer, difficiles à justifier par des différences objectives de situation.

En effet, en mars 2010, une étude de l'INSEE a, certes, montré que le niveau général des prix à la consommation était plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en métropole : de 6,2 % à La Réunion jusqu'à 13 % en Guyane. Cependant, de telles différences sont aussi observées en métropole, par exemple, entre la région Ile-de-France et les autres régions, avec un écart supérieur à 13 %, selon une autre étude de l'INSEE d'octobre 2008.

La Cour a simulé les situations de contribuables vivant dans un département d'outre-mer ou en métropole qui, disposant des mêmes revenus, achèteraient un logement de même prix. Selon ces simulations[71], entre les impôts sur le revenu acquittés par des contribuables célibataires, disposant d'un revenu annuel de 60 000 € et achetant un logement de 150 000 €, l'écart est de plus de 7 000 € chaque année pendant dix ans à l'avantage du résident outre-mer ; pour une famille ayant quatre enfants, ayant un revenu annuel de 140 000 € et achetant un logement de 300 000 €, l'écart est de 11 400 € par an.

[70] 30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, 40 % en Guyane.
[71] Réalisée sur la base d'une réduction d'impôts égale à 25 % du coût d'achat du logement éventuellement plafonné.

C - Des effets négatifs

1 - L'éviction du logement social

Les défiscalisations « Girardin » en faveur du logement ont orienté la construction de logements vers le secteur libre et le secteur intermédiaire en développant une offre de logements, souvent de faible surface, inadaptés aux besoins de la population.

Au moins trois rapports[72] ont, en outre, dénoncé, depuis 2006, des effets d'éviction au détriment des logements sociaux, notamment à cause du renchérissement du coût du foncier.

Ce n'est qu'en 2009, avec la loi de mai dite LODEOM, qu'ont été mises en extinction progressive ces mesures au profit d'une aide fiscale réservée à la construction de logements sociaux.

2 - L'excès d'investissement dans certains secteurs

La régulation des aides en fonction des besoins sectoriels de chaque territoire ne peut être que partielle ou brutale. C'est en effet la loi qui fixe les secteurs économiques éligibles.

Pour les opérations agréées, le critère de viabilité économique de l'opération permet en principe à l'Etat de refuser son agrément à un investissement qui viendrait déséquilibrer un secteur où l'offre est suffisante. En revanche, les opérations de plein droit ne peuvent être maîtrisées. Seule la loi peut les interdire en retirant un secteur, où l'offre est excessive de la liste des secteurs éligibles ou permettre de les réguler en imposant un agrément au 1er euro.

La défiscalisation a ainsi contribué à accroître de façon très importante le parc de camions aux Antilles jusqu'à créer des surcapacités et, par conséquent, des difficultés économiques et sociales. Pour corriger cette situation, la loi de juillet 2009 (LODEOM) a instauré un agrément au premier euro dans le secteur des transports. Toutefois, une entreprise qui n'appartient pas au secteur des transports, par exemple une entreprise de BTP, peut bénéficier de l'aide fiscale de plein droit pour acquérir un camion de transport.

La plaisance a bénéficié jusqu'en 2009, d'un taux de réduction d'impôt de 70 % du montant de l'investissement.

[72] Le rapport de la mission d'audit de modernisation sur la politique du logement outre-mer d'avril 2006, l'avis du conseil économique et social de juillet 2006, le rapport du sénateur Henri Torre sur le logement outre-mer de mai 2008.

Un rapport de l'inspection générale des finances de juillet 2006[73] estimait que l'effet d'entraînement économique de cette activité était limité, l'avitaillement sur place et le nombre de nuitées d'hôtel induits étant faibles.

La loi de mai 2009 (LODEOM) a ramené le taux de réduction d'impôt au niveau de droit commun (50 %). Aujourd'hui, l'offre de bateaux en location apparaît excédentaire, mais des agréments continuent à être donnés.

Dans le cadre de la politique énergétique et environnementale, les investissements pour la production d'énergie renouvelable ont été éligibles à la défiscalisation. La part de ces investissements dans l'ensemble des investissements défiscalisés a rapidement et fortement progressé pour atteindre 421 M€ en 2009, soit près du tiers du total des investissements agréés. La commission de régulation de l'énergie du 3 décembre 2009 a alerté sur les risques de cet emballement[74].

Alors que la loi de mai 2009 visait à encadrer le développement de ces investissements, en prévoyant un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'énergie, de l'outre-mer et de l'industrie, limitant à un montant par watt installé fixé pour chaque type d'équipement, cet arrêté n'a jamais été pris. Le ministre de l'outre-mer a, certes, précisé, dans une circulaire du 16 juin 2010 aux préfets, les conditions d'instruction des demandes d'agréments de ces investissements, afin notamment qu'ils n'entrent pas en concurrence avec les activités agricoles ou industrielles, ou avec la construction de logements sociaux. Néanmoins, ce n'est que le 29 septembre 2010 que le Gouvernement a annoncé que ces investissements ne seraient plus éligibles.

Leur éligibilité a été supprimée par une disposition de la loi de finances pour 2011[75], prenant effet à compter du 29 septembre 2010, avec des dispositions transitoires adaptées.

---

[73] Rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation outre-mer.

[74] « *Dans plusieurs départements et collectivités d'outre-mer, la capacité de production des projets en attente de raccordement avoisine ou excède la puissance appelée au zénith. La limité technique d'acceptabilité des sources d'énergie intermittentes, fixée à 30 % de la puissance appelée par l'arrêté du 23 avril 2008 et rappelée par la programmation pluriannuelle des investissements est largement dépassée. Au-delà de la difficulté à stocker l'énergie excédentaire, cette situation est porteuse de risques pour la sécurité d'approvisionnement. En raison de l'intermittence de cette source d'énergie, la capacité du système à suppléer une baisse brutale de la production n'est pas garantie* ».

[75] Article 36 de la loi du 29 décembre 2010.

D - Le cas de l'hôtellerie

Selon les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le montant des investissements agréés dans le secteur de l'hôtellerie a été de 110 M€ en moyenne par an entre 2006 et 2009. Pour la seule rénovation d'hôtels en Guadeloupe, 63 M€ d'opérations ont été agrées de 2006 à 2008. Or au moins trois rapports récents ont souligné les handicaps structurels affectant le développement de l'activité touristique que la défiscalisation ne pouvait, à elle seule, compenser[76].

Aujourd'hui, de nombreux hôtels ferment à Tahiti et le secteur du tourisme en Polynésie française traverse une grave crise[77]. En Nouvelle-Calédonie, le nombre de touristes est aussi en recul. Les rénovations d'hôtels n'apportent pas les résultats escomptés ainsi que le montrent les travaux du ministère de l'outre-mer. Aux Antilles, le défaut d'entretien des hôtels a créé de véritables « cimetières d'hôtels ».

Pourtant, la défiscalisation continue de bénéficier d'un régime très favorable avec un taux de réduction d'impôt majoré[78], alors que, selon les experts, les solutions aux difficultés du secteur sont à chercher ailleurs.

CONCLUSION

La défiscalisation constitue depuis des lustres une des voies privilégiée d'intervention de l'Etat en outre-mer. Des lois successives ont continument étendu la portée de celles de ces mesures qui visent à aider la construction de logement et les investissements productifs, communément appelées défiscalisations « Girardin ».

[76] Rapport de juillet 2006 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration (« *La défiscalisation ne saurait compenser ce manque* [de politique du tourisme] »). Rapport de la mission d'évaluation des niches fiscales de juin 2008 (« *il n'est pas certain que ce régime spécifique permette de résoudre les problèmes structurels dont souffre le tourisme outre-mer* »). Rapport de l'agence française de développement, de décembre 2008, sur le secteur hôtelier en Polynésie française (la « *défiscalisation n'apparaît pas être l'outil de développement du secteur hôtelier* »).

[77] Le nombre de touristes accueillis sur le territoire est passé de 218 241 en 2007 à 127 337 en 2010 ; le nombre de nuitées a connu une diminution régulière de 2 897 201 en 2007 à 1 784 094 en 2010 (Source : institut de la statistique de la Polynésie française).

[78] Dans les départements d'outre-mer, les travaux de rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés bénéficient d'un régime particulier : la réduction d'impôt est, avant application du coup de rabot, majorée à 70 %. Ce taux est de 60 % dans les autres collectivités.

Dans le cas des montages locatifs, ces défiscalisations ne mobilisent durablement aucune épargne privée en faveur de l'outre-mer. En effet, d'un point de vue financier, des contribuables ne font qu'avancer des fonds à l'Etat pendant quelques mois. Ce dernier rembourse ces avances à des taux, net d'impôt, pouvant aller jusqu'à 40 %.

En 2005, l'Etat avait perdu 680 M€ de recettes fiscales du fait de ces défiscalisations. En 2010, il en a perdu 1 230 M€, soit près du double.

L'administration n'a pas de maîtrise de cette perte : pour les opérations de plein droit, l'aide est distribuée à guichet ouvert, sans aucun contrôle a priori ; les opérations soumises à agrément ne peuvent qu'être agréées dès lors qu'elles remplissent les conditions prévues par la loi. Seul le législateur peut en enrayer la dérive en restreignant le champ d'application et en restreignant les conditions ouvrant droit à réductions d'impôt ou en limitant le montant individuel de ces réductions.

De telles restrictions sont progressivement intervenues depuis 2009, mais il est encore trop tôt pour en apprécier le plein effet.

Le principal défaut des défiscalisations « Girardin » est leur inefficience.

Pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux « contribuables-investisseurs », alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque. Les aides au logement souffrent du même défaut. En outre, ces dispositifs, par leur nature et leur complexité, sont propices aux fraudes. Celles-ci sont difficiles à déceler à cause de la dispersion sur le territoire des « contribuables-investisseurs », des structures de portage et des locataires des investissements outre-mer et requièrent des moyens administratifs importants pour les réprimer.

Le coût de ces défiscalisations apparaît ainsi disproportionné par rapport à celui d'autres modes d'intervention de l'Etat, car aux financements apportés à l'outre-mer s'ajoute la part importante conservée par les contribuables, qui ne profite pas à l'outre-mer.

L'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs supposerait qu'au préalable aient été définis précisément leurs objectifs, afin de définir des indicateurs appropriés et d'y associer des cibles. Elle nécessiterait aussi que l'administration connaisse les opérations aidées.

Or en dépit de l'ancienneté de ces aides, l'administration ne connaît bien que les opérations agréées qui correspondent à environ la moitié des dépenses fiscales.

Aucune des diverses tentatives d'évaluation n'a pu conclure à l'efficacité de ces aides. En revanche, plusieurs ont montré des effets contraires aux résultats recherchés, notamment l'éviction du logement social, la construction des logements aidés ne répondant pas aux besoins des habitants, ou bien le manque d'efficacité, en particulier dans le secteur de l'hôtellerie.

Ces aides ne peuvent être allouées de façon optimale aux investissements les plus utiles au développement de l'outre-mer car elles vont d'abord aux investissements les moins risqués ou les plus rentables pour les « contribuables investisseurs » qui bénéficient de près de la moitié de la réduction d'impôt. Le cas récent des investissements dans le secteur photovoltaïque est à cet égard symptomatique. Ces aides profitent également à des entreprises qui n'en ont pas besoin pour investir.

S'agissant des aides aux investissements productifs, le seul indicateur disponible est la dépense fiscale pour chaque emploi direct dont la création est prévue par les investissements agréés : cette dépense progresse continument et a été, en 2009, supérieure au montant exorbitant de 700 000 €.

S'agissant de la défiscalisation « Girardin » pour l'aide aux logements, sa juxtaposition avec d'autres mesures fiscales propres à l'outre-mer est de nature à créer des situations inéquitables entre les contribuables métropolitains et les contribuables d'outre-mer.

Pour toutes ces raisons, la Cour préconise de supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et celles définies par la loi de mai 2009 (LODEOM) en faveur de la construction de logements sociaux. Si le Gouvernement estime nécessaire de soutenir l'investissement productif et le logement social outre-mer, d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'Etat, doivent être recherchés.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	100
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'état, porte-parole du gouvernement	106

Destinataire n'ayant pas répondu
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Ce projet d'insertion, centré sur le coût estimé et les difficultés d'évaluation des dispositifs de défiscalisation « Girardin », conclut à l'inefficacité de ces dispositifs et préconise de les supprimer pour leur substituer d'autres modes d'intervention, à rechercher, qui seraient moins coûteux pour le budget de 1'Etat.

Les observations de la Cour appellent de ma part les remarques et précisions suivantes.

L'intérêt primordial de la défiscalisation productive est de soutenir l'investissement privé et, par ce biais, de favoriser la création d'activités nouvelles répondant à une demande locale, permettre des sauts technologiques ou encore stimuler la concurrence. La défiscalisation a également été mise en place pour compenser, Outre-mer, les difficultés liées aux financements bancaires. In fine, elle permet d'améliorer la compétitivité des économies ultra-marines et donc 1'emploi durable.

Ce soutien à l'investissement privé bénéficie majoritairement aux TPE et PME, au travers du dispositif dit « de plein droit » qui représente la moitié de la dépense fiscale sur 1'investissement productif.

Il ne s'agit pas ici de soutenir la défiscalisation par principe, mais de souligner ses effets positifs et de rappeler que sa « mise en accusation » procède souvent de critiques datées.

Des réformes importantes de moralisation et d'amélioration du système ont été votées par le Parlement depuis 2008.

Il s'agit notamment :

• de 1'exclusion de la base éligible de 1'ensemble des frais de montage ou de gestion ;

• du plafonnement spécifique des avantages fiscaux « Outre-mer » pouvant bénéficier à un même contribuable ;

• de la suppression de la défiscalisation dans le logement libre à compter du 1er janvier 2012 et dans le secteur dit « intermédiaire » à compter du 1er janvier 2013 ;

• du lancement par le ministère de l'outre-mer dès 2010 de campagnes de contrôle et d'évaluation a posteriori d'opérations de défiscalisation et l'évaluation, en 2011, des effets induits de la défiscalisation dans les secteurs de la plaisance et du logement social.

Par ailleurs, rien ne permet d'indiquer qu'un modèle de « tout subvention » permettrait d'atteindre les mêmes objectifs plus efficacement.

Il convient à cet égard de rapprocher le montant, cité par la Cour, de 1,3 Md€ qui correspond à des dépenses fiscales liées à des investissements productifs ou des investissements dans le secteur du logement, et le montant de 13 Mds€ de dépenses budgétaires consacrées à l'Outre-mer dans le budget de l'Etat en 2011.

En d'autres termes, la politique de l'Etat en faveur du développement de l'Outre-mer ne repose pas, de manière exclusive ni même principale, sur la défiscalisation : il s'agit d'un outil parmi d'autres, qui représente environ 10 % de l'effort financier de l'Etat en direction de ces territoires.

De plus, le dispositif de défiscalisation productive permet de faire sélectionner des projets privés par le marché, en fonction du risque encouru et de la viabilité économique de l'investissement. Le système repose également sur des temps de réalisation des investissements relativement courts. Un système du « tout subvention publique » pour soutenir l'investissement privé outre-mer nécessiterait en tout état de cause davantage de fonctionnaires chargés de procéder à l'instruction des dossiers. Ce serait une charge particulièrement lourde pour les petits dossiers qui bénéficient actuellement du plein droit.

Sur le plan financier, l'impact du passage à la subvention pourrait être défavorable pour l'Outre-mer, sans garantir un gain net réel pour les finances publiques au plan global :

• du fait des contraintes budgétaires existantes, il serait hasardeux de garantir, dans la durée, les mêmes niveaux de dépenses au profit de 1'Outre-mer par subventions, en lieu et place de la défiscalisation ;

• si la suppression de la « niche Outre-mer » ne devait pas s'accompagner de la suppression d'autres niches équivalentes, il n'y aurait pas d'économie nette pour les finances publiques.

Le risque est finalement grand, en voulant supprimer la défiscalisation outre-mer pour la remplacer par de la subvention publique, d'assécher un flux d'épargne qui fonctionne bien et est apprécié et connu des entreprises, sans parvenir à le remplacer par un système équivalent.

Du reste, les deux modes de financement que sont la défiscalisation et la subvention constituent au contraire des outils complémentaires qui peuvent être combinés, de manière pragmatique, pour favoriser le développement de l'Outre-mer, comme c'est le cas pour le logement social (cumul LBU/ défiscalisation).

Ce mode de financement s'avère d'ailleurs particulièrement efficace depuis 2009 puisqu'il a permis à ce stade une augmentation de 50 % du nombre de logements financés, par rapport à la moyenne des trois dernières

années. Le complément de financement apporté par la défiscalisation s'est traduit par le lancement d'un plus grand nombre de logements locatifs très sociaux et l'abaissement des loyers des logements dits "prêts locatif social" pour les rendre accessibles à des ménages ultramarins à très faible revenu.

Au total, le rôle joué par la défiscalisation rend nécessaire de poursuivre l'effort de rationalisation et de contrôle entrepris depuis 2008. Sur ce point, la Délégation générale à l'outre-mer rejoint bien sûr les observations de la Cour.

La Cour estime par ailleurs que le coût de la défiscalisation est disproportionné et non maîtrisé, et considère que « l'Etat perd des recettes fiscales sans limite ».

Or, s'agissant du coût de la dépense fiscale liée aux dispositifs "Girardin", des mesures ont été prises pour en maîtriser l'évolution dont les effets ne pourront être pleinement perçus qu'en 2012. Tel est le cas en particulier de la suppression de l'aide fiscale dans le secteur de l'énergie photovoltaïque.

La réduction de 10 % du coût des niches fiscales prévue par la loi de finances pour 2011 a épargné le secteur prioritaire du logement social outre-mer. En revanche, le coût pour le budget de l'Etat des autres dispositifs de défiscalisation a été réduit de 10 %, y compris en cas de schémas locatifs puisque, dans ce cas, le «coup de rabot » est appliqué sur l'avantage fiscal revenant au contribuable après rétrocession de la part devant bénéficier à 1'exploitant ultramarin.

Le souci de maîtrise de la dépense fiscale est toujours présent lors de l'examen des demandes d'aide fiscale sur agrément, qui sont instruites en appréciant au plus près des réalités du terrain l'intérêt économique, social et environnemental de chaque projet. Il est en outre naturellement prêté attention à ce que 1'entreprise dotée d'une importante capacité financière présente un plan de financement cohérent de son investissement, incluant une part d'autofinancement venant en déduction de la base éligible à l'aide fiscale.

Par ailleurs, pour évaluer et mieux maîtriser les opérations de plein droit, la DéGéOM et la DGFIP ont lancé en août 2011 une vaste campagne de sensibilisation auprès d'une centaine de monteurs en défiscalisation sur agrément ou en plein droit, situés en métropole et outre-mer, pour leur rappeler les obligations déclaratives incombant aux entreprises sollicitant une aide à la défiscalisation ainsi que la procédure à suivre pour télédéclarer ces opérations, y compris pour 2009. Cette campagne de sensibilisation produira ses effets début 2012.

De plus, conformément à l'article 15 de la loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009, l'Etat

peut contrôler sur place les opérations de défiscalisation réalisées dans des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie fiscale.

En effet, les conventions d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale signées avec la Polynésie française en 2009, Saint-Barthélemy en 2010, Saint-Martin en 2009 ainsi que la convention fiscale signée en 2010 entre l'Etat et Saint-Martin notamment en vue de prévenir 1'évasion et la fraude fiscale ont été ratifiées par la loi organique 2011-416 du 19 avril 2011 et sont immédiatement entrées en vigueur.

Les décrets d'application de l'article L 45 F modifié du livre des procédures fiscales doivent pour leur part être pris en 2012.

Sur l'efficacité de la défiscalisation outre-mer, la Cour constate que les dispositifs "Girardin" s'insèrent dans un ensemble d'aides aux entreprises d'outre-mer et qu'il est donc hasardeux, si ce n'est impossible, d'en isoler les effets spécifiques. Par référence au seul indicateur actuellement disponible (le ratio « emploi direct créé /montant de dépenses fiscales ») la Cour observe que le coût de chaque emploi direct créé n'a cessé d'augmenter de 2006 à 2009.

Le Ministère de l'Outre-mer remarque toutefois que rapporter le montant de la dépense fiscale au nombre d'emplois directs créés ne traduit pas de manière satisfaisante l'impact de la défiscalisation sur l'activité économique puisqu'il n'est pas tenu compte des effets sur l'emploi induits en amont et en aval de l'activité aidée.

De plus, l'approche par le seul nombre d'emplois directement créés est réductrice et introduit un biais important dès lors que le maintien d'emplois fait également partie des conditions légales d'octroi de l'aide fiscale à l'investissement.

L'évaluation de l'impact de la défiscalisation à travers les seuls emplois créés ne reflète pas non plus les différences sectorielles et méconnaît la finalité réelle de l'aide. Ainsi, dans des secteurs comme celui des énergies renouvelables, ou des technologies de l'information et des télécommunications, qui sont peu créateurs d'emplois, le véritable intérêt de l'investissement aidé est de contribuer au développement économique du territoire, à son autonomie énergétique ou à la protection de son environnement.

Enfin, la défiscalisation est avant tout une aide à l'investissement et la modernisation de l'équipement productif n'a pas d'effets mécaniques sur l'emploi. Il est rappelé à cet égard que, dans plusieurs secteurs-clés, les économies ultra marines ne sont pas encore des économies matures d'un point de vue technique ou technologique, ce qui rend nécessaire des investissements de capacité ou de modernisation susceptibles de ne produire leurs effets positifs sur la création d'emplois qu'à moyen ou long terme.

Par ailleurs, si les difficultés rencontrées par le secteur de l'hôtellerie dans le Pacifique et aux Antilles n'ont pas été résolues avec l'aide de la défiscalisation, elles le seraient encore moins par sa suppression dans une période où la relance amorcée de l'activité touristique est encore fragile. Les difficultés constatées dans ce secteur ont des origines conjoncturelles ou structurelles qui appellent des solutions différenciées.

La fréquentation touristique en Polynésie et en Nouvelle Calédonie a fortement souffert de la crise financière mondiale de 2008.

La Polynésie n'en reste pas moins une destination emblématique et son économie dépend principalement du tourisme, ce qui justifie le soutien de l'Etat pour redynamiser le secteur en favorisant l'amélioration de l'offre par des opérations de modernisation et de montée en gamme de nature à capter une demande particulièrement sensible à la qualité des infrastructures.

La Nouvelle Calédonie est quant à elle une destination touristique émergente dotée d'un fort potentiel de développement. La défiscalisation accordée par l'Etat est centrée sur la construction de nouvelles structures hôtelières hors du Grand Nouméa et limitée dans Nouméa à la rénovation de structures existantes.

La situation de l'hôtellerie aux Antilles est encore différente. Elle a fait l'objet d'une mission de médiation à l'initiative des ministères du budget, de l'outre-mer et du tourisme qui a donné lieu à un rapport remis par Alain BODON le 31 octobre 2011. La mission a identifié des difficultés d'ordre structurel et préconisé des solutions adaptées pour relancer l'activité de façon pérenne et en assurer le suivi dans la durée. Au demeurant, la défiscalisation, dont le taux a évolué à la baisse à la suite des lois de finances pour 2011 et pour 2012, n'est que l'un des modes de financement envisageables puisque, là encore, l'aide fiscale interviendrait en complément d'autres mesures pour compenser la moindre rentabilité des entreprises hôtelières en cours de restructuration.

Enfin, l'absence à ce jour de résultats disponibles sur l'évaluation des effets spécifiques de la défiscalisation ne parait pas pouvoir permettre de conclure à l'inefficacité des dispositifs "Girardin" ni à la nécessité de les supprimer.

En effet, la DéGéOM a lancé en 2011 deux évaluations, l'une dans le secteur de la navigation de plaisance et l'autre dans le secteur de la production de logements sociaux, dont l'objectif est précisément d'apprécier le coût et les effets de l'aide fiscale par rapport à ceux induits par d'autres formes d'intervention. Ces études, dont les résultats définitifs seront connus en 2012, permettent d'ores et déjà d'observer l'incidence de la défiscalisation sur le modèle économique des opérateurs et le développement du secteur ou de filières amont/aval.

Par rapport à d'autres modes de financement des économies ultramarines la défiscalisation présente 1'avantage de procurer un effet de levier à travers le montage réalisé par le cabinet de défiscalisation. Drainer l'épargne privée vers l'Outre-mer et rémunérer cet effet de levier financier génère sans doute un surcoût pour l'Etat par rapport à l'octroi d'une subvention.

Mais il importe avant tout de rapprocher ce surcoût de la contrepartie obtenue en terme de réactivité et d'efficacité du dispositif de défiscalisation plutôt que de conclure à la nécessité de supprimer la défiscalisation avant même d'avoir évalué les effets négatifs d'une telle mesure de suppression sur les économies et l'emploi en outre-mer.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

1. S'agissant des réductions au titre des investissements en logement

Vous précisez qu'en raison des effets d'éviction de ce dispositif (en faveur de l'investissement immobilier locatif) pour les logements sociaux, la loi de mai 2009 (LODEOM) y a mis un terme pour les logements du secteur libre, à partir du 1er janvier 2012, et pour ceux du secteur intermédiaire, à partir du 1er janvier 2013.

Il convient sur ce point de préciser que les modalités d'extinction du dispositif en faveur de l'investissement immobilier locatif (secteurs libre et intermédiaire), prévues par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), renvoient à la notion d'investissements engagés.

En effet, aux termes du 6 bis de l'article 199 undecies A du CGI, issu du 7° du I de l'article 38 de la LODEOM précitée, la réduction d'impôt s'applique aux investissements immobiliers mentionnés aux b, c et d du 2 de l'article 199 undecies A du CGI engagés du 1er janvier au 31 décembre 2011 (secteur libre et intermédiaire) et du 1er janvier au 31 décembre 2012 (secteur intermédiaire uniquement).

A cet égard, le 6 bis de l'article !99 undecies A du CGI définit les investissements « engagés » comme ceux à raison desquels le permis de construire a été délivré.

Ainsi, sont considérés comme engagés :

- *les investissements mentionnés au b du 2 de 1'article 199 undecies A du CGI au titre de logements que les contribuables font construire ou acquièrent neufs ou en l'état futur d'achèvement, dont les permis de construire ont été délivrés ;*
- *les investissements mentionnés au c du même 2 de l'article 199 undecies A du CGI correspondant à des souscriptions de parts ou d'actions de sociétés dont l'objet réel est exclusivement de construire des logements neufs dont les permis de construire ont été délivrés ;*
- *les investissements mentionnés au d du même 2 de l'article 199 undecies A du CGI correspondant à des souscriptions dont le produit est affecté à l'acquisition de logements neufs dont les permis de construire ont été délivrés.*

Il en résulte que lorsque les permis de construire ont été délivrés après le 31 décembre 2010, les investissements réalisés en 2011 relevant des

b, c et d du 2 de l'article 199 undecies A du CGI sont engagés et, partant, la réduction d'impôt continue de s'appliquer, de fait, au-delà du 31 décembre 2012.

Cela étant, le dernier alinéa du 6 bis dispose : « La réduction d'impôt acquise au titre des investissements mentionnés au présent 6 bis est reprise lorsque les logements acquis ou construits ne sont pas loués au plus tard le dernier jour du trente-sixième mois suivant celui de la délivrance du permis de construire. Le cas échéant, cette date est repoussée d'un délai égal à celui durant lequel les travaux sont interrompus par l'effet de la force majeure ou durant lequel la légalité du permis de construire est contestée par la voie contentieuse ».

Par conséquent, hors les cas de prorogation du délai de mise en location, la réduction d'impôt devrait cesser de s'appliquer au plus tard le 31 décembre 2015 pour les investissements relevant des b, c et d du 2 de l'article 199 undecies A du CGI.

Par ailleurs, au 3ème paragraphe de la page 3 du projet d'insertion, il convient de préciser que l'organisme HLM doit sous-louer les logements pendant au moins cinq ans (et non pendant 5 ans).

En outre, concernant les opérations de plein droit (page 9), il est souligné que la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 a prévu la levée du secret fiscal permettant la transmission par la DGFIP des informations objet de l'obligation déclarative aux représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

2. S'agissant de l'absence de plafonnement des dispositifs

En ce qui concerne l'absence de plafonnement jusqu'en 2009 du montant individuel des réductions d'impôt, il est rappelé que la LODEOM a restreint les possibilités de remboursement de la créance en permettant uniquement aux contribuables, qui dans le cadre de l'activité ayant ouvert droit à la réduction d'impôt, participent à l'exploitation au sens du 1° bis du I de l'article 156 du CGI, de demander le remboursement de la fraction de la réduction d'impôt non utilisée à compter de la troisième année d'imputation dans la limite de 100 000 € par an ou de 300 000 € par période de trois ans.

3. S'agissant du contrôle des dispositifs par les services fiscaux et plus particulièrement pour le cas des collectivités dotées de l'autonomie fiscale

L'Etat s'est doté de moyens juridiques pour faciliter le contrôle de ces opérations, notamment l'article L 45 F du livre des procédures fiscales (LPF).

Vous soulignez l'absence d'utilisation de cette disposition.

Cela étant, l'absence d'utilisation effective du dispositif prévu à l'article L. 45 du LPF par les services de contrôle a résulté :

- *des nombreuses difficultés juridiques notamment d'ordre constitutionnel qui ont retardé l'engagement effectif de contrôles sur le fondement de l'article L. 45 F du LPF. Toutefois, des avancées conventionnelles (signature d'accords d'assistance administrative mutuelle avec la Polynésie Française, Saint Martin et Saint Barthélemy, intégrant le dispositif de l'article L. 45 F) et législatives (loi organique du 19 avril 2011 approuvant ces accords) sont intervenues au cours des deux dernières années, qui permettent de faciliter et de sécuriser les échanges entre l'Etat français et ces territoires ;*
- *enfin, de l'absence d'un encadrement des modalités d'application de ce nouveau droit de contrôle. La loi de finances pour 2011 a prévu que le dispositif de l'article L. 45 F du LPF doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat qui permettra d'organiser ses modalités de mise en œuvre. Ce projet est en cours de finalisation.*

Le dispositif envisagé prévoit que l'administration peut dresser des procès-verbaux sur la réalité matérielle des investissements aidés. La rectification des impositions déclarées continue à passer par la mise en œuvre des procédures existantes en la matière, ou du retrait d'agrément.

Ainsi que vous le soulignez, bien que susceptible d'être mis en œuvre sur l'ensemble des territoires entrant dans le champ d'application des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer (départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer[79]), le droit de contrôle de l'article L. 45 F du LPF aura plus particulièrement vocation à s'exercer à l'égard des investissements réalisés dans les collectivités d'outre-mer (COM), dès lors que :

- *d'une part, l'administration fiscale française, n'a, hormis sur le fondement de ces dispositions, pas compétence pour intervenir sur le territoire de collectivités dotées de l'autonomie fiscale ;*
- *d'autre part, a contrario, les procédures d'enquête (droit de communication, droit d'enquête, procédure de visite et de saisie) et de contrôle (vérification de comptabilité) permettant des investigations plus approfondies sont susceptibles d'être mises en œuvre sur le territoire des départements d'outre-mer pour le contrôle des opérations de même nature.*

Par ailleurs, il convient de souligner que des réflexions sont d'ores et déjà en cours afin de faire évoluer les régimes de défiscalisation des investissements outre-mer de manière à limiter les effets d'aubaine constatés, notamment en ce qui concerne les grandes entreprises, et à recentrer l'aide fiscale sur les secteurs et les entreprises en ayant besoin, compte tenu des

[79] *Notamment : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.*

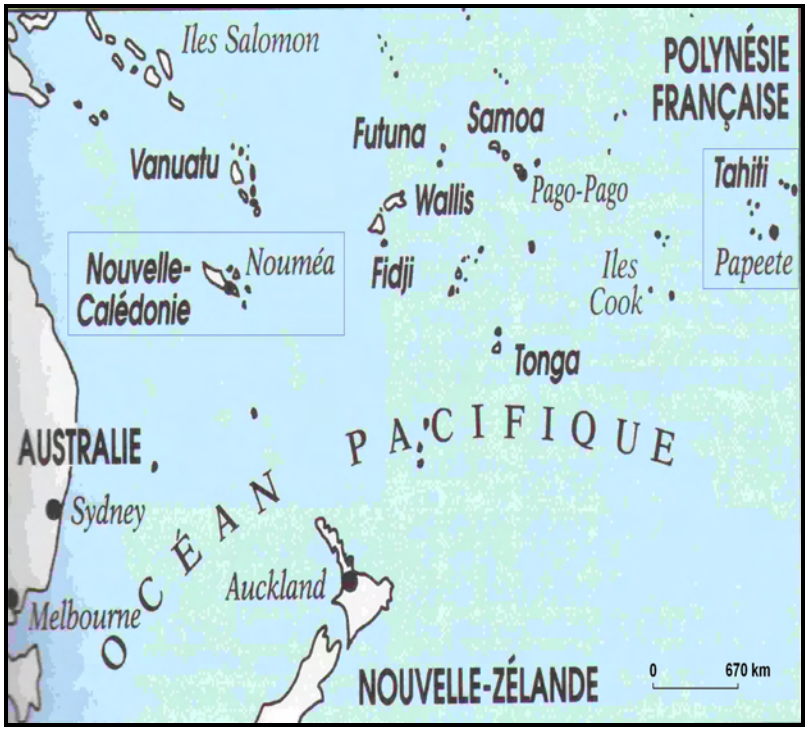
difficultés de financement de ces investissements par les moyens traditionnels.

En effet, la pertinence de l'outil de défiscalisation ne paraît pas devoir être jugée dans son principe au travers du seul prisme de ses défauts techniques. Il serait ainsi utile que la Cour des comptes constate, lorsque tel est le cas, si l'aide fiscale a pu permettre le développement économique de certaines entreprises et le maintien ou la création d'emplois outre-mer.

Enfin, je vous indique que l'article 110 de la loi de finances pour 2012 prévoit la remise au Parlement d'un rapport étudiant l'opportunité et la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Outre-mer.

2

Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française



Les spécificités institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie Française

La Nouvelle-Calédonie (245 580 habitants) et la Polynésie française (259 596 habitants) bénéficient, au sein de la République, d'un statut d'autonomie, défini par des lois organiques, de 1999 pour la première et de 2004 pour la seconde.

En application de ces textes, la clause de compétence générale est attribuée, en Polynésie française, à cette collectivité d'outre-mer, et en Nouvelle-Calédonie, aux trois provinces, alors que les attributions du territoire sont énumérées limitativement.

Ces collectivités exercent des compétences très étendues dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'Etat, notamment au titre de ses attributions régaliennes. Elles disposent ainsi d'une compétence de droit commun dans de nombreux domaines, dont la fiscalité, depuis très longtemps. La loi fiscale nationale n'y trouve pas application, sauf lorsque les impôts et taxes sont liés à des compétences de l'Etat non transférées. Ainsi, ces collectivités sont-elles libres d'organiser leurs services et de fixer leur régime fiscal et douanier.

La souveraineté fiscale de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française leur a permis de financer leur développement, tout en incitant les acteurs économiques à investir, dans le cadre de réglementations spécifiques.

Toutefois, cette compétence entraîne de lourdes responsabilités pour les collectivités qui doivent assumer les conséquences de leur autonomie.

Sous l'effet d'une grave crise économique, la Polynésie française connaît ainsi depuis quatre ans une dégradation de sa situation financière qui se traduit par une forte compression de ses recettes fiscales et douanières (-11 % entre 2008 et 2009) et s'accompagne d'une chute du nombre d'emplois salariés (5 000 emplois perdus entre 2007 et 2010).

Si la situation est moins alarmante en Nouvelle-Calédonie, certaines collectivités y connaissent néanmoins des tensions budgétaires, notamment la province Sud et le Territoire, qui invitent, comme en Polynésie française, à rechercher une utilisation plus efficiente des dispositifs fiscaux.

Le fonctionnement des dispositifs de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

Pour un projet d'investissement défiscalisé en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, les contribuables locaux, sociétés ou personnes physiques, financent la phase de réalisation du projet du début des travaux jusqu'à sa mise en exploitation.

Ils deviennent ainsi les bailleurs de fonds du projet, et si celui-ci est entièrement éligible à la défiscalisation, ils sont alors les seuls financeurs de ce dernier. Ils jouent donc le rôle habituellement tenu par le secteur bancaire.

En contrepartie, ils déduisent immédiatement de l'impôt dont ils sont redevables une partie du financement qu'ils ont apporté au projet. Le pourcentage est variable, mais peut atteindre 60 %. Cette perte de recettes fiscales pour la collectivité d'outre-mer est la dépense fiscale.

L'opérateur, c'est-à-dire le promoteur du projet, est financièrement aidé au moment où il rembourse les bailleurs de fonds car la loi locale leur impose de lui rétrocéder une partie de leur gain fiscal. Ainsi, au lieu d'être remboursés de la totalité des sommes qu'ils ont versées à l'opérateur, ils lui rétrocèdent environ 70 % de leur réduction d'impôt, ce qui représente 42 % du coût du projet (60 % x 70 % = 42 %). L'opérateur ne rembourse donc aux contribuables que 58 % du montant initialement prêté.

A titre d'exemple, en Nouvelle-Calédonie, pour un projet de 100 MF CFP entièrement financé par des contribuables locaux, dans les meilleures conditions prévues par la loi du pays, les données sont les suivantes :

- le promoteur du projet reçoit 42 MF CFP d'aide au moment du remboursement à l'investisseur fiscal ;

- les contribuables perçoivent 60 MF CFP de crédit d'impôt et 58 MF CFP de remboursement par l'opérateur, soit 118 MF CFP. Leur gain net est de 18 MF CFP ;

- la collectivité enregistre une dépense fiscale de 60 MF CFP.

En plus de la défiscalisation locale, le même projet peut bénéficier d'une défiscalisation au plan national. C'est le cas de plus de 80 % des projets en moyenne pour les deux collectivités d'outre-mer.

Dans cette hypothèse, le même projet est racheté par les contribuables nationaux, à nouveau à hauteur de 100 MF CFP. Ceux-ci obtiennent alors une réduction d'impôt de 50 MF CFP. Lors du rachat par l'opérateur après 5 ans, la loi Girardin prévoit que 62,5 % de ce gain fiscal accordé (soit 31 MF CFP) lui soit rétrocédé. Il ne rembourse donc que 69 MF CFP aux contribuables. Ces derniers ont donc perçu 119 MF CFP (50 MF CFP de crédit d'impôt + 69 MF CFP de remboursement), soit un gain net de 19 MF CFP.

Au total, pour une même opération d'investissement de 100 MF CFP, le bilan en « double défiscalisation » est donc le suivant :

- l'opérateur reçoit 73 MF CFP d'aides (locale à hauteur de 42 MF CFP et nationale pour 31 MF CFP). Le projet ne lui coûte donc en réalité que 27 MF CFP ;

- les contribuables locaux et nationaux ont un gain net cumulé de 37 MF FCP (18 MF CFP + 19 MF CFP) ;

- le coût pour les finances publiques des collectivités d'outre-mer et de l'Etat s'établit à 110 MF CFP (60 MF CFP pour les COM, 50 MF CFP pour l'Etat), soit un montant supérieur à ce qui aurait été versé si ce projet privé avait bénéficié d'un subventionnement direct en totalité.

PRESENTATION

En complément des défiscalisations nationales mises en œuvre pour soutenir l'investissement dans l'ensemble de l'outre-mer, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont mis en place des régimes locaux de défiscalisation. Ces deux collectivités d'outre-mer, jouissant d'un système fiscal autonome, ont ainsi aménagé une fiscalité dérogatoire pour aider les investissements qu'elles considèrent comme favorables au développement économique et social de leur territoire.

Ces deux dispositifs locaux de défiscalisation permettent aux investisseurs de bénéficier d'une aide, pouvant actuellement atteindre jusqu'à 42 % du coût total du projet. Ils sont cumulables avec la défiscalisation nationale, issue de la loi du 21 juillet 2003, dite « loi Girardin », dont le niveau d'aide peut atteindre 31 % du coût d'un investissement. Ainsi, le cumul des régimes a fait naître dans les deux territoires un dispositif sui generis de « double défiscalisation » permettant actuellement de financer jusqu'à 73 % du coût du projet d'un opérateur local. Dans certains cas, compte tenu des avantages fiscaux octroyés aux bailleurs de fonds, la dépense fiscale totale est égale, voire parfois supérieure, au montant de l'investissement lui-même, ce qui en fait un système d'aide, certes incitatif, mais particulièrement onéreux.

Toutefois, ces deux dispositifs locaux de défiscalisation diffèrent, sur bien des points, dans leur application. Le système polynésien a été créé en 1995, sept ans avant celui de la Nouvelle-Calédonie, ce qui permet de porter une appréciation sur son évolution à long terme, alors que ce n'est pas encore possible pour le système calédonien. Moins encadré à l'origine que le dispositif appliqué en Nouvelle-Calédonie, le système polynésien de défiscalisation locale a donné lieu à des dépenses beaucoup plus importantes, soit, jusqu'en fin d'année 2010, 108,1 MdF CFP (905,9 M€) contre seulement 30,8 MdF CFP (258 M€) en Nouvelle-Calédonie. Pour autant, rien ne permet d'affirmer que les retombées économiques du dispositif polynésien ont été plus importantes que celles de son équivalent calédonien.

Les défiscalisations locales présentent les mêmes défauts que la défiscalisation nationale « Girardin » bénéficiant à l'ensemble de l'outre-mer.

I - Une dépense fiscale excessivement coûteuse

Les dispositifs de défiscalisation locale obèrent les finances des deux collectivités d'outre-mer, en les privant d'une partie de leurs ressources fiscales, ce qui est d'autant plus sensible lorsque les marges de manœuvre budgétaires se réduisent. Or, la Polynésie française est déjà confrontée à de graves difficultés budgétaires et les situations financières des principales collectivités locales calédoniennes se tendent.

En outre, cette dépense fiscale importante ne profite que partiellement aux opérateurs des projets et permet des effets d'aubaine tant pour ces derniers que pour les contribuables assujettis à l'impôt sur les sociétés, notamment les banques.

A - Un mécanisme coûteux

1 - Une incitation fiscale onéreuse par rapport au montant des investissements réalisés

Pour un projet d'une valeur de 100 MF CFP (838 000 €) le mécanisme utilisé donne lieu à une dépense fiscale de 60 MF CFP (503 000 €) dont la répartition est en moyenne la suivante : 42 MF CFP (352 000 €) vont au projet et 18 MF CFP (151 000 €) constituent la rémunération des investisseurs fiscaux, lesquels rétribuent, le cas échéant, un cabinet de défiscalisation chargé de monter le dossier.

Lorsque l'opération bénéficie de la double défiscalisation, ce qui a été le cas de plus de 90 % des projets en Nouvelle-Calédonie et d'environ 80 % des projets en Polynésie française, il s'ajoute, à ces 60 MF CFP (503 000 €) de dépense fiscale locale, 50 MF CFP (420 000 €) de dépense fiscale nationale, laquelle est répartie comme suit : 31 MF CFP (260 000 €) pour le projet et 19 MF CFP (160 000 €) pour les investisseurs fiscaux.

Cet investissement de 100 MF CFP (838 000 €) entraîne donc une dépense fiscale pouvant atteindre 110 MF CFP (922 000 €), soit un coût supérieur à la valeur du projet lui-même.

Le plus souvent, à ces dépenses fiscales, proportionnellement importantes, s'ajoutent ultérieurement, en phase d'exploitation, d'autres aides, subventions directes et exonérations fiscales, pour pallier l'absence de rentabilité des investissements aidés.

En définitive, ce mécanisme, généreux pour les opérateurs, apparaît particulièrement favorable aux investisseurs fiscaux. Ce constat

justifierait l'engagement d'une réflexion au moins sur un plafonnement éventuel de ces aides.

2 - Un poids budgétaire significatif

En Polynésie française, de 1996 à 2010, la dépense fiscale moyenne annuelle s'est élevée à 7,2 MdF CFP (60,3 M€) par an, soit 7,3 % des recettes de fonctionnement[80]. Elle a représenté, certaines années, la moitié de l'impôt sur les sociétés, principal impôt direct de cette collectivité. D'ailleurs, en 2010, parmi les mesures de redressement possibles des finances du territoire, la mission d'assistance à la Polynésie française[81] a préconisé une suspension temporaire du dispositif de la défiscalisation locale dans l'attente d'une refonte progressive du système fiscal.

En Nouvelle-Calédonie, de 2002 à 2010, la dépense fiscale moyenne annuelle s'est élevée à 3,4 MdF CFP (28,5 M€), soit 2,8 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités du territoire. Ce pourcentage en apparence modeste provient du fait que la dépense fiscale est répartie entre la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces et les 33 communes, en raison de l'organisation spécifique des finances publiques calédoniennes. Pour la province Sud et la Nouvelle-Calédonie, dont les finances se dégradent, le poids de la dépense fiscale devient de plus en plus contraignant.

B - De multiples effets d'aubaine

La défiscalisation locale a engendré des effets d'aubaine tant pour les investisseurs fiscaux que pour les opérateurs des projets.

1 - Les effets d'aubaine bénéficiant aux investisseurs fiscaux

Le dispositif a principalement bénéficié dans les deux territoires à une catégorie restreinte de contribuables. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, 14 % d'entre eux ont bénéficié de 60 % des crédits d'impôts. On relève une concentration encore plus élevée en Polynésie française, où ils sont seulement 3 % à avoir bénéficié de 60 % des crédits d'impôts.

[80] A titre de comparaison, en 2010, le coût budgétaire de la défiscalisation nationale représentait 0,4 % des recettes du budget général de l'Etat.

[81] Rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française – inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales - septembre 2010.

Parmi les bénéficiaires, les banques sont les mieux représentées puisqu'elles ont réalisé, dans les deux territoires, environ le quart des crédits d'impôt. En Polynésie française, les trois établissements bancaires de la place ont apporté 46 MdF (385,4 M€) ce qui leur a permis de bénéficier de 25,5 MdF (213,7 MdF) de crédits d'impôt sur un total de 108,1 MdF CFP (905,9 M€). En Nouvelle-Calédonie, quatre banques locales ont investi 16,4 MdF CFP (137,6 M€) et obtenu 7,3 MdF CFP (61,2 M€) de crédits d'impôts sur un total de 30,8 MdF CFP (258 M€).

Ainsi, au lieu de financer les projets défiscalisés à l'aide de prêts bancaires classiques accordés aux opérateurs, les banques se sont vu offrir l'opportunité de participer au financement des projets en échange de crédits d'impôt substantiels, sans avoir le moindre risque lié à leur investissement. Il serait sans aucun doute moins onéreux pour les finances publiques qu'il soit fait appel aux banques dans le cadre de leur mission classique de financement de l'économie. La capacité de remboursement de l'opérateur pourrait être, le cas échéant, favorisée par l'octroi d'un financement public[82] au moment de la mise en application du projet.

2 - Les effets d'aubaine bénéficiant aux opérateurs

Les critères retenus pour l'agrément des projets ont rendu possibles des optimisations fiscales particulièrement avantageuses pour les opérateurs. Ainsi, certaines sociétés qui disposaient en propre, ou via leurs actionnaires, des moyens de financement nécessaires à la réalisation d'un projet sans recours à ce dispositif, ont cependant recherché des financements en défiscalisation.

Cela a été notamment le cas des financements intra-groupe, par lesquels, pour un même projet, certaines sociétés sont parvenues à cumuler l'aide à l'opérateur et le crédit d'impôt réservé à l'investisseur fiscal. Par exemple, en Polynésie française, 75 % du crédit d'impôt de 7,2 MdF CFP (60,3 M€) alloué pour la construction d'un hôtel d'une valeur de 10,3 MdF CFP (86,3 M€) a bénéficié aux sociétés du groupe ayant participé au financement de l'hôtel. De la même façon, en Nouvelle-Calédonie, un hôtel agréé pour un investissement de 2,7 MdF CFP (22,6 M€) a été financé à hauteur de 355 MF CFP (2,8 M€) par des sociétés du groupe qui ont dès lors bénéficié d'un crédit d'impôt de 160 MF CFP (1,3 M€).

Certaines sociétés ont cumulé l'aide à l'opérateur et le crédit d'impôt réservé à l'investisseur fiscal pour des projets différents. Ainsi,

[82] Il pourrait s'agir, par exemple, d'un prêt participatif ou d'un crédit d'impôt remboursable.

en 2008, en Nouvelle-Calédonie, une société a investi 45 MF CFP (377 000 €) dans deux projets, ce qui lui a ouvert un crédit d'impôt de 24 MF CFP (201 000 €) alors que trois mois plus tard, elle a sollicité le dispositif pour obtenir un financement en défiscalisation pour son propre projet, ce qui lui a permis d'obtenir une aide fiscale de 12 MF CFP (100 000 €), auxquels se sont ajoutés 22 MF CFP (184 000 €) provenant du régime national.

II – Un impact économique peu probant

L'impact économique constitue assurément un autre point faible des dispositifs locaux mis en place. En effet, les filières économiques ayant reçu les sommes les plus importantes ont enregistré des résultats décevants. Le saupoudrage du reste des crédits alloués à la défiscalisation locale sur de nombreux projets a dilué l'effet du dispositif sur le développement. A posteriori, l'impact économique n'apparaît guère évident, d'une part, en raison de l'absence de mesure précise de l'effet des dispositifs sur l'emploi et la valeur ajoutée, et, d'autre part, au regard des résultats d'exploitation médiocres observés pour les investissements aidés. Dès lors, c'est la question de la viabilité à terme de ces derniers qui est posée.

A - Des résultats macroéconomiques décevants

Aussi bien en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, les résultats macroéconomiques des dispositifs n'ont pas été à la hauteur des ambitions, en raison du manque d'efficacité des filières soutenues et de la dispersion d'une partie de l'aide, qui n'a pas contribué à l'aménagement du territoire.

1 - Des logiques de filières peu efficaces

Les dispositifs locaux ont été prioritairement orientés vers le secteur hôtelier (70 % des crédits d'impôts en Polynésie française, 50 % en Nouvelle-Calédonie).

Or, ce soutien important a été économiquement peu efficace, comme le montre l'exemple polynésien. En effet, la Polynésie française s'est orientée vers le tourisme de luxe qui représente désormais 60 % de son offre hôtelière. De nombreux hôtels de cette catégorie ont été construits ou rénovés grâce à la défiscalisation. Ainsi, entre 1995 et 2010,

le nombre d'hôtels à Bora Bora est passé de 5 à 14 et tous ont bénéficié d'importants crédits d'impôt[83]. Pourtant, cette croissance de l'offre hôtelière n'a pas permis d'augmenter proportionnellement les recettes touristiques. Elle a, en revanche, été à l'origine d'un double effet d'éviction. D'une part, les nouveaux hôtels ont eu tendance à supplanter les plus anciens sur les îles de Tahiti et de Bora Bora dans la mesure où les ouvertures d'établissement se sont poursuivies, alors même que la baisse de la fréquentation touristique était devenue manifeste depuis 2001. D'autre part, l'aide apportée aux hôtels de luxe a conduit ces derniers à concurrencer par les prix l'hôtellerie de catégorie inférieure pour prévenir la baisse de leur taux d'occupation.

En Nouvelle-Calédonie, la stagnation de la fréquentation touristique constatée sur les dix dernières années est également le signe d'un relatif échec de l'aide à l'hôtellerie. Le plan de développement du tourisme publié en 2006 n'a pas fixé de rôle particulier au dispositif de défiscalisation, qui n'a pas été mis en cohérence avec les autres aides publiques.

Dans une moindre mesure, la défiscalisation locale a également bénéficié à la pêche hauturière en Polynésie française à partir de 2004 et à l'aquaculture en Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, dans ces secteurs, les retombées économiques sont tout aussi incertaines que dans l'hôtellerie.

En Polynésie française, l'acquisition grâce à la défiscalisation d'une flottille de navires de pêche hauturière a ainsi été réalisée dans des délais très courts, sans que soit pris le temps nécessaire à la formation préalable des futurs marins-pêcheurs et à l'organisation des circuits de commercialisation du poisson. En conséquence, la plupart des navires de pêche sont restés plusieurs années sans embarquement et l'avenir de la filière pêche industrielle reste encore incertain.

De même, en Nouvelle-Calédonie, si l'aide à la création de fermes aquacoles d'élevage de crevettes a permis d'obtenir de bons résultats qualitatifs, les entreprises créées n'ont pas atteint l'équilibre d'exploitation et doivent donc rester fortement soutenues par les subventions publiques.

[83] L'un des derniers construits a généré un crédit d'impôt de 6,2 MdF CFP (51,9 M€) pour un coût de 10,4 MdF CFP (87,2 M€).

2 - Une excessive dispersion sectorielle et territoriale

Tant en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, une partie des aides a été attribuée à des projets très divers et, parfois, avec des objectifs difficilement compatibles avec le principe d'effet de levier sur le développement économique que ces dispositifs sont censés mettre en œuvre.

Depuis la création du dispositif, la Polynésie française a démultiplié les chefs d'éligibilité. Sur 253 projets, 59 % ont concerné le secteur hôtelier et touristique, le reste se répartissant entre la construction immobilière (36 %) et les autres activités (5 %), sur des projets de moindre importance. C'est également le cas en Nouvelle-Calédonie, puisque sur les 68 projets aidés, 53 % ont concerné l'hôtellerie et l'aquaculture, tandis que les 47 % restants couvrent un large éventail d'activités.

Certaines orientations se justifient difficilement. Ainsi, en Polynésie française, l'éligibilité a été élargie en 2004 à la « *construction d'immeubles à usage mixte* », c'est-à-dire comportant des commerces. Or, l'exclusion du secteur du commerce répondait à une logique puisque ce secteur bénéficie déjà d'autres aides publiques, qu'il ne nécessite normalement pas d'investissements très importants et qu'il offre des seuils de rentabilité peu élevés. En Nouvelle-Calédonie, on observe qu'un tiers des fonds affectés à la défiscalisation a servi au financement de services publics, par exemple pour l'électricité éolienne ou pour l'extension d'une voie à péage, dans le but, notamment, de ne pas augmenter leurs tarifs, ce qui constitue un mode de subventionnement particulièrement coûteux et inapproprié.

Dans les deux collectivités, l'orientation des dispositifs n'a pas contribué à la réduction des écarts géographiques de développement. En Nouvelle-Calédonie, malgré des taux de crédit d'impôt plus avantageux pour l'intérieur et les îles, les mécanismes de défiscalisation locale n'ont pas eu pour résultat de rééquilibrer géographiquement le développement économique, conformément à l'accord de Nouméa. En effet, les provinces du Nord et des îles Loyauté et leurs communes ont participé à la dépense fiscale pour un montant de 11,5 MdF CFP (96,4 M€), mais n'ont bénéficié en retour que de 4,5 MdF CFP (37,7 M€) d'aide pour les projets agréés dans leur ressort territorial. A l'inverse, à elles seules, trois des quatre communes du Grand Nouméa ont reçu 55 % des aides, alors qu'elles se situent dans la zone la plus développée du territoire. En Polynésie française, où le principe de rééquilibrage entre les archipels n'a jamais été affirmé aussi nettement, près de 80 % du montant des aides se sont concentrés sur les deux îles de Tahiti et de Bora Bora, le

redéploiement sur les autres îles n'ayant été encouragé qu'à partir de 2009.

Dans les deux collectivités d'outre-mer, il apparaît donc nettement que la logique sectorielle et géographique d'utilisation de la défiscalisation est à redéfinir. L'engagement d'une nouvelle réflexion intégrant mieux la perspective d'aménagement du territoire et s'appuyant sur des plans stratégiques structurants pour cibler les secteurs prioritaires serait très utile.

B - Des créations d'activités et d'emplois difficilement mesurables

1 - Des effets insuffisamment mesurés

Les dispositifs de défiscalisation de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ont pour objectif affiché de créer des activités et des emplois. Toutefois, faute d'avoir mis en place un système fiable d'évaluation, les deux collectivités d'outre-mer ne peuvent mesurer précisément l'impact des projets aidés en termes d'emploi ou de valeur ajoutée supplémentaire.

En Nouvelle-Calédonie, le chiffre d'affaires des 68 entreprises aidées est de 16 MdF CFP (13,4 M€) pour le dernier exercice connu et elles représentent environ 1 500 emplois. Mais ces données sont peu exploitables car elles comprennent des emplois qui existaient avant la mise en œuvre des projets défiscalisés et, à l'inverse, elles n'incluent pas les emplois indirects. De la même manière, la mesure de la valeur ajoutée des activités créées n'est actuellement pas disponible.

En Polynésie française, non plus, aucune statistique sur la valeur ajoutée des 253 projets aidés n'est disponible, faute de suivi depuis l'origine de la mise en place de la défiscalisation. Pour l'avenir, cette lacune devrait être comblée par les nouvelles obligations d'information imposées aux opérateurs en 2009. Il est cependant peu contestable que le dispositif fiscal a favorisé la croissance de l'activité du bâtiment et des travaux publics, sans pour autant assurer le développement durable de ce secteur, sauf à accroître sans cesse le courant d'affaires défiscalisées. Pour le secteur de l'hôtellerie, dans les limites actuelles de l'appareil statistique, les services de la collectivité estiment qu'entre 1996 et 2009, l'emploi direct supplémentaire généré par la défiscalisation locale serait d'environ 1500 emplois[84] pour une dépense fiscale de 70 MdF CFP (587 M€). Ces chiffres demeurent cependant très parcellaires et montrent,

[84] Enquête tourisme 2010 de l'Institut de la statistique de la Polynésie française.

a contrario, qu'il est pour le moment difficile d'avoir un décompte précis du nombre d'emplois créés ou induits par le dispositif ou de la valeur ajoutée supplémentaire produite.

2 - Des résultats d'exploitation médiocres

L'aide puissante que constitue la défiscalisation locale, surtout lorsqu'elle se cumule avec la défiscalisation nationale, peut conduire à reléguer au second plan les exigences de rentabilité d'exploitation et de viabilité économique. Dans les deux territoires, de nombreux projets aidés connaissent ainsi des difficultés économiques pouvant compromettre leur viabilité à terme. L'exemple de la Polynésie française qui a mis en œuvre le dispositif de défiscalisation sept ans avant la Nouvelle-Calédonie n'incite guère à l'optimisme.

En Polynésie française, dans le secteur hôtelier, à l'issue de la période d'exploitation obligatoire[85], sous peine de reprise des crédits d'impôt, plusieurs fermetures d'hôtels défiscalisés ont été constatées. Or, ces arrêts d'exploitation sont d'autant plus préoccupants qu'ils coïncident souvent avec l'ouverture de nouveaux établissements qui ont eux-mêmes bénéficié des avantages liés à la défiscalisation. Sur l'île de Tahiti, un hôtel de 200 chambres a fermé en mai 2010 juste après l'ouverture, huit mois plus tôt, d'un hôtel de capacité identique. Le premier avait bénéficié d'une aide fiscale de 3,6 MdF CFP (30,2 M€) en 1999 et le second, d'une aide de 2,5 MdF CFP (20,9 M€) en 2009. Un cas analogue a pu être observé à Bora Bora en 2008.

En Nouvelle-Calédonie, le dispositif de défiscalisation étant plus récent, ces éventuels effets d'éviction n'ont pas encore été observés. Cependant, dans le secteur hôtelier, le résultat cumulé des projets aidés présente un déficit d'exploitation reporté de 1,7 MdF CFP (-14,2 M€). Dans un autre secteur, celui des fermes aquacoles, le déficit d'exploitation reporté est de 1,2 MdF CFP (-10,1 M€).

Ces résultats posent évidemment la question de la pérennité des sociétés concernées à moyen et long termes ainsi que celle du montant des soutiens publics qui seront nécessaires au maintien de leur activité.

Dans les deux collectivités, la nécessité de se doter d'une expertise poussée sur la viabilité des projets aidés et de leur insertion dans des schémas cohérents de développement économique n'a jamais été suffisamment reconnue.

[85] Soit après 5 ans pour les agréments locaux, délai porté à 10 ans en 2009 et 7 ans pour les agréments nationaux.

II - Des politiques de défiscalisation mal définies

Les deux chambres territoriales ont relevé de nombreuses insuffisances dans le pilotage de la défiscalisation locale, du fait d'imperfections de l'encadrement juridique, d'un manque de stratégies clairement définies et de l'absence d'évaluation globale des dispositifs.

A - Un encadrement insuffisant

En Polynésie française, le système a d'abord fonctionné sans commission d'agrément préalable, et sans règles d'éligibilité précises. Les demandes étaient traitées par le cabinet du président de la Polynésie française et les décisions d'agrément étaient prises de manière discrétionnaire par le président. En 2004, l'agrément du président a été assorti de l'avis préalable obligatoire d'une commission consultative des agréments fiscaux chargée d'instruire les demandes avec l'appui technique des services fiscaux.

L'agrément a cependant continué jusqu'en 2009 à relever exclusivement de la décision discrétionnaire du président. Depuis, il est de la compétence du conseil des ministres, sans que pour autant ce dernier ait obligation de motiver ses décisions d'octroi ou de rejet.

La gestion de cette aide fiscale a également souffert du manque de moyens consacrés à son administration et à son contrôle. Jusqu'en 2010, deux agents seulement étaient affectés à cette mission, relayés au besoin par les moyens limités du contrôle fiscal. De plus, le contrôle des investissements et de leur montant n'a longtemps pas été une priorité. Ainsi, le coût de l'opération agréée n'était pas plafonné, et l'opérateur du projet n'était pas tenu de transmettre d'informations plus précises que la production d'un simple certificat de conformité au permis de construire pour prétendre au bénéfice de la défiscalisation. Les agents de la direction des services fiscaux n'ont disposé, avant 2010, ni d'un droit de communication des pièces comptables, ni d'un droit de contrôle sur place spécifique leur permettant de vérifier le montant effectif des investissements réalisés.

En outre, jusqu'en 2009, date à laquelle elle a été fixée à 12 mois, la durée minimum de portage d'un projet par les contribuables n'était pas définie avec rigueur, ce qui a autorisé des optimisations fiscales particulièrement favorables à leurs bénéficiaires. A titre d'exemple, deux sociétés, parmi les plus importantes de Polynésie française, ont procédé, en 2002 et 2004, à des apports de 150 MF CFP (1,257 M€) et de 400 MF CFP (3,352 M€) pour deux opérations qui leur ont respectivement ouvert

des crédits d'impôt de 90 MF CFP (754 200 €) et de 240 MF CFP (2 M€). Or, les certificats de conformité permettant le remboursement d'une partie de ces fonds ont été émis, pour l'un, trois jours seulement après l'apport et pour l'autre, sept mois après. Un gain conséquent a donc été réalisé par les investisseurs fiscaux en un court laps de temps, assurant ainsi une rentabilité très élevée à ces placements.

De même, si des clarifications ont été apportées au dispositif en 2009 pour mieux déterminer la base éligible et réduire le taux de crédit d'impôt applicable à la construction hôtelière, elles ont été en partie limitées dans leurs effets par les dérogations accordées aux projets en cours. Le cas le plus emblématique est celui d'un l'hôtel dont la demande de défiscalisation a été déposée en 2002. De prorogation en prorogation, il a obtenu le rehaussement de sa base éligible de 4,5 MdF CFP (37,71 M€) à 10,4 MdF CFP (87,24 M€) et une prolongation de la durée du chantier jusqu'au 31 décembre 2013, tout en conservant le bénéfice du taux de crédit d'impôt de 60 %, applicable en 2002 lors du dépôt de la demande initiale, alors que ce taux avait été plafonné à 40 % en 2009.

On observe, à l'inverse, que la Nouvelle-Calédonie a mis en place, dès la création du dispositif en 2002, une procédure d'agrément préalable et des procédures de contrôle qui ont été strictement appliquées. Le montant du projet n'a jamais été révisable. Depuis 2008, les contrôles ont été renforcés, le délai d'achèvement de l'investissement, initialement prorogeable d'un an, est définitivement fixé par l'agrément et la durée minimum de portage du projet par les contribuables a été fixée à six mois.

Toutefois, l'agrément du gouvernement, qui est également une décision discrétionnaire, n'est pas précédé, à la différence de ce que prévoit désormais le dispositif polynésien, de l'avis d'une commission administrative. Cet éclairage extérieur serait pourtant utile pour prendre, en toute transparence, des décisions financières de cette importance. De la même manière, la durée minimum de portage de six mois est désormais inférieure de moitié à celle fixée depuis 2009 en Polynésie française, ce qui rend le dispositif fiscalement plus avantageux, les contribuables pouvant bénéficier du crédit d'impôt en limitant la durée de leurs investissements dans les projets.

B - Des objectifs imprécis

Dans les deux collectivités, aucun objectif précis n'a été assigné à la défiscalisation, hormis celui, très général, d'être le levier du développement économique.

En Polynésie française, dès 1995, l'aide fiscale a été en priorité orientée vers le secteur de la construction hôtelière. Mais, par la suite, le nombre des secteurs éligibles a beaucoup augmenté. Depuis 2009, on dénombre 29 chefs d'éligibilité à la défiscalisation locale touchant à des secteurs très divers, allant du logement social à l'industrie de transformation, de la santé à l'aquaculture, des microprojets aux projets de grande taille. Aucune logique structurante spécifique ne se dégage véritablement du dispositif qui apparaît comme un catalogue d'opportunités pour les professionnels intervenant dans les secteurs concernés. Tout au plus peut-on relever, depuis 2009, l'apparition tardive d'une préoccupation d'aménagement du territoire, notamment par l'instauration d'une majoration de 20 points du crédit d'impôt pour les projets situés dans les archipels éloignés.

En Nouvelle-Calédonie, la loi de 2002 avait retenu neuf secteurs économiques à privilégier. En 2008, elle a élargi le périmètre à 19 secteurs. La logique sectorielle et structurante prévue au départ a été perdue de vue. En 2010, le gouvernement a donc souhaité orienter la défiscalisation sur seulement quatre secteurs prioritaires. Toutefois, ce recadrage connaît deux limites. D'une part, il repose sur une simple circulaire, donc sur un texte de valeur non réglementaire, et d'autre part, le choix des secteurs prioritaires ne s'est pas fondé sur des analyses précises ou des schémas de développement sectoriels.

Même si dans la durée, l'hôtellerie a été la principale bénéficiaire du dispositif, cette priorisation n'a pas été intégrée dans une véritable stratégie de développement. Ainsi, les décisions d'agrément du gouvernement calédonien ne sont pas toujours cohérentes avec le plan de développement concerté du tourisme publié en 2006. A titre d'exemple, un hôtel situé dans la zone d'activité du Grand Nouméa à Ducos, a été agréé, alors même qu'il ne s'inscrivait pas dans le plan.

En Polynésie française, la carence est encore plus marquée puisqu'aucun schéma de développement touristique n'a été à ce jour adopté. En conséquence, les capacités hôtelières souhaitables des différentes îles n'ont pas été définies. Et, ce n'est que tardivement et partiellement que le gouvernement polynésien a tiré des leçons concrètes des résultats très décevants de la filière hôtelière par rapport au niveau élevé de la dépense fiscale, en ramenant, en 2009, le taux de crédit d'impôt de 60 % à 40 % et en plafonnant les projets à 8 MdF CFP (67 M€).

C - Une absence d'évaluation globale

Les gouvernements des deux collectivités d'outre-mer semblent n'avoir jamais douté de l'impact économique des projets défiscalisés, au point qu'aucune véritable évaluation n'a été effectuée. Bien plus, les opérateurs n'ont été soumis à l'obligation de transmettre les justificatifs du nombre d'emplois créés qu'en 2008 en Nouvelle-Calédonie et 2009 en Polynésie française. L'absence de transmission de ces données a privé leurs gouvernements, respectivement pendant six ans et quinze ans, des informations élémentaires indispensables à un début d'évaluation. Ces deux collectivités fiscalement autonomes n'exploitent toujours pas systématiquement les données fiscales qu'elles détiennent sur les entreprises aidées pour procéder à une évaluation.

Des études ont pourtant été menées au cours de la période. En Polynésie française, une première analyse a été réalisée en 2004 à l'initiative du service du plan et des prévisions économiques et une seconde en 2008 par des universitaires en partenariat avec l'Agence française de développement. Toutes deux concluaient à l'absence d'efficacité de la défiscalisation, notamment dans le secteur hôtelier.

Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a pour sa part commandé deux audits à des cabinets privés en 2005 et en 2010. Ces deux rapports ont recommandé de mieux évaluer les résultats de la politique de défiscalisation.

Dans les deux collectivités, ces études n'ont finalement donné lieu à aucune suite significative dans le domaine de l'évaluation.

Enfin, aucun des gouvernements locaux ne met à disposition des assemblées territoriales, un rapport annuel sur la défiscalisation locale, ou une annexe budgétaire traitant spécifiquement de cette dépense fiscale.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Quoiqu'ayant fait l'objet d'améliorations, encore récemment en 2008 en Nouvelle-Calédonie et en 2009 en Polynésie française, les dispositifs locaux de défiscalisation présentent toujours de nombreux points faibles.

Les principaux concernent leurs effets économiques qui n'apparaissent pas à la hauteur des sommes importantes qui leur ont été consacrées. C'est la conséquence de l'encadrement insuffisant des conditions d'agrément des projets aidés et de l'absence de stratégies de développement clairement définies. De plus, le défaut de suivi et d'évaluation globale des dispositifs et de leurs résultats rend plus difficile la mesure exacte de leur impact économique.

Par ailleurs, ces dispositifs sont coûteux pour les finances publiques et suscitent également des effets d'aubaine peu souhaitables.

Dans ces conditions, il est nécessaire de redéfinir les modalités de mise en œuvre de la défiscalisation.

La Cour formule les recommandations suivantes pour les deux collectivités :

1. *mettre en place une stratégie d'aide cohérente en stabilisant et en réduisant les filières et les zones géographiques aidées et en renforçant leur développement par des plans stratégiques concertés entre les différents acteurs ;*
2. *revoir les paramètres actuels des mécanismes fiscaux pour en réduire le coût budgétaire, notamment par le plafonnement des avantages octroyés, en particulier dans le cadre de la double défiscalisation ;*
3. *renforcer l'encadrement de ces dispositifs, notamment pour garantir la transparence des décisions d'agrément ;*
4. *étudier les résultats en utilisant notamment des instruments de mesure pertinents en termes d'emploi et de valeur ajoutée.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	130
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	131
Président de la Polynésie française	132
Président du congrès de la Nouvelle-Calédonie	139
Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	140
Ancien président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (avril 2001 – juin 2004)	143

Destinataires n'ayant pas répondu
Ancienne présidente du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
Ancien président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
Ancien président de la Polynésie française, maire de Bora Bora
Ancien président de la Polynésie française, sénateur de la Polynésie française
Président de l'Assemblée de la Polynésie française

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Le rapport sur les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française appelle de ma part les remarques suivantes, plus particulièrement sur l'absence d'évaluation globale de ces dispositifs.

Le domaine de la fiscalité et en particulier les dispositifs locaux de défiscalisation applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, relèvent de la compétence des autorités locales en application, respectivement, des dispositions de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie et de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

La Délégation Générale à l'Outre-Mer (DéGéOM) a lancé depuis 2010 une campagne annuelle de contrôle et d'évaluation a posteriori sur des échantillons de dossiers ayant obtenu un agrément au niveau national trois années auparavant. La Polynésie et la Nouvelle Calédonie font partie du périmètre de ce contrôle qui permet d'identifier les effets de la défiscalisation au niveau micro-économique et sectoriel.

Depuis 2011, la DéGéOM a par ailleurs mis en œuvre un programme d'évaluation des politiques de l'Etat qui pourra concerner les compétences des collectivités d'outre-mer, en accord avec ces dernières.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

L'essentiel de ce rapport concerne les dispositifs locaux de défiscalisation qui relèvent de la compétence exclusive des autorités fiscales locales.

Le cumul possible des aides locales et nationales relevé par la Cour est confirmé. Il est en effet expressément indiqué respectivement au III de l'article 199 undecies B du code général des impôts (CGI)[86] pour les contribuables soumis à 1'impôt sur le revenu et au 2ème alinéa de l'article 217 duodecies du CGI[87] pour les contribuables soumis à l'impôt sur les sociétés que les aides locales sont sans incidence pour la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application de ces articles.

Le présent rapport pose, à juste titre, la question de la pertinence de ce cumul. Il serait également envisageable, comme le propose la Cour, d'expertiser le plafonnement de la double défiscalisation découlant des dispositifs précités.

[86] *Aux termes duquel : « Les aides octroyées par Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna ainsi que la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de leur compétence fiscale propre au titre de projets d'investissements sont sans incidence sur la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application des I et I ter ».*

[87] *Aux termes duquel : « Les aides octroyées par la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte dans le cadre de leur compétence fiscale propre au titre de projets d'investissements sont sans incidence pour la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application de l'article 217 undecies ».*

REPONSE DU PRESIDENT DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Ce rapport appelle de ma part les observations ci-après, dont je souhaite la publication.

1°) Bilan de quinze années d'application du dispositif de défiscalisation locale

Les mesures d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer, n'ont cessé d'évoluer depuis la mise en place du dispositif connu sous 1'appellation « Loi PONS » en 1986, auquel a succédé la « Loi PAUL » en 2001, et en 2003, la « Loi GIRARDIN ». La Cour, dans la présentation des dispositifs, fait le constat que le dispositif de défiscalisation locale présente les mêmes défauts que la défiscalisation nationale « Girardin » bénéficiant à l'ensemble de l'outre-mer.

Il convient de rappeler que le dispositif de défiscalisation locale a été proposé à l'Assemblée de la Polynésie française en 1995 (délibération n° 95-55 AT du 24 mars 1995) dans l'objectif d'assurer un maintien du rythme des investissements en Polynésie française à une époque où était déjà annoncé le retrait progressif du centre d'expérimentation du Pacifique.

Force est tout d'abord de constater que cet objectif a été largement atteint dans le sens où le rythme des investissements, notamment dans l'immobilier et l'hôtellerie, est effectivement resté soutenu dans un contexte de fin des essais nucléaires qui n'était pas nécessairement propice à l'optimisme. En outre et compte tenu précisément de son soutien à 1'activité économique, ce dispositif a certainement contribué, sinon à stopper, du moins à ralentir la fuite des capitaux hors de Polynésie française.

Devenu outil privilégié de financement pour les investissements d'envergure dans le secteur privé, le dispositif connaît un succès constant depuis sa mise en place. Compte tenu des taux d'imposition très élevés pesant sur les entreprises en Polynésie française, ce dispositif a été perçu comme un véritable échappatoire permettant aux entreprises intéressées d'en retirer un gain net intéressant entre les sommes qu'elles abandonnent aux projets et les économies d'impôts qu'elles réalisent en contrepartie.

On ne saurait nier que le texte de 1995 particulièrement laconique, a donné lieu à des dérives que la Cour qualifie d'« effets d'aubaine ». Néanmoins, il importe de préciser que l'administration fiscale a sanctionné et sanctionne encore ces dérives lorsqu'elles résultent d'abus caractérisés des porteurs de projets. De belles victoires contentieuses sont ainsi à mettre au crédit de la Polynésie française dans des affaires qui ont dû être jugées en dernier ressort par le Conseil d'Etat et qui ont été à l'honneur dans les publications nationales spécialisées en droit fiscal. Le Conseil d'Etat a ainsi donné raison au Pays à propos de crédits d'impôt remis en cause en raison

de financements intervenus quelques jours avant l'achèvement du projet (11 février 2011 « société Fiumarella » n° 309383) ou encore en raison du fait que le porteur du projet avait prêté à l'entreprise défiscalisante une somme représentative du financement ouvrant droit à crédit d'impôt (12 mars 2010 « Société Charcuterie du pacifique » n° 306368).

Le premier véritable recadrage réglementaire a été entrepris en 2004 (délibération n° 2004-33 APF du 12 février 2004) avec notamment l'agrément des projets par le Président de la Polynésie française, l'obligation pour les entreprises défiscalisantes de fournir un réel effort de financement, le plafonnement des financements ouvrant droit à crédit d'impôt au coût total du projet, l'obligation pour les entreprises défiscalisantes d'abandonner au projet une somme au moins égale à 60 % du crédit d'impôt obtenu, une imputation du crédit d'impôt chaque année ne pouvant excéder 65 % de l'impôt dû par l'entreprise défiscalisante.

Les efforts de rationalisation ont été poursuivis dans le cadre de la réforme menée en 2009 (loi du pays n° 2009-7 du 1er avril 2009 précitée) : externalisation de 1'agrément vers le conseil des ministres, mise en place de critères d'agrément, obligation pour les porteurs de projets de respecter les réglementations applicables non seulement en phase de réalisation mais aussi d'exploitation des investissements défiscalisés, plafonnement de la valeur des terrains apportés aux projets à 1/5ème du coût total desdits projets, plafonnement des coûts défiscalisables à 5 milliards de francs CFP, une exception étant faite pour les projets hôteliers (8 milliards), interdiction de débuter les travaux avant le dépôt de la demande d'agrément, définition stricte de la notion d'achèvement des projets, interdiction pour les entreprises défiscalisantes de se faire garantir par le porteur du projet le prêt bancaire qu'elles contracteraient, obligation pour le porteur du projet de justifier la viabilité de ce projet ainsi que leurs retombées économiques et sociales sur dix années ; interdiction de transférer les financements d'un projet vers un autre, etc.

Entre 1996 et 2010, la Cour indique que près de 108 milliards de francs CFP de crédits d'impôt ont été accordés pour des projets divers et variés, que les gouvernements successifs ont, il est vrai, soutenu dans le seul souci de préserver l'activité économique en Polynésie française, sans s'assurer que chacun de ces projets s'inscrit dans un plan de développement économique à long terme.

La Cour notera néanmoins qu'un effort significatif a été fait en ce sens avec la mise en place en 2009 du concept de zones de développement prioritaire donnant lieu à des crédits d'impôt majorés et définies par la réglementation fiscale locale comme des « zones géographiques déterminées suivant la politique d'aménagement du territoire et les choix de développement économique du gouvernement propres aux secteurs d'activité considérés ».

Au-delà des efforts que la Polynésie française doit faire pour élaborer une nouvelle politique de développement économique et social au service de laquelle serait mis le dispositif de défiscalisation locale, il lui faudra trouver les moyens de faire en sorte que ce dispositif ne soit plus, comme il l'est actuellement, un outil d'assistanat économique.

Au surplus, la Cour rappelle qu'en double défiscalisation (métropolitaine + polynésienne), l'aide cumulée à l'investissement peut atteindre 70 % du montant total de l'investissement. Dans ces conditions, il est indéniable que les porteurs de projets ne sont pas aussi regardants sur la viabilité de l'entreprise qu'ils le seraient s'ils avaient à financer l'intégralité sur fonds propres.

Depuis 2009, un schéma de financement simplifié a été mis en place pour tenir compte du fait que le porteur du projet ne trouve aucun intérêt à conserver par devers lui la part de financement qui a vocation à être restituée aux entreprises défiscalisantes à l'achèvement du projet. Dans l'idée d'assurer des disponibilités à ces entreprises, il leur est donc désormais possible de n'investir dans les projets que la seule part de financement qui revient bien au porteur du projet. En contrepartie de cette facilité, les entreprises doivent abandonner au projet non plus l'équivalent de 60 % du crédit d'impôt qu'elles ont obtenu, mais 70 %. Dans ce schéma, le porteur d'un projet de 100 bénéficie donc potentiellement d'un apport des défiscalisants à hauteur de 42 (70 % de 60 % de crédit d'impôt) contre 36 (60 % de 60 % de crédit d'impôt) dans le schéma classique.

On peut toutefois penser que ce taux de rétrocession à 70 % reste insuffisant car il implique que dans l'ensemble de l'opération, l'entreprise défiscalisante gagne 60 d'économie d'impôt d'un côté et perd 42 de financement abandonné au projet, soit un gain net pour elle de 18. A cet égard, il paraît important de garder à l'esprit que le dispositif de défiscalisation locale est bien une forme de subvention en ce qu'il consiste, en définitive, à consacrer la trésorerie normalement dédiée aux impôts, au financement de projets agréés par le gouvernement.

2°) Observations sur le rapport public

Les conclusions et recommandations de la Cour des comptes appellent les remarques suivantes :

Mettre en place une stratégie d'aide cohérente en stabilisant et en réduisant les filières et les zones géographiques aidées et en renforçant leur développement par des plans stratégiques concertés entre les différents acteurs.	*La rationalisation de la défiscalisation passe effectivement par :* *- une planification des axes de développement majeur du Pays (notamment secteur primaire, tourisme, logement, énergies, renouvelables et desserte interinsulaire) ;* *- un resserrement de la notion de « zone de développement prioritaire » de manière à ce que la défiscalisation soit orientée là où il y a de véritables besoins.* *Il n'est pas inutile de rappeler que ces axes de recadrage ressortent du plan de redressement des comptes de la Polynésie française, tel qu'approuvé par délibération n° 2011-43 APF du 18 août 2011.*
Revoir les paramètres actuels des mécanismes fiscaux pour en réduire le coût, notamment par le plafonnement des avantages octroyés, en particulier dans le cadre de la double défiscalisation.	*Il convient d'engager une réflexion sur la déperdition fiscale constituée par le gain net des entreprises défiscalisantes.* *Le plafonnement des avantages paraît déjà bien encadré dans la mesure où le crédit d'impôt dont les entreprises défiscalisantes peuvent demander l'imputation chaque année est plafonné à 65 % du montant de l'impôt dû. Un abaissement de ce plafond entraînerait une diminution des positions fiscales qui sont déjà de plus en plus difficiles à trouver pour les porteurs de projets vu que la conjoncture est à l'origine d'une baisse des impôts.*

	Pour autant, l'idée suggérée par la Cour, déjà discutée dans le cadre de la réforme de 2009, d'exclure les établissements bancaires en tant qu'entreprises défiscalisantes mérite d'être exploitée. *Réduire les coûts pourrait également passer par une baisse des bases défiscalisables. On pourrait envisager de n'accorder la défiscalisation que sur une partie des coûts de réalisation des projets. La réglementation actuelle donne ce pouvoir au conseil des ministres mais sur des bases discrétionnaires.* *Ces éléments de réflexion seront intégrés dans la réforme globale de la fiscalité à laquelle le Pays s'est engagé, ainsi que consigné dans le plan de redressement précité.*
Renforcer l'encadrement de ces dispositifs, notamment pour garantir la décision de transparence des décisions d'agrément.	*La Cour semble critiquer le caractère discrétionnaire des décisions faisant suite aux demandes d'agrément. Que ces décisions soient favorables ou défavorables, le conseil des ministres n'a pas à se justifier en l'état actuel de la réglementation.* *S'agissant d'une aide fiscale accordée par le Pays suivant l'intérêt économique des projets, je ne suis pas convaincu de l'intérêt que le conseil ait à se justifier. La transparence dont la Cour souligne le manque me paraît suffisamment garantie par les deux procédures préalables que sont l'examen des demandes par la commission des agréments fiscaux puis l'examen des décisions favorables par la commission de contrôle budgétaire et financier.*

	Ceci étant, il est vrai qu'une administration moderne s'accommode mal de décisions non motivées, particulièrement lorsque celles-ci sont défavorables aux usagers.
Etudier les résultats en utilisant notamment des instruments de mesure pertinents en termes d'emploi et de valeur ajoutée.	*La rationalisation de la défiscalisation passe effectivement par la mise en place d'outils statistiques performants susceptibles de mesurer le retour sur investissement direct et indirect des crédits d'impôt accordés aux entreprises défiscalisantes.* *Je souligne toutefois que des progrès importants ont été faits en ce sens dans le cadre de la réforme de 2009 qui a prévu que les porteurs de projets doivent désormais informer l'administration des retombées économiques, sociales et fiscales du programme d'investissement en produisant une balance économique, sociale et fiscale actualisée chaque année pendant les 5 premières années d'exploitation. En outre, ils ont l'obligation de justifier le respect des engagements qu'ils ont pris dans le cadre de la procédure d'agrément, notamment ceux portant sur la création ou le maintien d'emplois lié à l'exploitation des investissements agréés, la deuxième année suivant l'achèvement du projet.*

Je tiens en outre à préciser qu'en Polynésie française, le contrôle fiscal prend deux formes, à savoir le contrôle sur place dans les entreprises et le contrôle du bureau à partir de recoupements d'informations. La lutte contre les fraudes ou abus à la défiscalisation est et a toujours été assurée à la fois par les contrôleurs à partir du bureau, et par les vérificateurs sur place.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler qu'en application du plan de redressements approuvé par délibération n° 2011-43 APF du 18 août 2011, l'enveloppe de crédits d'impôt prévue au budget de la Polynésie pour 1'année 2012 est limitée à 2,5 milliards de FXP.

De manière générale, je partage l'idée suggérée par la Cour que le dispositif de défiscalisation locale doit être sérieusement repensé car il est devenu au fil du temps et à la faveur d'une absence de planification, un véritable outil d'assistanat économique sans lequel les opérateurs viennent peu à peu prétendre que plus aucun investissement d'envergure ne serait possible en Polynésie française sans lui. A mon sens, tel qu'il est actuellement configuré, ce dispositif hypothèque l'avenir de ce Pays au lieu de le préparer.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONGRES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

Votre analyse du mécanisme rejoint en de nombreux points celle présentée conjointement à la commission de la législation et de la réglementation économique et fiscale et celle des finances et du budget du congrès de la Nouvelle-Calédonie en novembre 2010. Ainsi, ce dossier n'appelle de ma part aucune remarque particulière.

Disposant dès lors de vos recommandations sur le sujet au même titre que celles de la chambre territoriale des comptes, elles sauront nécessairement enrichir nos débats sur notre nouvelle politique d'aide fiscale aux investissements indirects.

REPONSE DU PRESIDENT DU GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

Conformément aux dispositions prévues par la loi, j'ai l'honneur de vous faire part de mes remarques, en ma qualité d'actuel et ancien président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en vue de leur publication, comme vous me l'avez indiqué.

Ainsi que je l'avais exprimé dans le cadre du rapport d'observations que la Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a consacré en 2011 à la gestion du régime d'aide fiscale aux investissements, les recommandations visant à mieux cibler pour le rendre plus efficient, le dispositif d'aide sur l'opérateur lui-même par le recours à un crédit d'impôt remboursable, ont retenu toute mon attention. Sa mise en œuvre s'inscrira dans la continuité de l'objectif de soutien recherché, sachant que le régime actuel permet de consentir, comme il en ressort de vos exemples, 70 % au moins du montant de l'aide fiscale au projet du promoteur, alors qu'il est de 62 % pour le dispositif national, la part laissée aux investisseurs fiscaux y est donc plus levée.

De même, la recommandation liée à la poursuite d'une amélioration de l'encadrement juridique du dispositif actuel en l'articulant de façon plus systématisée avec l'existence de schémas de développement répondant à une logique sectorielle, voire géographique (mais cependant, pas au sens de l'aménagement du territoire, comme vous l'entendez, laquelle relève d'une dimension nationale), me parait particulièrement fondée, puisqu'elle est de nature à rendre plus compatible le maintien d'un régime incitatif avec la soutenabilité des finances publiques.

A cet égard, je note que vous relevez que le poids budgétaire de la dépense fiscale liée à l'aide fiscale représente un poids significatif, avec 2,8 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités de Nouvelle-Calédonie, que vous rapprochez à titre indicatif, des 0,4 % représentant le coût budgétaire de la défiscalisation nationale dans les recettes du budget général de l'Etat. Les conséquences utiles à tirer de cette comparaison doivent cependant prendre en compte le champ d'application des régimes respectifs que commande le principe d'égalité en matière fiscale.

En effet, je rappelle que dès 1986, des mesures incitatives d'aide fiscale aux investissements locaux ont été mises en place, à l'instar de la « loi Pons ». Cependant si ces mesures ont pu au plan national être circonscrites aux seuls investissements réalisés dans les collectivités outre-mer, en en faisant ainsi un régime « d'exception », limitant par là même son impact budgétaire, localement, bien que constituant un dispositif encadré, les principes supérieurs qui s'imposent en matière fiscale, ont impliqué d'ouvrir

le régime à tous les opérateurs éligibles exerçant sur place. Dans ce contexte, l'analyse des conséquences budgétaires induites doit être nuancée.

Une approche plus pertinente, pour apprécier la portée du levier fiscal, serait de rapprocher le dispositif local avec les mesures nationales d'incitation d'aide au développement, notamment pour les entreprises nouvelles, liées à des zonages géographiques, en termes de montant d'investissement, de création d'emplois et de valeur ajoutée supplémentaire. Ainsi, alors qu'il n'existe pas à l'instar de la métropole, d'aide fiscale dérogatoire pour la création d'entreprises, ou de mesures spécifiques liées à un « zonage » fiscal (qui ne font pas forcément sens dans un territoire de la taille de celui de la Nouvelle-Calédonie), le dispositif d'aide locale aura fortement contribué à générer un volume significatif d'investissements de 62,3 MdF CFP (522 M€) et participé ainsi de façon certaine au maintien de la croissance économique du territoire.

Par ailleurs, vous signalez également que d'un point de vue budgétaire, notamment pour la province Sud et la Nouvelle-Calédonie dont les finances se dégradent, le poids de la dépense fiscale devient de plus en plus contraignant. D'un point de vue général, cette observation ne peut qu'être partagée. Ceci étant, il convient de tenir compte de l'organisation particulière budgétaire de notre collectivité, qui permet de répartir, selon les pourcentages fixés par la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, le montant des recettes fiscales, sans qu'il soit tenu compte du lieu géographique des activités génératrices de profits, contribuant au rendement notamment de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, alors que le montant du rendement de cet impôt (à 30 %, hors secteur mine et métallurgie) est très principalement généré par des entreprises situées en province Sud (92 %), une majeure partie de la recette fiscale revenant aux provinces est bien redistribuée, dans le cadre du principe de rééquilibrage, à la province Nord (33 % de la recette) et à la province Iles (18 % de la recette), ce qui leur permet ainsi de mener leur propre politique de développement économique, sous les formes souhaitées en raison de leur pleine compétence en ce domaine (octroi de subventions par exemple), alors que la province Sud ne recueille que 49 % de cette recette. Dès lors, le constat tiré de ce que ces deux provinces ont participé à la dépense fiscale pour un montant de 11,5 MdF CFP (96,4 M€) mais n'ont bénéficié en retour que de 4,5 MdF CFP (37,7 M€), doit également être relativisé, puisque le volume des investissements précité, en générant de la croissance, a induit mécaniquement plus de recettes fiscales payées par les entreprises situées en province Sud (vous soulignez vous-même que le dispositif fiscal a pu favoriser la croissance de l'activité du bâtiment et des travaux publics) et, partant, a permis de cette façon d'augmenter la part fiscale répartie aux provinces Nord et Iles pour leurs actions propres de développement, ce qui se déduit du budget.

Dans le prolongement de cette remarque, on peut relever que le système d'aide fiscale actuel crée bien les conditions légales propices au rééquilibrage, avec un dispositif plus incitatif pour les projets d'investissement situés géographiquement en dehors du Grand Nouméa, en retenant une valeur du crédit d'impôt de 60 % (et seulement de 45 % dans l'agglomération), mais il revient bien à l'initiative privée seulement, de développer les projets sur ces zones d'investissement, lesquels, lorsqu'ils ont été présentés, ont été agréés dans leur quasi-totalité : 14 projets sur 15 (alors qu'en province Sud 56 ont été agréés et 8 rejetés, soit en proportion de rejets, le double). La même analyse peut être faite sur les taux de base agréées par rapport à la base sollicitée : 95% en province Nord, 89 % en province des îles Loyauté et 87 % en province Sud.

Vous indiquez par ailleurs que l'objectif recherché et affiché par le dispositif d'aide fiscale local est de créer des emplois et des activités (je vous confirme qu'il n'a donc pas été fléché pour l'aménagement du territoire, qui relève plus particulièrement de la compétence des provinces), toutefois vous estimez que faute d'avoir mis en place un système fiable d'évaluation, l'impact des projets aidés en termes d'emploi ou de valeur ajoutée supplémentaire ne peut être en définitive considéré comme mesurable. Je relève que votre constat s'écarte de celui figurant dans le rapport d'observations de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, laquelle s'agissant du diagnostic global, avait observé « que le dispositif a prouvé sa capacité à créer de 1'emploi et de 1'activité ».

Enfin, rejoignant pleinement vos recommandations pour garantir la transparence des décisions d'agrément, supprimer les effets d'aubaine du dispositif, renforcer les outils de pilotage, de l'instruction et d'évaluation du régime d'aide fiscale, celles-ci sont d'ores et déjà partiellement mises en œuvre puisque mes services travaillent activement sur le projet d'évolution de la réforme du dispositif d'aide fiscale où il est notamment prévu de mieux diriger l'aide fiscale vers le promoteur et de créer un comité administratif chargé d'émettre un avis préalable, simple (la décision finale revenant de par la loi organique à l'autorité exécutive) mais obligatoire, sur les demandes d'agrément. Depuis décembre, dans un souci de transparence, chaque projet de décision soumis à la décision du gouvernement collégial, contient une annexe particulière faisant état du montant global de la dépense fiscale engagée et de ses incidences budgétaires à venir. En outre, lors de 1'examen du budget primitif 2012, le montant de la dépense fiscale relatif à ce dispositif qui figure d'ailleurs dans le rapport de présentation (depuis 2010), a fait l'objet d'une note spécifique sur sa répartition provinciale et sectorielle, ce qui va dans le sens souhaité d'une meilleure information annuelle des élus du congrès concernant l'application du dispositif d'aide fiscale.

Telles sont les remarques qui m'ont paru devoir être portées à votre connaissance, pour une analyse plus complète du dossier.

REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE (avril 2001-juin 2004)

Vous voudrez bien trouver ci-après les observations qu'appelle de ma part ce rapport.

Tout d'abord, sur la forme, le fait de présenter conjointement les dispositifs de défiscalisation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française m'apparaît très discutable. En effet, ces deux collectivités connaissent des situations politique, économique et sociale radicalement différentes. Il en va de même sur le plan fiscal puisque la Polynésie française ne s'est pas dotée, à la différence de la Nouvelle-Calédonie, d'un impôt sur le revenu des personnes physiques.

Sur le fond les recommandations de la Cour visant à améliorer l'encadrement ainsi que le suivi et l'évaluation du dispositif me paraissent fondées.

Toutefois je déplore que la Cour n'ait pas retenu « la capacité du dispositif de défiscalisation à créer de l'emploi et de l'activité » en particulier dans la filière du tourisme ou dans celle de l'aquaculture, comme l'a constaté la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie dans son rapport d'observations définitives en date du 13 octobre 2011, constat partagé par le cabinet chargé de conduire une évaluation en 2010 à l'initiative du gouvernement local.

Il s'agit bien de l'objectif principal des dispositifs de défiscalisation.

On peut d'ailleurs noter, même si la défiscalisation n'est que l'un des éléments explicatifs, que l'investissement privé a fortement cru depuis 2003 et a été le principal moteur de la croissance calédonienne dans la période récente ; ce dynamisme n'était pas exclusivement le fruit des grands projets métallurgiques (lesquels ont représenté 10 % de l'investissement privé en 2005 et 2006).

Première partie
Les dépenses fiscales

Chapitre III

La lutte contre la fraude

1 – La fraude à la TVA sur les quotas de carbone

2 – TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent

3 – Le pilotage national du contrôle fiscal

1

La fraude à la TVA sur les quotas de carbone

PRESENTATION

Entre l'automne 2008 et le mois de juin 2009, s'est développée en France une fraude à la TVA sur les quotas de CO_2 qui est sans doute à ce jour parmi les plus élevées jamais identifiées par l'administration fiscale. Après la décision du 8 juin 2009 d'exonérer temporairement de TVA les échanges de quotas, la fraude s'est déplacée dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

L'enquête de la Cour l'a conduite à estimer à 1,6 Md€ la perte fiscale pour le budget de l'Etat. Europol a évalué les pertes fiscales pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne à environ 5 Md€.

Cette fraude s'est déployée sur un marché naissant, qui a subitement décollé, et dans un contexte de rivalité entre la place de Paris, qui souhaitait devenir leader mondial des échanges de quotas de CO_2 au comptant, et la place de Londres.

A ce jour, dix-huit procédures judiciaires ont été engagées (enquêtes préliminaires, ou informations[88]).

Les investigations conduites par la Cour se sont attachées à établir une chronologie précise de la fraude pour élucider les origines du préjudice subi par l'Etat et comprendre les rôles respectifs des différents responsables publics et privés dans la détection de la fraude et sa cessation :

- le gestionnaire du marché, la société BlueNext[89] dont les actionnaires étaient alors Euronext SA, détenue à 100 % par NYSE, Euronext,

[88] Plus d'une centaine de personnes seraient impliquées. Une première affaire concernant dix-sept prévenus a été renvoyée devant le Tribunal correctionnel de Paris pour escroquerie en bande organisée et blanchiment en bande organisée, dont cinq d'entre eux sont directement visés par la fraude à la TVA sur les quotas de CO_2. Les premières condamnations ont été prononcées par le tribunal correctionnel de Paris le 11 janvier 2012.

[89] Contrôlée majoritairement par une société de droit privé, BlueNext n'était pas soumise au contrôle de la Cour. En tant que tiers mis en cause, elle a cependant reçu communication du projet de rapport de la Cour. Son président directeur général a été auditionné et a transmis ensuite des réponses écrites circonstanciées.

gestionnaire de la bourse des valeurs de New-York, à hauteur de 60 %, et la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 40 % ;

- la Caisse des dépôts et consignations en sa double qualité de teneur du Registre français et d'agence bancaire des membres du marché ;

- la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la lutte contre le changement climatique, et *la direction générale du Trésor qui prépare la législation et la réglementation des marchés d'instruments financiers et exerce avec la DGEC la tutelle du teneur de Registre* ;

- l'ensemble des services des ministères financiers, concernés par la fraude fiscale : la cellule fiscale du cabinet du ministre chargé du budget, le service de renseignement financier TRACFIN, la direction de la législation fiscale (DLF), la direction générale des finances publiques (DGFIP), et, en son sein, la direction des grandes entreprises (DGE) chargée notamment des remboursements de crédits de TVA, la sous-direction du contrôle fiscal (CF) et deux de ses services d'enquêtes, la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) et la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)).

L'Autorité des marchés financiers (AMF) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ont été également incluses dans le champ de l'enquête pour les questions de régulation du marché.

L'objet de l'insertion est de tirer les enseignements qui s'imposent à la suite de cette crise fiscale majeure, d'une part pour l'encadrement du marché et la définition d'outils de régulation adaptés, d'autre part pour le fonctionnement des ministères financiers.

Sur le modèle des premiers marchés de quotas environnementaux instaurés aux Etats-Unis dans les années 1990, un système communautaire d'échange des quotas (SCEQE) a été instauré par la directive 2003/87/CE du 23 octobre 2003. Il vise à faciliter le respect par l'Union européenne et ses Etats membres des engagements contractés dans le cadre du protocole de Kyoto et portant sur une réduction de 8 % des émissions de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012.

Sous le contrôle de la Commission européenne, les Etats membres fixent aux installations industrielles les plus polluantes (11 000 en Europe dont 1 000 en France) un plafond annuel de rejet de dioxyde de carbone (CO_2) et leur attribuent un nombre de quotas[90] égal à ce plafond. Les

[90] A la différence d'autres Etats membres de l'Union européenne, la France a fait le choix d'attribuer gratuitement aux entreprises concernées les 132 Mt par an de son programme d'allocation des quotas.

entreprises assujetties doivent restituer un nombre de quotas égal à leurs émissions effectives de l'année écoulée qui font au préalable l'objet d'une vérification. En cas de dépassement de leurs droits d'émission, ces exploitants sont tenus d'acheter les quotas manquants et d'acquitter une pénalité fixée à 100 € par tonne non restituée. En cas d'excédent, les quotas sont librement négociables.

Par ailleurs, le protocole de Kyoto a prévu la création de « crédits carbone » sous forme d' « unités de réduction », qui sont attribuées aux porteurs de projets visant à réduire les émissions dans les pays en développement et au sein des pays développés. Ces unités sont également négociables par leurs titulaires et permettent aux entreprises assujetties de compenser en partie le dépassement de leurs droits d'émission[91].

Depuis 2005, les échanges de quotas se sont fortement développés et le marché a connu une financiarisation rapide, avec la constitution de bourses de carbone, comme il en existe pour certaines matières premières ou pour les instruments financiers. BlueNext[92] gère à Paris une bourse d'échange de quotas qui joue un rôle prépondérant en Europe pour les transactions au comptant. Les produits dérivés se sont développés principalement sur la plate-forme de Londres (ECX).

I - Les failles originelles du système européen d'échange des quotas de CO_2

L'ampleur de la fraude a été facilitée par trois failles originelles du système d'échange européen : le régime de perception de la TVA n'avait pas été sécurisé pour éviter les fraudes sur des transactions en temps réel ; le principe avait été retenu au plan communautaire d'un accès, quasiment sans contrôle, de toute personne physique ou morale aux registres nationaux de quotas ; le marché n'était soumis à aucune régulation externe.

[91] Ces unités ne peuvent servir que de façon limitée à l'exercice de conformité des installations européennes assujetties. Elles ne représentaient de fait pendant la période de fraude qu'une part très faible des transactions sur le marché.

[92] Depuis 2010, la participation de la Caisse des dépôts et consignations a été transférée à sa filiale CDC Climat et les 60 % d'Euronext SA ont été apportés à une société américaine, NYSE Blue, qui a racheté à cette occasion APX, société de services dans les marchés de l'énergie.

A - Les failles du régime de TVA

1 - Un dispositif de perception de la TVA vecteur de fraude

Au lieu de définir un régime fiscal spécifique qui aurait pu tenir compte des particularités des échanges de quotas et intégrer les exigences de leur contrôle, les Etats membres de l'Union européenne, lors de la réunion du comité TVA du 14 octobre 2004, ont décidé d'assujettir les échanges de quotas à la TVA aux conditions suivantes :

- la cession à titre onéreux de quotas par un assujetti à la TVA agissant en tant que tel entre dans le champ de la TVA. Cette disposition a été transposée en France dans l'article L. 256 I du code général des impôts (CGI) ;
- les quotas étant considérés comme des biens meubles incorporels (article L. 229-15 du code de l'environnement), les règles de territorialité appliquées à ces prestations de service immatérielles relèvent de l'article 259 B du CGI qui prévoit que si le preneur (l'acheteur) et le prestataire (le vendeur) sont assujettis à la TVA dans deux Etats membres différents, la TVA est due par le preneur (règle de l'auto-liquidation).

Ni la Commission européenne ni les Etats membres ne se sont préoccupés de sécuriser les conditions de perception de la TVA. Le mécanisme retenu a été l'une des causes majeures de la fraude. En effet, selon les principes de la TVA intracommunautaire, les biens et prestations de service sont taxés dans le pays d'arrivée et donc exonérés de TVA dans le pays de départ. Dès lors, des fraudeurs (« preneurs » au sens fiscal ci-dessus) achetaient hors taxe, hors de France, des quotas vendus par des sociétés industrielles et les revendaient en France toutes taxes comprises, sans reverser à l'administration fiscale la TVA qu'ils avaient facturée[93].

Le Royaume-Uni avait d'ailleurs obtenu que ne soient soumis au régime de TVA que les quotas négociés au comptant hors de la plate-forme d'échange (ECX). Les autres transactions étaient assimilées à des opérations financières et n'étaient pas en conséquence assujetties à la TVA[94]. Cette solution n'était pas applicable en droit français qui avait

[93] Tant que le principe du paiement de la TVA par le preneur a été maintenu dans d'autres Etats membres, la fraude s'est poursuivie jusqu'en 2010. Au plan communautaire, ce n'est qu'en mars 2010 que la Commission européenne a présenté des propositions de modification de ce dispositif fiscal vecteur de fraude.

[94] Cette dérogation n'a pas pour autant mis le Royaume-Uni à l'abri des fraudes sur les opérations en gré à gré.

expressément écarté l'assimilation des quotas d'émission à des instruments financiers.

Les pratiques frauduleuses ont d'autant plus aisément prospéré que ce marché nouveau était pratiquement inconnu des services fiscaux et que les transactions s'exécutaient de manière purement électronique, en l'espace de quelques secondes. De surcroît, la plate-forme de Paris s'interposait entre les acheteurs et les vendeurs, offrant ainsi l'anonymat des transactions. Elle garantissait le dénouement quasiment instantané des transactions et des paiements sans risque de contrepartie (cf. infra).

2 - Un mécanisme de fraude simple dans sa conception

Les fraudeurs ont appliqué le système classique du « carrousel » entre des entreprises situées dans différents Etats membres de l'Union européenne : des sociétés, souvent créées pour l'occasion[95], ont acheté, hors taxe, des quotas de CO_2 dans un Etat membre, elles les ont revendus en France en facturant la TVA au taux de 19,6 % ; elles ont « réinvesti » le produit de la vente dans une autre opération de fraude (achat HT d'une quantité équivalente de quotas par une entité liée située hors de France et revente en France TTC). Elles ont pu recommencer plusieurs fois[96] ce carrousel avant de disparaître sans jamais reverser la TVA au Trésor public.

La spécificité du carrousel sur les ventes de quotas de CO_2 porte non pas sur le dispositif lui-même, mais sur le caractère immatériel des biens échangés, sur la vitesse de rotation des quotas que permet le fonctionnement d'une bourse et sur les montants concernés.

Le carrousel de la TVA sur les quotas de carbone

Simplifié, le schéma est le suivant :

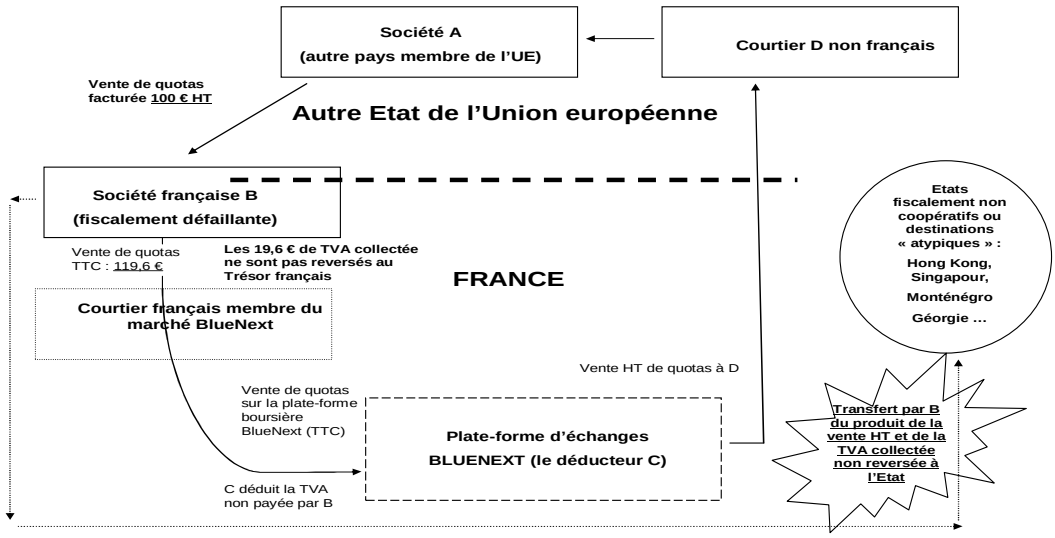
- la société A (le fournisseur) effectue une livraison intracommunautaire de quotas, exonérée de TVA, à la société B, assujettie en France à la TVA, pour un montant hors taxe de 100 € ;

- la société B, (le preneur) les revend à la société C pour 119,60 €, toutes taxes comprises, en facturant un montant de TVA de 19,60 € qu'elle ne reverse pas à l'administration fiscale ;

[95] Très souvent éphémères et jouant un rôle de pur intermédiaire vis-à-vis de donneurs d'ordres souvent inconnus, ces sociétés sont dénommées « sociétés taxis ».

[96] Les acquisitions initiales de quotas auprès d'industriels assujettis pouvaient être d'ampleur relativement modeste et les fonds provenir d'opérations de blanchiment. La « mise » augmentait de 19,6 % à chaque tour du carrousel.

- la société C (le déducteur)[97] effectue à son tour une livraison intracommunautaire (exonérée de TVA). Elle déduit, ou demande le remboursement de la TVA facturée par B qui n'a pas été reversée au Trésor public.



L'administration fiscale rembourse ainsi à chaque tour de carrousel une TVA qui ne lui a pas été reversée. Le circuit peut se répéter indéfiniment, tant que le stratagème n'est pas éventé, jusqu'à la disparition des « sociétés taxi ».

Ce schéma peut se compliquer à l'extrême, avec l'interposition de multiples sociétés écrans entre B et C, l'empilement visant à rendre aussi indétectable que possible l'origine des fonds. Ces sociétés sont généralement de simples paravents, ne disposent souvent que d'un capital symbolique, d'une simple boîte aux lettres de domiciliation et de gérants fictifs qui dissimulent les véritables commanditaires de la fraude.

Les sommes détournées ont été aussitôt transférées vers des pays peu coopératifs en matière de lutte contre la fraude ou peu concernés par le respect des engagements du protocole de Kyoto (Géorgie, Hong-Kong, Monténégro, Singapour, etc.).

[97] Dans le schéma ci-dessous ne figure comme « déducteur » que la plate-forme d'échanges gérée par Bluenext, mais les vendeurs de quotas acquis HT hors France ont pu également réaliser des opérations de gré à gré, hors marché, en étant souvent, à la différence de la société de bourse, complices de la fraude.

3 - Un impact estimé par la Cour à 1,6 Md€

La direction générale des finances publiques n'ayant pas déterminé à ce jour l'impact de la fraude sur les recettes fiscales de l'Etat, la Cour s'est attachée à en évaluer l'ordre de grandeur. La méthode retenue a consisté à comparer le volume des transactions de la période contaminée par la fraude (septembre 2008-juin 2009) avec celui des huit mois suivants.

Les montants excédentaires de la première période par rapport à la seconde ont servi à déterminer l'ordre de grandeur de la TVA éludée, soit 1,6 Md€. Cette estimation est corroborée par les chiffres publiés par Europol et par des études économétriques universitaires.

B - Les brèches du règlement communautaire sur les registres

Les registres nationaux constituent un élément essentiel du système d'échange européen. En effet, les quotas ne se matérialisent que par leur inscription dans ces registres et les transactions les concernant ne s'exécutent que par le biais de liaisons Internet. Le responsable du registre tient la comptabilité précise des quotas délivrés, détenus, transférés et annulés. Cette mission impliquerait de pouvoir s'assurer à l'ouverture d'un compte de quotas de l'honorabilité du candidat et des garanties financières qu'il offre.

Or les institutions européennes et les Etats membres ont souhaité que toute personne physique ou morale, au-delà des entreprises assujetties aux plafonds d'émission, puisse détenir des quotas, que ce soit dans un but de placement, de négoce ou de spéculation. Ce choix reposait sur le double motif que la lutte contre le changement climatique doit impliquer tous les Européens et que le marché des quotas doit avoir une liquidité suffisante pour que le prix reflète à tout moment l'équilibre entre l'offre et la demande. L'accès quasiment sans contrôle aux registres nationaux de quotas s'est en pratique révélé désastreux.

Aujourd'hui encore, en dépit du renforcement des conditions d'accès imposé par le règlement européen sur les registres du 18 novembre 2011, toute personne physique qui produit les documents prescrits a le droit d'ouvrir un compte de quotas. Les contrôles purement formels qui sont exercés en France par la Caisse des dépôts et consignations, délégataire de l'Etat, n'ont pas permis de détecter, ni

encore moins de prévenir les nombreuses malversations constatées lors de la fraude à la TVA[98].

C - Une régulation externe du marché inexistante

La directive communautaire du 13 octobre 2003, fondatrice du système d'échange, n'avait prévu aucune disposition de régulation des marchés de quotas de CO_2, bien que l'objectif soit clairement de les financiariser. Ce n'est qu'en octobre 2010 que certaines règles de surveillance ont été instaurées pour les opérations de ventes aux enchères de quotas.

Cette lacune communautaire n'a pas été comblée au plan national. En effet, le choix ayant été fait en France de ne pas conférer aux quotas la qualité juridique d'instrument financier, le cadre décrit par les directives européennes relatives aux marchés d'instruments financiers (MIF) et aux abus de marché (MAD) ne trouvait pas à s'appliquer. L'Autorité des marchés financiers (AMF) n'était habilitée à intervenir que sur les opérations sur instruments dérivés, qui étaient marginales sur la place de Paris. Il faudra attendre la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 pour que l'AMF, en coopération avec la Commission de régulation de l'énergie (CRE), soit habilitée à intervenir, mais sur un périmètre de surveillance qui demeure restreint.

Le marché français était censé s'autoréguler. BlueNext avait édicté ses propres règles de marché qui s'imposaient aux membres admis à opérer sur la bourse d'échange et dont elle devait assurer le respect. L'enquête de la Cour a montré que, même au plus fort de la fraude, le gestionnaire du marché n'a jamais utilisé les pouvoirs de sanction, même les plus simples comme les avertissements ou les suspensions temporaires.

La Caisse des dépôts et consignations, pour sa part, était très impliquée en tant que gestionnaire du registre national des quotas, de teneur obligé des comptes bancaires des membres du marché et actionnaire de BlueNext.

[98] Cf. le référé au Premier ministre relatif à la sécurité et à la régulation du marché des quotas de CO_2 daté du 11 octobre 2011 et mis en ligne sur le site de la Cour.

II - Une vigilance insuffisante du gestionnaire de marché et de la Caisse des dépôts et consignations

A - Un contrôle formel de l'identité des postulants

La directive communautaire du 13 octobre 2003 n'avait posé comme condition à l'ouverture d'un compte de quotas dans le registre que l'obligation de justifier de son identité et de son adresse[99]. La vérification systématique par la Caisse des dépôts et consignations de ces informations s'est faite dans un premier temps sans aucun contact physique avec les demandeurs, même pour ceux qui n'étaient ni des entreprises assujetties aux quotas, ni des organismes financiers.

Après la détection des premières fraudes en octobre-novembre 2008, la Caisse des dépôts et consignations s'est efforcée de renforcer sa vigilance, en se dotant notamment d'un logiciel de repérage des faux documents d'identité et en mettant en place un comité « nouveaux clients » chargé des investigations sur les candidats douteux.

Ces mesures élémentaires de précaution ont permis, selon les informations transmises par la Caisse des dépôts et consignations, d'écarter ou de décourager une soixantaine de postulants entre le 1er avril 2008 et le 4 juin 2009, et 75 sociétés en ce qui concerne BlueNext. Elles n'ont pas suffi à empêcher pour autant la détention de comptes de quotas par des opérateurs soupçonnés de fraude, car le teneur de registre n'avait le droit ni de refuser ni d'exclure un détenteur suspect, dès lors que celui-ci avait fourni les seuls documents prescrits par le règlement communautaire. De plus, nombre de ces opérateurs identifiés par la justice, ou encore inconnus, avaient obtenu l'ouverture de leur compte de quotas avant la mise en œuvre des mesures de vigilance renforcée.

B - Une application peu probante des obligations de vigilance

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a soumis la Caisse des dépôts et consignations à la réglementation bancaire. Sa direction des services bancaires, comme tout établissement bancaire, et BlueNext, en qualité d'entreprise d'investissement agréée pour gérer un système multilatéral de négociations sur les *« futures »*, étaient soumises

[99] Les personnes morales étaient toutefois obligées de fournir diverses pièces comptables, mais leur vérification n'a pas empêché le développement de pratiques de fraude plus importantes que pour des personnes physiques.

aux obligations de vigilance prescrites par le code monétaire et financier et renforcées par l'ordonnance du 30 janvier 2009. Elles avaient à la fois l'obligation de déclarer les opérations soupçonnées d'être d'origine illicite et d'« autres obligations de vigilance » relatives à la connaissance des clients[100].

Le gestionnaire du marché (BlueNext) et le teneur des comptes espèces (la Caisse des dépôts et consignations) ont bien rempli leurs obligations de déclaration de soupçon, mais leurs actions de vigilance vis-à-vis de leurs clients ont été moins probantes.

1 - La Caisse des dépôts et consignations et BlueNext ont procédé à des déclarations de soupçon précoces

Les premières déclarations de soupçon adressées à TRACFIN datent, pour la Caisse des dépôts et consignations, du 28 octobre 2008 et, pour BlueNext, du 4 novembre 2008.

Dès le 25 novembre 2008, une réunion a eu lieu à la Caisse des dépôts et consignations avec le nouveau directeur de TRACFIN, le directeur des services bancaires et son équipe en charge de la lutte anti blanchiment (LAB). Selon la Caisse des dépôts et consignations, TRACFIN aurait indiqué à cette occasion que ces premières déclarations de soupçon seraient rapidement transmises au procureur du tribunal compétent. Elles ne le furent qu'au début de février 2009.

Jusqu'au début du mois de juin 2009, la Caisse des dépôts et consignations a adressé 13 déclarations à TRACFIN[101], soit 40% du total des déclarations relatives à la fraude sur les quotas, concernant 35 sociétés. Deux de ces déclarations ont été présentées pour le compte de Sagacarbon, sa filiale, qui n'était pas soumise elle-même aux obligations de vigilance du code monétaire et financier. Dès novembre 2008, cette filiale exprimait ses soupçons à l'égard d'un de ses plus gros clients, mais maintenait ses relations d'affaires avec cet intermédiaire non assujetti, justifiant une deuxième déclaration de soupçon à son égard en mai 2009.

---

[100] Jusqu'à l'ordonnance du 30 janvier 2009, les textes applicables étaient les articles L .561-1 et suivants du code monétaire et financier pour les déclarations de soupçon et les articles L. 563-1 à L. 563-6 du même code pour les autres obligations de vigilance. Depuis lors il s'agit respectivement des articles L. 561-1 à L. 561-4 et L. 561-5 et suivants.

[101] Au cours de la phase de contradiction la Caisse des dépôts et consignations a précisé que 25 déclarations avaient été adressées à TRACFIN après juin 2009, jusqu'en août. Elles conservaient leur utilité opérationnelle car le régime de TVA n'ayant pas été modifié dans plusieurs pays de l'Union, la fraude à la TVA s'est alors déplacée dans ces pays.

BlueNext a adressé pour sa part 9 déclarations de soupçon sur la même période, dont 4 apportaient des compléments à des signalements antérieurs. Elles visaient 48 sociétés.

2 - Les procédures d'agrément ont été formellement respectées, mais avec des lacunes trop nombreuses

BlueNext et la Caisse des dépôts et consignations estiment l'une et l'autre avoir toujours satisfait aux obligations législatives et réglementaires du code monétaire et financier précitées. Cette affirmation mérite d'être nuancée au vu de l'enquête de la Cour.

Les membres de la bourse du carbone gérée par BlueNext sont tenus d'ouvrir un compte espèces auprès de l'agence bancaire de la Caisse des dépôts et consignations. Les deux organismes ont donc coordonné leurs procédures de connaissance du client telles que prescrites par le code monétaire et financier : BlueNext noue les contacts commerciaux avec les candidats, leur adresse les questionnaires et recueille les pièces justificatives requises. Le dossier est ensuite transmis à la Caisse des dépôts et consignations.

Chaque entité dispose de son comité d'agrément des candidats, et les décisions de l'une ne lient pas nécessairement l'autre. La Caisse des dépôts et consignations considère cependant que le compte bancaire conditionnant l'accès au marché, un éventuel refus d'ouverture d'un compte serait de nature à engager sa responsabilité. Dans ces conditions, le double examen des candidatures semble assez théorique. Aucun exemple n'a d'ailleurs été fourni qu'un désaccord entre la Caisse et BlueNext se soit produit.

Après les premiers soupçons de fraude, la Caisse des dépôts et consignations a renforcé à partir de la fin du mois de novembre 2008 son comité d'agrément en y intégrant des représentants de l'unité anti-blanchiment et de la direction des risques. Pour sa part, BlueNext, gestionnaire du marché, souligne que 23 postulants ont été écartés ou dissuadés entre janvier 2008 et décembre 2008, chiffre qui est monté, après le resserrement du dispositif d'agrément, à 52 entre janvier et juin 2009.

Les contrôles exercés conformément aux dispositions du code monétaire et financier ont donc permis d'éconduire des candidats suspects, mais les faits révélés par la fraude montrent que ces diligences n'ont pas suffi à écarter des fraudeurs identifiés ultérieurement par la justice. Même si la Caisse des dépôts et consignations et BlueNext font valoir non sans raison qu'elles ne disposaient pas de moyens de vérification équivalents à ceux des investigations judiciaires, les pièces du

dossier révèlent néanmoins un défaut de vigilance : candidats n'agissant manifestement pas pour leur propre compte (l'un d'entre eux exerçait en réalité la profession de chauffeur livreur et deux autres percevaient des indemnités de l'Assedic), adresses dans de simples boîtes aux lettres de domiciliation sans que cela éveille le soupçon, refus de certains candidats d'avoir tout contact physique avec les services chargés d'examiner leur candidature[102].

3 - BlueNext n'a pas assuré une pleine surveillance des opérations sur le marché et n'a jamais sanctionné ses membres défaillants

Dès l'origine, BlueNext a mis en place des dispositifs d'alerte automatiques pour signaler des opérations atypiques sur la base de plusieurs critères (volumes supérieurs à la moyenne des échanges de la séance, fréquence d'intervention de l'intervenant, notamment).

Un dispositif automatique permettait également de bloquer avant chaque séance les ordres passés par des membres dont les soldes de comptes titres et de comptes espèces ne permettaient pas d'assurer le règlement-livraison. Ces dispositions n'en ont pas moins laissé subsister des lacunes regrettables.

a) Une surveillance des opérations incomplète

BlueNext ne s'est équipée d'un outil de suivi de la rotation des quotas qu'en mars 2010[103], après que le système informatique utilisé par le teneur de registre a permis de visualiser les numéros de série attachés à chaque transfert. L'outil aurait pourtant pu servir à identifier les rotations excessives des mêmes titres, inhérentes au processus du carrousel.

Sans doute le gestionnaire du marché n'avait-il un pouvoir de coercition et d'information qu'à l'égard de ses membres agréés et ne pouvait-il, comme il l'a souligné, et comme il l'a fait dès le mois de décembre 2008, qu'inviter ces derniers à exercer leurs obligations de vigilance à l'égard de leurs clients.

Il n'en demeure pas moins que BlueNext n'a pas exercé pleinement ses responsabilités de gestionnaire de marché vis-à-vis de ses

[102] Ces défaillances ont été moins nombreuses chez les membres de BlueNext, mais le gestionnaire du marché a néanmoins agréé au moins un courtier qui s'est révélé être l'un des fraudeurs les plus actifs.

[103] Même si le taux de rotation des quotas est consubstantiel au marché et son niveau accru par les conventions de comptabilisation, des allers et retours très nombreux, sur une courte période de temps, peuvent constituer un élément d'alerte à prendre en compte.

propres membres. Ainsi, ayant interrogé à juste titre certains d'entre eux sur la justification économique d'opérations soupçonnées d'être réalisées à perte, elle n'est pas allée plus loin et ne s'est pas appuyée sur ce concept d'intérêt économique pour fixer une ligne de conduite aux opérateurs. Comme la Caisse des dépôts et consignations, elle a accepté et dénoué des transactions, alors même que les opérateurs en cause avaient déjà donné lieu à une ou plusieurs déclarations de soupçon.

b) Des règles de discipline jamais mises en œuvre

Selon l'article 1er des « Règles de marché », qu'elle avait édictées et auxquelles ses membres devaient adhérer, BlueNext « *prend toute décision utile à l'intégrité et au bon fonctionnement du Marché notamment en contrôlant le respect par les Membres des règles de Marché* » Ces règles sont définies de façon large : « […] *les Membres sont tenus de respecter les principes généraux de respect de l'intégrité du Marché, d'honnêteté et de bonne conduite* » (art. 16).

Pour assurer le respect de ces règles, BlueNext dispose de larges pouvoirs de sanctions individuelles et d'intervention sur le marché.

Elle peut exiger d'un membre qu'il remédie immédiatement à des agissements critiquables. Elle peut aussi lui donner un avertissement, annuler d'office une transaction lorsqu'elle a été réalisée en violation des règles de marché, suspendre son accès au marché, ou encore suspendre sa qualité de membre (article 24).

BlueNext peut en outre suspendre une séance de négociation, reporter son ouverture, retarder sa clôture ou l'annuler (article 33). Elle peut même fermer le marché « *en cas de menace à l'intégrité, à la sécurité ou à l'efficience du marché* ».

Aucune de ces dispositions individuelles ou collectives n'a été mise en œuvre, même au moment le plus intense de la fraude dès le début de 2009. BlueNext a fait valoir qu'il n'était pas évident qu'elle puisse se fonder sur le seul soupçon que des clients d'un de ses membres pourraient ne pas reverser à l'Etat la TVA collectée pour prendre des sanctions à l'égard de ce dernier. Elle a donc estimé que la rupture des relations contractuelles l'exposerait à des contentieux. Ce risque s'est effectivement concrétisé dans un cas, en février 2010, mais a été sans conséquence pour le gestionnaire du marché, car le courtier concerné a préféré finalement mettre un terme à ses activités. L'exercice de ces pouvoirs de sanction ou simplement d'avertissement aurait eu un effet dissuasif sur l'ensemble du marché.

Même si elle est une arme lourde, la fermeture de la bourse est efficace, comme l'a montré ultérieurement la cessation des transactions au comptant les 8 juin et 9 juin 2009[104], ou celle de fermer le marché, en mars 2010, à la suite de la mise en marché d'unités Kyoto litigieuses.

4 - L'agence bancaire n'a jamais interrompu ses relations d'affaires

L'agence bancaire de la Caisse des dépôts et consignations avait adopté au début de 2009 des outils automatiques plus performants (logiciel LAB +) pour identifier les mouvements de fonds suspects et les destinations préoccupantes.

Ces procédures et ces outils ont été utiles pour établir les vingt-deux déclarations de soupçon transmises à TRACFIN, mais ont été sans effet pratique pour arrêter les opérations suspectes.

Ainsi, pour ne prendre que l'exemple le plus singulier, il a été relevé que dans les premiers mois de 2009 des virements atteignant au total plus de 500 M€ ont été effectués vers des destinations d'autant plus surprenantes qu'il s'agissait de pays non soumis à un plafonnement des émissions de CO_2[105], au profit d'un opérateur qui avait fait l'objet de déclarations de soupçon à la fin de 2008 pour des montants totalisant 241 M€.

A l'instar du gestionnaire de marché, la Caisse des dépôts et consignations a fait valoir que des soupçons ne constituaient pas des certitudes de fraude – toutes les déclarations transmises à la justice ne débouchant pas sur une mise en examen –. Elle a aussi souligné que le maintien des relations d'affaires constituait une sorte de ligne de conduite générale de TRACFIN[106], comme de façon générale des autorités judiciaires. En effet, pour identifier les bénéficiaires économiques réels de ce type de carrousel, au-delà des seules sociétés paravents et de leurs gérants fictifs, il est nécessaire de reconstituer la chaîne jusqu'aux

[104] Cette décision avait été précédée de la fermeture du registre par la Caisse des dépôts et consignations du 4 au 7 juin. Elle avait été présentée par BlueNext comme le délai nécessaire à la préparation du nouveau régime de TVA que le ministre devait annoncer. Le porte-parole du gestionnaire de marché indiquait à cette occasion que les rumeurs de fraude à la TVA étaient « sans fondement ».

[105] Il s'agissait naturellement de transferts d'espèces et non de quotas, mais il demeurait néanmoins curieux que des microsociétés en nom personnel nouent des transactions d'un montant aussi élevé en n'étant nullement partie prenante du système européen d'échange.

[106] Dans son rapport annuel public de 2009, TRACFIN mentionne, en effet, que la suspension d'opérations suspectes « conduit *de facto* à informer le client […] et peut constituer une entrave au bon déroulement des investigations judiciaires ».

véritables donneurs d'ordre. De fait, TRACFIN n'a jamais réagi à la mention du « maintien de la relation d'affaires » qui figurait explicitement dans toutes les déclarations de soupçon de la Caisse des dépôts et consignations. Il demeure néanmoins surprenant, au regard des sommes en jeu, que l'agence bancaire et le gestionnaire du marché aient procédé, sans précaution particulière, à des virements importants vers des destinations insolites et au bénéfice d'opérateurs déjà signalés à la cellule de renseignement financier.

C - La Caisse des dépôts et consignations et BlueNext ont tardé à percevoir l'ampleur systémique de la fraude

Au début de l'année 2009 les évolutions de prix (baisse de 50 %) et de volumes (décuplement des quantités) ont été interprétées par les analystes économiques comme s'expliquant par des comportements rationnels des entreprises émettrices de CO_2 soumises à quotas et des opérateurs concernés. Elles n'ont pas éveillé l'attention du gestionnaire du marché et de l'agence bancaire de la Caisse des dépôts et consignations.

Or le volume des transactions sur le seul mois de février 2009 (226 Mt) était 14 fois plus important que les prévisions faites à l'été 2008 (16 Mt). BlueNext et la Caisse n'ont cependant fait aucun lien entre cet essor spectaculaire du marché, leur appréciation de la fraude estimée à 10 % du total des transactions à la fin de janvier 2009 et l'importance des transactions douteuses consignées dans dix déclarations de soupçon adressées à TRACFIN en février (près de 500 M€ concernant vingt-deux sociétés). N'ayant donc pas perçu au début de 2009 le caractère massif de la fraude, elles n'ont pas rempli le rôle d'expertise qui aurait dû être le leur vis-à-vis de l'administration fiscale pour expliquer le fonctionnement réel de ce marché nouveau et les risques spécifiques qu'il comportait.

D - Des interventions auprès des ministres centrées sur la charge de trésorerie de la TVA

Jusqu'en mai 2009, les relations entre la Caisse des dépôts et consignations et BlueNext d'une part, et l'administration, d'autre part, ont été centrées sur le problème de portage de TVA par BlueNext, davantage que sur le risque de fraude et d'escroquerie, dont l'ampleur était encore sous-estimée.

1 - Un assouplissement des règles de remboursement de la TVA est accordé à BlueNext en décembre 2008

La Caisse des dépôts et consignations intervient une première fois auprès de la cellule fiscale du cabinet du ministre du budget par lettre du 31 octobre 2008[107]. Après avoir bénéficié d'un régime de remboursement mensuel, BlueNext vient d'être informée par la direction des grandes entreprises (DGE) que le régime légal qui lui est applicable est celui du remboursement trimestriel. Or le gestionnaire du marché assume un portage de TVA important et croissant[108]. Appuyé par son actionnaire à 40 %, la Caisse des dépôts et consignations, il demande à bénéficier du régime d'achat en franchise (prévu à l'article 275-I du code général des impôts).

Une première réunion se tient au cabinet du ministre du budget le 21 novembre 2008. Un représentant de la sous-direction du contrôle fiscal participe à cette réunion à la demande de la Caisse des dépôts et consignations. Pour autant, si la fraude est évoquée à la fin de cette réunion, l'essentiel de la discussion porte sur les difficultés de trésorerie de BlueNext.

Dans une lettre datée du 10 décembre 2008, le ministre du budget, sans donner suite à la demande d'achat en franchise, accorde le bénéfice de la procédure spéciale de remboursement mensuel dite « procédure spéciale exportateurs », qui ne concernait alors que les exportateurs de biens matériels et qui a été généralisée à l'ensemble des entreprises dans le cadre du plan de relance à partir de janvier 2009. Il demande de plus à la direction des grandes entreprises (DGE) d'instruire les demandes de remboursement dès leur réception, sans attendre le délai légal de dépôt des déclarations[109].

2 - Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations renouvelle le 30 janvier 2009 la demande d'un contingent d'achat en franchise.

Dans sa lettre au ministre chargé de l'économie, le directeur général de la Caisse souligne le caractère « extrêmement pénalisant » du

[107] Signé par le responsable fiscal de la direction juridique et fiscale de la Caisse, ce courrier ne fait aucune mention de préoccupations relatives à la fraude.
[108] BlueNext qui achète TTC des quotas à des sociétés françaises et les revend HT à des sociétés situées dans un autre Etat membre de l'Union européenne (ces ventes ne donnent donc pas lieu à de la TVA collectée) est structurellement créditrice de TVA.
[109] La pratique à la DGE est en effet d'instruire les demandes, une fois le délai légal de dépôt dépassé.

régime de TVA auquel BlueNext demeure soumis, particulièrement dans le cadre de la concurrence qui l'oppose aux autres plates-formes d'échange en Europe. Il réitère donc sa demande d'achat en franchise. La fraude fiscale est évoquée à la fin de la lettre de manière subsidiaire à l'appui de cette demande présentée « *au demeurant* », comme un moyen de réduire « *le risque de fraude à la TVA qui est très élevé sur ce marché* ». Une annexe volumineuse décrit un schéma de carrousel possible, sans l'assortir d'informations concrètes.

A ce stade, le risque de fraude est donc regardé par la Caisse des dépôts et consignations comme encore secondaire par rapport à l'impact en trésorerie du régime de TVA, puisque l'avance qu'elle consent à BlueNext ne cesse d'augmenter (d'un montant initial de 10 M€, l'autorisation de découvert a été portée à 108 M€ en décembre 2008 et à 402 M€ en juin 2009).

A la suite de cette demande, la direction de la législation fiscale et la sous-direction du contrôle fiscal étudient, dès février 2009, différentes solutions pour réduire l'impact du portage de la TVA à la charge de BlueNext. Dans une note du 20 février 2009, la direction de la législation fiscale propose d'accorder à BlueNext une autorisation d'achat en franchise de TVA. Cette solution est écartée, la sous-direction du contrôle fiscal ayant notamment fait valoir que cet expédient ne mettrait pas complètement un terme à la fraude, les opérations de gré à gré nouées hors de la plate-forme de marché échappant à une telle mesure. A cette date, la sous-direction du contrôle fiscal ne soupçonne pas l'ampleur du carrousel.

3 - La fraude ne devient le motif de préoccupation central de la Caisse des dépôts et consignations et de BlueNext qu'en mai 2009

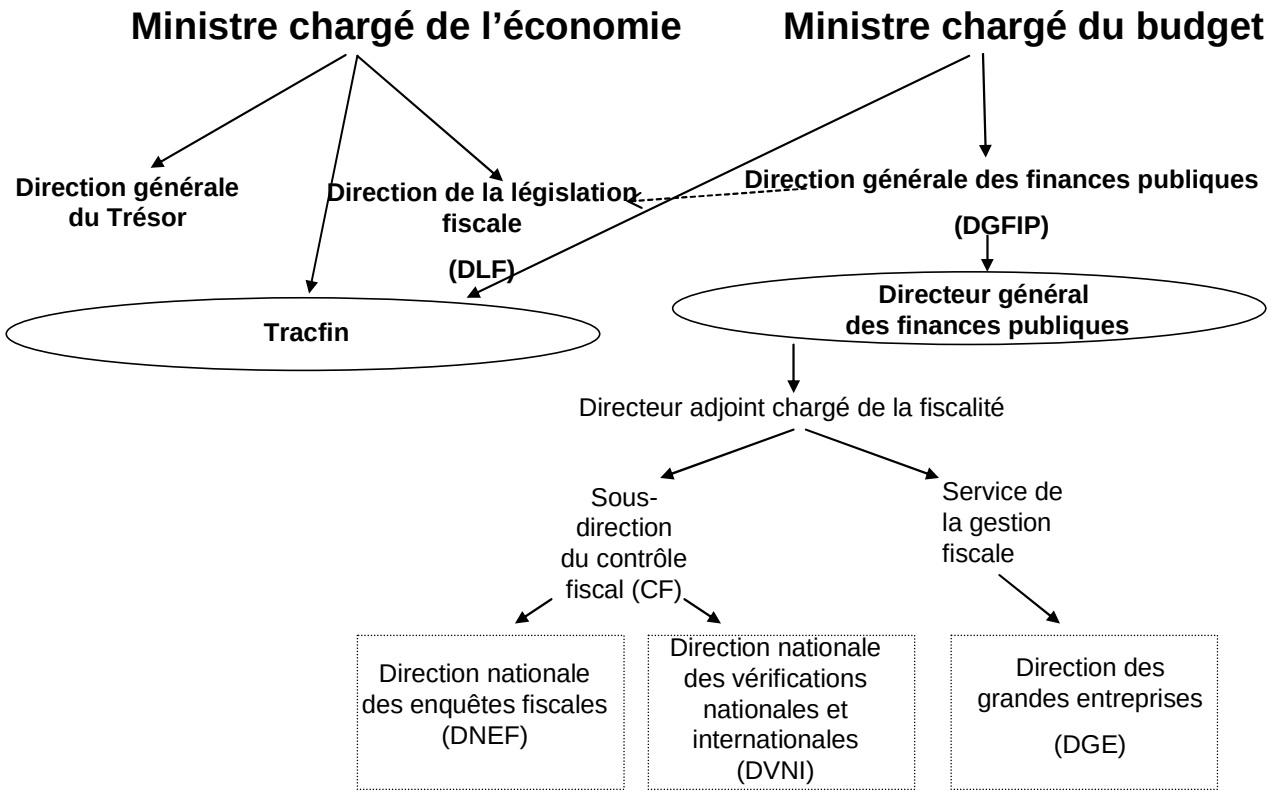
C'est seulement le 15 mai 2009, au cours d'une seconde réunion au cabinet du ministre du budget, que la fraude devient un sujet prioritaire. La Caisse des dépôts et consignations et BlueNext demandent le lancement de contrôles sur des opérateurs douteux et réclament des mesures d'urgence sans lesquelles elles se verront contraintes de suspendre le marché, ce qui interviendra à compter du 4 juin 2009 pour le teneur de registre et du 8 juin pour BlueNext.

A l'issue de cette rencontre, il est convenu que la Caisse des dépôts et consignations communiquera au représentant de la sous-direction du contrôle fiscal les éléments en sa possession sur les sociétés présumées frauduleuses. La direction de la législation fiscale (DLF) est chargée de proposer une solution juridique pour empêcher le développement de la fraude. Ce travail débouche le 11 juin 2009 sur la publication d'une

instruction fiscale exonérant de TVA les transferts de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

III - Des erreurs et des dysfonctionnements de la part des ministères financiers

Entre la première demande de modification du régime de TVA, à la fin d'octobre 2008, concomitante aux premières déclarations de soupçon à TRACFIN, et la décision d'exonération de TVA des échanges de quotas de CO_2, huit mois se sont écoulés durant lesquels la fraude a continué de prospérer. A partir de février 2009, l'administration fiscale s'est efforcée de reconstituer le schéma précis de fraude et de réunir les informations nécessaires à l'engagement des contrôles, mais ces derniers n'ont été engagés qu'à partir du mois de juin.


Ministre chargé de l'économie
Ministre chargé du budget
Direction générale du Trésor
Direction de la législation fiscale (DLF)
Direction générale des finances publiques (DGFIP)
Tracfin
Directeur général des finances publiques
Directeur adjoint chargé de la fiscalité
Sous-direction du contrôle fiscal (CF)
Service de la gestion fiscale
Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)
Direction nationale des vérifications nationales et internationales (DVNI)
Direction des grandes entreprises (DGE)

A - TRACFIN et l'engagement de la procédure judiciaire

Service à compétence nationale rattaché au ministre chargé de l'économie et au ministre chargé du budget, TRACFIN a pour mission la lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Depuis l'ordonnance du 30 janvier 2009, il intervient dans la collecte des informations relatives à la fraude fiscale. Il saisit le procureur de la République lorsque les informations qui lui sont transmises sous forme de déclarations de soupçon mettent en évidence des faits susceptibles de relever du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées ou du financement du terrorisme.

1 - Des délais de traitement incompatibles avec un arrêt rapide de la fraude

Les délais de traitement des informations parvenues à TRACFIN, depuis l'enregistrement de la déclaration de soupçon jusqu'à la transmission au Parquet, se situent fréquemment entre six et huit mois, les plus courts étant compris entre deux et trois mois. Les investigations nécessaires à l'établissement de faits susceptibles d'être constitutifs d'infractions pénales exigent du temps, pour recueillir l'ensemble des informations, les recouper et les analyser. Ce travail s'inscrit dans un horizon temporel long qui, par définition, n'est pas celui, plus resserré, de l'intervention contre la fraude. De plus, en l'espèce, le souci des enquêteurs était de reconstituer les schémas de fraude par-delà les sociétés-écran afin de mettre en évidence les vrais donneurs d'ordre.

TRACFIN n'a dédié que des moyens limités au traitement de ce dossier (3 enquêteurs, dont 1 à plein temps, y étaient affectés) dans un contexte où, comme la Cour le relève dans l'insertion consacrée à ce service, les capacités d'intervention de cette petite structure sont limitées.

2 - TRACFIN a informé les ministres de l'économie et du budget des risques de fraude massive dès février 2009

Dans une note sous timbre secret adressée aux ministres du budget et de l'économie du 16 février 2009, à l'attention de leurs directeurs de cabinet, le directeur de TRACFIN faisait état d'éléments qui lui permettaient de cerner les contours d'une fraude qu'il suspectait être de grande ampleur. Il concluait en ces termes : « *Au total, ces affaires semblent traduire un dysfonctionnement du marché des quotas de CO_2 dont il est difficile, à ce stade, de dire s'il découle des difficulté*

inhérentes à la jeunesse d'un marché ou s'il est de portée systémique et de nature à remettre en cause la crédibilité du dispositif ».

Cette note n'a eu aucun effet pratique sur la suite des évènements. Bien qu'enregistrée au registre du courrier départ de TRACFIN, elle n'est parvenue qu'au directeur de cabinet du ministre de l'économie. Elle n'est arrivée au cabinet du ministre du budget, compétent en matière de fraude fiscale, qu'en juin 2009, après sa transmission par le conseiller fiscal commun aux deux cabinets. Le sous-directeur du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques n'en a jamais été destinataire.

TRACFIN lui-même n'a pas jugé utile de traiter spécifiquement une déclaration de soupçon qui faisait état, pour février 2009, de mouvements financiers considérables (1,2 Md€)[110]. Aucun signalement n'a été adressé au Parquet au motif que cette déclaration se rattachait à un autre dossier en cours de traitement au sein du service, pour la même société et le même type de montage frauduleux. L'information n'a pas non plus été transmise, même de façon informelle, à l'administration fiscale, alors que les montants en jeu le justifiaient.

B - L'effacement de la procédure fiscale devant la procédure judiciaire

Plusieurs facteurs expliquent les délais d'intervention de l'administration fiscale. Les enquêtes relatives aux carrousels sont techniquement complexes, les intervenants sont multiples (DNEF, DGE, TRACFIN). La concomitance des enquêtes fiscales et des procédures judiciaires exigeait une coordination d'autant plus appuyée que les méthodes de travail des uns et des autres étaient hétérogènes. Force est de constater qu'au cas d'espèce elle a été défaillante. L'ampleur de la fraude n'a pas été pressentie par la direction générale des finances publiques.

1 - La priorité accordée à la procédure judiciaire

A partir de mars 2009, le Parquet ordonne l'ouverture d'enquêtes sur la base des informations transmises par TRACFIN.

L'action de la DNEF se développe en parallèle avec celle du service national de la douane judiciaire (SNDJ) et de la police judiciaire (BRIF) agissant pour le compte de la justice.

[110] Cette déclaration de soupçon signalait que cet opérateur avait à lui seul réalisé au cours de ce mois près de la moitié du total des transactions au comptant.

Les conditions de coordination interservices sont définies à la fin mars 2009 pour éviter que des initiatives intempestives ne nuisent au bon déroulement des investigations judiciaires. Concrètement, la DNEF s'interdit dans l'immédiat d'user de son droit de visite et de saisie (article L. 16-B du livre des procédures fiscales). Les actions judiciaire et fiscale se développent donc parallèlement, mais la première est regardée comme prioritaire par rapport à la seconde.

La préférence donnée à la procédure judiciaire est une pratique habituelle qui ne s'appuie sur aucun texte mais se réclame d'un usage constant, motivé par la préoccupation de remonter les circuits de la fraude jusqu'à leurs véritables donneurs d'ordre. Il est, par ailleurs, fréquent qu'elle s'avère efficace, dans la mesure où les services d'enquête judiciaire disposent de prérogatives (écoutes téléphoniques en particulier) qui font défaut aux services fiscaux. Des informations et pièces supplémentaires recueillies à cette occasion permettent d'alimenter de nouvelles pistes de recherche de contrôle fiscal. Ce mode d'action a été, en l'occurrence, la source de retards dans le déclenchement des contrôles, alors que l'ampleur de la fraude et la rapidité avec laquelle elle se développait rendaient urgente une intervention de l'administration.

2 - Une transmission d'informations incomplètes et insuffisamment précises par TRACFIN à la DNEF

Dès le 5 février 2009, quelques jours après la publication de l'ordonnance du 30 janvier 2009 qui étendait le champ des déclarations de soupçon à la fraude fiscale, les directeurs de TRACFIN et de la DNEF se sont rencontrés pour discuter de la coopération technique à mettre en œuvre et du traitement d'une vingtaine d'affaires de quotas de CO_2 provenant des déclarations de soupçon adressées à TRACFIN. La DNEF avait été, par ailleurs, alertée par les autorités britanniques sur le cas d'une société intervenant sur le marché français.

Pourtant, aucune liste nominative écrite, ni aucun dossier ne sont alors communiqués directement à la DNEF par TRACFIN. En effet, la sous-direction du contrôle fiscal estime qu'il est nécessaire d'attendre la parution d'un décret d'application pour qu'une telle transmission soit possible. Cette précaution ne se justifiait pas, car le décret du 16 juillet 2009, dit de « fraude fiscale », visait à définir à l'intention des organismes assujettis les critères de détermination de la « fraude fiscale » et leurs obligations en découlant. TRACFIN pouvait donc transmettre directement à l'administration fiscale, sur le seul fondement de l'ordonnance du 30 janvier, des informations sur des faits susceptibles de relever du délit de fraude fiscale portés à sa connaissance.

Courant février, la DNEF disposait d'informations orales concernant une vingtaine de sociétés suspectes. La transmission officielle des dossiers constitués par TRACFIN lui aurait probablement permis de gagner du temps en complétant son information.

IV - L'inadaptation des procédures habituelles de la direction générale des finances publiques

Les méthodes et l'organisation de l'administration fiscale se sont révélées inadaptées. L'ampleur de la fraude et la rapidité avec laquelle elle s'est développée n'ont pas été bien appréciées par la DGFIP. La coordination entre ses différents services a souvent été insuffisante.

A - Des méthodes de contrôle inadaptées

1 - Une appréciation erronée de la fraude

a) Les options possibles en mars 2009

L'accent mis par la DGFIP sur le volet pénal est lié à sa faible perception de l'ampleur réelle de la fraude au moment des faits. Les options arrêtées en matière de contrôle ont dans une large mesure leur origine dans ce défaut d'analyse.

Indépendamment de la modification du régime de perception de la TVA dont la nécessité n'apparaissait alors pas à l'administration, car elle n'était pas consciente à cette date de la dimension de la fraude, deux stratégies de contrôle pouvaient théoriquement être envisagées à titre principal en mars 2009 :

1/ *lancer des contrôles fiscaux dans les plus brefs délais*, au moins sur certains membres du marché suspects dès février-mars 2009 ;

2/ *laisser le soin aux services d'enquête judiciaire de poursuivre leurs investigations* dans l'espoir qu'une cartographie, la plus exhaustive possible, des sociétés et des personnes impliquées dans l'escroquerie soit dressée préalablement à l'arrestation des délinquants. Ce résultat ne pouvait être enregistré qu'au terme d'une procédure de plusieurs mois.

Cette position néglige le fait que l'engagement de vérifications aurait pu avoir un effet dissuasif. Des contrôles plus précoces étaient possibles sur certaines sociétés telles que des courtiers, membres de BlueNext, moins éphémères que certains de leurs clients, ce qui aurait conduit ces professionnels à observer une plus grande prudence dans

leurs relations commerciales avec lesdits clients. D'ailleurs, cette forme d'intervention préventive consistant moins à remonter patiemment les filières de la fraude qu'à manifester la présence dissuasive de l'administration fiscale, est aujourd'hui pratiquée par la DNEF sur des marchés comparables au CO_2 (électricité, gaz).

La DGFIP estime cependant encore aujourd'hui qu'en l'espèce le lancement rapide de contrôles fiscaux aurait été de nul effet. Les sociétés fraudeuses sont en effet structurellement défaillantes et en opposition au contrôle fiscal. Elles n'entretiennent d'ailleurs aucun contact avec l'administration. Les contrôles ne pouvaient les toucher ou auraient eu pour effet de provoquer la disparition instantanée des entités frauduleuses, sans les empêcher pour autant de reprendre plus tard leurs opérations en créant de nouvelles structures fictives. La finalité des enquêtes de la DNEF vise à mettre hors d'état de nuire les commanditaires véritables qui ne peuvent être atteints qu'à l'issue d'une enquête minutieuse débouchant – c'est du moins l'objectif – sur des suites pénales, seules à même de démanteler les réseaux frauduleux.

C'est la priorité aux investigations judiciaires qui a été retenue. Or elle reposait implicitement sur le présupposé que la fraude demeurait circonscrite.

b) La DNEF n'a pas perçu la dynamique de la fraude

En n'intervenant pas plus tôt sur place afin de compléter par des recherches approfondies sa connaissance des réseaux « carrousélistes », l'administration fiscale prenait le risque de laisser se développer la fraude. La DNEF n'a manifestement pas pris toute la mesure de celle-ci.

Sans doute était-il difficile d'en avoir une vision précise, puisque BlueNext et la Caisse des dépôts et consignations n'avaient pas encore alerté l'administration sur l'ampleur exceptionnelle des pratiques frauduleuses. De plus, les moyens d'information propres à la DGFIP se révélaient d'un secours médiocre : la base communautaire VIES ne recensait au moment des faits que les opérations intracommunautaires portant sur des biens et non les opérations relatives à des prestations de service.

On peut également considérer que les experts de la DNEF, spécialistes des carrousels, auraient pu pressentir la très grande vitesse de propagation de ce type de fraude, facilitée par les caractéristiques du marché (dématérialisation des échanges, garantie de paiement immédiat par le gestionnaire du marché, large ouverture à divers intervenants). L'exercice des droits de communication vis-à-vis de BlueNext et de l'agence bancaire de la Caisse des dépôts et consignations aurait permis

de mettre en évidence l'importance du chiffre d'affaires réalisé par certains membres du marché ou clients de ceux-ci, alors même que ces derniers ne déposaient aucune déclaration de TVA auprès de l'administration fiscale, ou bien ne l'avaient fait que pour des sommes très faibles.

2 - Les méthodes de la DGFIP à l'épreuve du carrousel

La prise de conscience tardive de l'ampleur du phénomène renvoie dès l'origine à un manque d'anticipation. L'appréhension des spécificités de ce marché du carbone au moment où la plate-forme d'échanges se mettait en place, puis se développait, a été primitivement négligée. Cette méconnaissance du tissu économique n'a donc pas permis, ensuite, d'avoir une perception pertinente du risque fiscal que les échanges de quotas pouvaient présenter. La sous-estimation de la dynamique frauduleuse en a découlé. La DNEF semble avoir depuis lors tiré les leçons de cette expérience désastreuse pour les finances publiques en développant sur les marchés de l'électricité et du gaz une veille constante.

Face à une menace de carrousel ample, sur un marché nouveau et totalement dématérialisé, la DGFIP s'en est remise à ses procédures habituelles. Elle estime qu'avec son niveau de connaissance du marché à l'époque, ses délais de réaction, soit moins de quatre mois à compter des premières alertes, ont été remarquablement courts.

En admettant que cela soit exact, de tels délais n'en font que mieux ressortir le caractère inadapté des méthodes traditionnelles de la lutte anti-carrousel lorsqu'elles s'appliquent à un contexte dématérialisé, où des valeurs considérables sont échangées de manière quasiment instantanée. Or le développement des échanges électroniques, en particulier les nouvelles modalités de partage entre usagers des ressources informatiques (« cloud computing »), ou encore l'éventualité d'une taxation assise sur les transactions financières, constituent autant de défis majeurs et appellent un traitement adéquat de la part de l'administration fiscale.

Une adaptation des méthodes de contrôle et leur modulation en fonction d'une analyse de risques précise et actualisée constamment sont nécessaires dans cette perspective. La réflexion pourrait être utilement alimentée par des comparaisons avec les homologues étrangers de la DGFIP. Ainsi en matière de carrousel, l'OCS, cellule belge de soutien à la lutte anti-fraude à la TVA, n'hésite pas à suspendre le numéro de TVA intracommunautaire des opérateurs suspects, ce qui empêche ceux-ci de pouvoir déduire la TVA. Le recours à cette méthode pourrait sans doute être étudié. Par ailleurs, une réflexion se révèle nécessaire sur l'adaptation des textes juridiques en vigueur aux nouvelles formes de la délinquance

fiscale transfrontalière. Ainsi il est intéressant de relever que d'autres pays européens, notamment les Pays-Bas, ont été plus rigoureux dans la recherche des responsabilités des intermédiaires ou courtiers par lesquels les fraudes aux quotas carbone ont été commises.

B - Une organisation inadaptée de la DGFIP

1 - Un cloisonnement des services préjudiciable à l'efficacité des contrôles

Alors qu'elle procédait à des remboursements croissants de crédits de TVA en faveur de BlueNext[111], qui en faisaient le plus gros créditeur de TVA de France, la DGE n'a reçu aucune information sur les enquêtes engagées par la DNEF à partir de février 2009. Elle n'a elle-même alerté, avant mai, ni ce service, ni la sous-direction du contrôle fiscal de l'importance des remboursements effectués au profit du gestionnaire du marché. De même, c'est sans coordination avec ces services qu'elle a saisi au début du mois de mai la DVNI d'une demande de contrôle fiscal de BlueNext.

Face à l'importance de ces demandes de remboursement de TVA, la DGE ne s'est pas préoccupée de rechercher une cohérence entre l'ampleur des transactions financières et les réalités économiques du système des échanges.

Dans cette affaire, les services de la DGFIP n'ont jamais fait de lien entre les informations relatives à la fraude qu'ils détenaient et des éléments de réflexion économique qu'ils auraient pu requérir de la Caisse des dépôts et consignations ou du gestionnaire du marché. Une telle démarche leur aurait peut-être permis de percevoir plus tôt la dimension systémique du carrousel. Pour le moins, un échange plus complet d'informations fiscales recueillies par les différents services concernés aurait été utile. Le cloisonnement des services de la DGFIP a été de ce point de vue un obstacle.

[111] Entre décembre 2008 et juin 2009, la DGE a remboursé à BlueNext un montant de TVA de 1,3 Md€, dont 194,6 M€ en janvier, 271,1 M€ en février, 170,5 M€ en avril et 340,3 M€ en mai.

De plus, les demandes de remboursement de BlueNext n'ont pas suscité d'inquiétude de la part de la DGE avant mai 2009[112], tandis que les demandes d'aménagement de son régime d'imposition adressées à la cellule fiscale du cabinet n'ont pas été portées à sa connaissance.

2 - Un pilotage insuffisant par la sous-direction du contrôle fiscal

Tout au long du premier semestre 2009, la sous-direction du contrôle fiscal (CF) est régulièrement informée de l'avancement du dossier par la DNEF.

Pour autant, une implication plus forte de la sous-direction aurait pu hâter la décision d'engager des contrôles et conduire à avertir rapidement la DGE des risques que pouvaient comporter des remboursements massifs de TVA. Tout en préservant l'autonomie opérationnelle de la DNEF, il entrait dans ses prérogatives d'arrêter une stratégie globale sur un sujet techniquement complexe et à fort enjeu financier, et de vérifier avec la DNEF que les orientations suivies par celles-ci devaient être poursuivies. On mesure là l'absence d'analyse des risques dans la stratégie de contrôle fiscal.

V - Une décision forte prise par les ministres après le 15 mai 2009, mais des questions toujours pendantes

A - L'exonération de TVA sur les quotas

La réunion que le cabinet du ministre organise le 15 mai est le début d'une intense mobilisation de sa part, de la sous-direction du contrôle fiscal et de la direction de la législation fiscale (DLF) afin d'arrêter une position susceptible de juguler la fraude. La DLF propose le

[112] Ce service fait valoir trois arguments : le niveau des montants réclamés n'était pas considéré en soi comme un indice de risque de fraude, car il a versé aux entreprises, en 2009, 46 Md€ de remboursements et de dégrèvements, dont plus de 20 Md€ de TVA ; l'implication de BlueNext, filiale de la Caisse des dépôts et consignations et de NYSE, constituait une caution d'honorabilité propre à dissiper les craintes éventuelles; enfin, les demandes de remboursement s'inscrivaient dans le contexte du plan de relance, accentué au surplus par la lettre du ministre du budget du 10 décembre 2008 au président de BlueNext. L'importance des remboursements consentis, qui plaçait BlueNext au rang de premier créancier fiscal de l'Etat, limite toutefois la pertinence de ces arguments.

4 juin 2009 au ministre de l'économie de requalifier en titres financiers les certificats d'émission, c'est-à-dire d'exonérer leurs échanges de TVA.

Cette dernière solution est retenue par le ministre le 8 juin. L'instruction fiscale qui la met en œuvre paraît le 11 juin.

Cette décision n'allait pas de soi dans la mesure où elle plaçait la France dans une position délicate vis-à-vis du droit communautaire. Elle entraînait aussi un risque de déplacement de la fraude vers d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Un plan de contrôle portant sur plusieurs sociétés éphémères et sur BlueNext, élaboré par la DNEF, est arrêté dans ses grandes lignes au début du mois de juin. Il est exposé le 9 dans une note du directeur général des finances publiques adressée au ministre du budget, non seulement pour l'en informer mais aussi, de façon assez inhabituelle, pour obtenir son approbation. Le ministre approuve le plan de contrôle le 26.

L'article 70 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a rétabli la TVA sur les quotas, mais prévu que le redevable de la taxe est désormais l'entreprise assujettie au plafond d'émission, bénéficiaire du transfert de quotas. Le risque est donc en principe conjuré de voir une société intervenir dans les échanges de quotas, puis disparaître avec la TVA collectée. Le régime institué, dit de l'auto-liquidation, s'inscrit dans le dispositif fixé par la directive communautaire du 16 mars 2010.

B - Les enseignements tirés de la fraude et les problèmes persistants

1 - Des progrès timides dans la régulation externe

Comme mentionné plus haut, la loi de régulation bancaire et financière a instauré un mécanisme de surveillance du marché confié à l'AMF, en collaboration avec la commission de régulation de l'énergie. Cette évolution constitue un progrès, mais la régulation des transactions de quotas de CO_2 au comptant se limite aux opérations réalisées sur le marché réglementé, par les membres de ce marché. Les transactions purement bilatérales qui représentent 15 à 20 % des échanges continuent d'échapper à toute régulation.

Une régulation du système européen des échanges de quotas ne pouvant avoir une pleine efficacité que dans un cadre européen, une mobilisation forte des autorités françaises dans les enceintes européennes doit se maintenir pour que soit mise en place une surveillance spécifique du marché des quotas, sous l'autorité d'un superviseur européen.

2 - Des faiblesses persistantes dans le contrôle des accès aux registres

Après la fraude à la TVA et les multiples actes de cybercriminalité constatés sur différents registres nationaux en 2010 et 2011, la Commission européenne a renforcé légèrement les procédures de contrôle en 2010. Un projet de règlement, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 17 juin 2011 apporte un début de solution. Les pouvoirs d'instruction des teneurs de registre sont appelés à être renforcés si ce projet est voté par le Parlement européen. Vont en effet dans ce sens la demande de production d'un casier judiciaire, le droit de refuser l'ouverture d'un compte ou d'en suspendre l'accès si le teneur de registre a des soupçons que le compte de quotas soit utilisé de manière illégale. Cependant, sur la seule base de ces propositions, la vérification de l'honorabilité des candidats restera délicate et incertaine.

3 - Une surveillance accrue de la part de la DGFIP sur des marchés comparables à celui du CO_2

La DNEF a engagé depuis 2010 sur le marché de l'électricité des investigations destinées à en améliorer sa connaissance afin de prévenir d'éventuels risques de fraude. Une grille d'analyse des risques a été élaborée (société récente, domiciliation commerciale, méconnaissance du nouveau marché, demande de remboursements de crédits de TVA, etc.) et la surveillance a été renforcée. Le souci d'anticipation a donc été primordial.

L'évolution sous-tendue par ces initiatives est d'anticiper le développement des fraudes de type carrousel en dotant la DGFIP d'un dispositif pertinent de maîtrise des risques. Elle doit être renforcée et accélérée.

_____ *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS* _____

La fraude à la TVA sur les quotas de carbone est la fraude fiscale la plus importante jamais enregistrée en France en un temps aussi bref. Elle montre les défauts de réglementation d'un marché où se cumulent la naïveté face à l'imagination des fraudeurs et les erreurs de perception du risque des gestionnaires du marché comme de l'administration. Elle met aussi en évidence des problèmes plus généraux. Elle souligne ainsi l'insuffisance, en amont, des outils de régulation sur des marchés dont les potentialités frauduleuses, au vu de leurs caractéristiques (immatérialité, instantanéité des transactions, valeurs échangées) ont été négligées. En

aval, elle révèle l'inadaptation des méthodes de contrôle et la nécessité de leur adaptation.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *réduire les risques d'inadaptation du système fiscal à la spécificité de nouveaux marchés complexes, en intégrant dans la préparation des textes les contraintes du contrôle fiscal et les connaissances des spécialistes de ces marchés ;*
2. *renforcer la surveillance préventive des marchés potentiellement vulnérables à la fraude afin d'empêcher le déclenchement de carrousels qui se développent ensuite de façon accélérée ;*
3. *détecter précocement des anomalies dans les échanges intracommunautaires et se doter des moyens de les exploiter avec célérité ;*
4. *ne plus subordonner systématiquement les procédures de contrôle fiscal au déroulement des enquêtes pénales, afin de préserver les bases fiscales ;*
5. *doter l'administration centrale d'une organisation et de moyens adaptés à un pilotage par les risques du contrôle fiscal (cf. insertion sur le pilotage du contrôle fiscal page 229 du présent rapport public) ;*

La Cour réitère en outre les recommandations qu'elle a formulées dans son référé du 11 octobre 2011 relatif à la sécurité et à la régulation du marché des quotas de CO_2 :

- compléter le début de régulation du marché des quotas de CO2 désormais engagée avec la loi de régulation bancaire et financière (LRBF) du 22 octobre 2010 ;

- proposer un dispositif européen donnant compétence aux régulateurs financiers nationaux de superviser, en liaison avec les régulateurs de l'énergie, l'ensemble du marché du carbone ;

- donner compétence à l'Autorité européenne des marchés financiers pour superviser l'ensemble du dispositif, en coordination avec l'Autorité de coopération des régulateurs de l'énergie ;

- demander une étude sur les conditions de mise en place d'une chambre de compensation européenne pour l'ensemble des transactions au comptant de quotas et d'unités Kyoto, y compris pour les transactions de gré à gré hors marché.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	178
Président de la commission de régulation de l'énergie	180
Président de l'Autorité des marchés financiers	183
Président directeur général de BlueNext	184
Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	193

Destinataires n'ayant pas répondu
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

En tant que principal instrument de la politique climatique européenne, le système européen de quotas d'émissions a déjà démontré son efficacité. Cependant, les attaques et fraudes dont il a été la cible récemment démontrent la nécessité de renforcer la sécurisation de ce marché contre l'ensemble des menaces dont il est l'objet (vol, blanchiment d'argent, abus de marché). La France, dans le cadre national et communautaire, œuvre à ce renforcement.

Votre courrier, dans lequel vous établissez un certain nombre de constats et de recommandations, notamment sur les vérifications préalables à l'ouverture de comptes de quotas et les mécanismes de régulation du marché, appelle de ma part les éléments de réponses qui suivent.

1. Contrôle de l'accès au marché

Concernant le contrôle de l'accès au marché via le système de registres nationaux, et à partir de 2012 via le registre européen, il convient de rappeler que la France a défendu et obtenu que le Règlement 1193/2011 (Règlement « registre »), entré en vigueur le 19 novembre 2011, prévoit qu'au-delà des mesures accroissant le nombre minimal de pièces justificatives établissant le principe de certification obligatoire et visant à déplacer une partie du contrôle initial sur les banques européennes (chaque titulaire de compte doit désormais posséder un compte bancaire ouvert dans l'Espace économique européen), les administrateurs nationaux puissent refuser l'ouverture de comptes à des participants pour lesquels il existe de bonnes raisons de suspecter qu'ils ont l'intention de commettre des fraudes, des opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou d'autres délits graves.

En outre, le règlement prévoit que des justificatifs de leur projet et des assurances sur leur capacité à tenir leurs engagements soient demandés aux opérateurs non assujettis à un plafond d'émission qui sollicitent l'ouverture d'un compte de quotas.

Dans son projet d'application du règlement « Registre », la France a par ailleurs décidé d'aller plus loin que le minimum requis en demandant des pièces qui ne sont pas listées dans le texte réglementaire.

Aujourd'hui, il n'est donc plus possible pour toute personne physique qui justifie seulement d'une identité et d'une adresse d'ouvrir un compte de quotas sur le registre français.

2. Cadre de régulation du marché du CO_2

Concernant les remarques de la Cour portant sur la régulation du marché, je rappelle que les travaux européens visant à instaurer un cadre de régulation communautaire du marché au comptant du carbone ont été lancés fin octobre dans le cadre des discussions au Conseil de l'Union européenne sur la révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers et la directive abus de marché. Dans ce contexte, la France continuera à promouvoir activement les recommandations du rapport remis par M. Michel PRADA au Gouvernement en avril 2010, reprises par la Cour:

- *« Proposer un dispositif européen donnant compétence aux régulateurs financiers nationaux de superviser, en liaison avec les régulations de l'énergie, l'ensemble du marché du carbone ».*
- *« Donner compétence à l'Autorité européenne des marchés financiers pour superviser l'ensemble du dispositif, en coordination avec l'Autorité de coopération des régulateurs de l'énergie ».*

De plus, au niveau national, l'application des dispositions du cadre de régulation du marché du CO_2 devrait faire l'objet d'une première évaluation courant 2012, notamment dans le cadre des rapports annuels des autorités de supervision (AMF et CRE).

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE

La CRE n'a pas d'observation particulière sur les constats ou jugements portés par la Cour en lien avec les épisodes frauduleux survenus en France sur le marché du carbone entre l'automne 2008 et juin 2009. La LRBF a confié à la CRE en octobre 2010 une mission de surveillance des transactions faites sur le marché du carbone par les fournisseurs, producteurs et négociants d'électricité et du gaz naturel afin « d'analyser la cohérence de ces transactions avec les contraintes économiques, techniques et réglementaires de l'activité de ces fournisseurs, négociants et producteurs d'électricité et de gaz naturel ». Cette compétence a élargi la mission de surveillance de la CRE, qui portait depuis la loi du 7 décembre 2006 sur les marchés de gros de l'électricité et du gaz. La loi du 7 décembre 2006 disposait en effet que la CRE « surveille, pour l'électricité et pour le gaz naturel, les transactions effectuées entre fournisseurs, négociants et producteurs, les transactions effectuées sur les marchés organisés ainsi que les échanges aux frontières. Elle surveille la cohérence des offres [...] faites par les producteurs, négociants et fournisseurs [...] avec leurs contraintes économiques et techniques ».

La CRE n 'a donc pas de compétence spécifique en matière de lutte contre des fraudes comme la fraude à la TVA sur les quotas de carbone. Pour autant, la CRE a contribué à différentes actions lorsque le risque de propagation de fraudes à la TVA aux marchés de gros de l'électricité et du gaz a été identifié.

Ainsi, sur le plan national, la CRE a participé dès la seconde moitié de 2009 à des réunions d'information et de sensibilisation des acteurs des marchés de gros de l'électricité et du gaz, des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution, de l'administration, ainsi que des places de marché sur ce risque. Par courrier du 16 novembre 2009, j'ai appelé l'attention du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur le fait que le risque de propagation de tels schémas aux marchés de l'électricité et du gaz ne pouvait être écarté. Ce courrier précisait que ce sujet « nécessite une étroite coordination entre les différentes administrations concernées, et notamment 1'administration fiscale » et que « la prévention durable de ce type de risques nécessite également une approche coordonnée au sein de 1'Union européenne ».

Toujours au plan national, la CRE a adressé fin 2010 un questionnaire à l'ensemble des acteurs enregistrés comme responsables d'équilibre ou expéditeurs sur les marchés français de l'électricité et du gaz. Cette démarche avait pour objectif de sensibiliser ces acteurs à ce risque. Le questionnaire avait également pour objectif d'identifier des opérations de prêt de périmètre de responsabilité à des tiers. D'une manière générale, la

CRE a attiré l'attention de l'ensemble des parties intéressées dans ses rapports sur le fonctionnement des marchés de gros français de l'électricité et du gaz[113]. Dans son rapport paru en octobre 2011, la CRE indiquait, s'agissant du risque de propagation de fraudes TVA sur les marchés européens de l'électricité et du gaz, que « des mesures de sensibilisation et de vigilance ont été adoptées par les parties prenantes (régulateurs, autorités administratives et judiciaires, bourses, gestionnaires de réseaux), tant au niveau national qu'au niveau européen » et que « les mesures que peuvent prendre les acteurs et les places de marché, comme par exemple les vérifications dites Know your Customer Check-KYC sont dans ce contexte cruciales ».

Sur le plan européen, la CRE a également participé dès fin 2009 et en 2010 à des réunions de sensibilisation des parties prenantes (acteurs de marché, gestionnaires de réseaux de transport, places de marché, chambres de compensation) au risque de fraudes, dans le cadre des groupes de travail du Conseil européen des régulateurs de l'énergie (CEER) et du groupe des régulateurs européens de l'électricité et du gaz (ERGEG). Le CEER a engagé des travaux communs avec ces mêmes parties prenantes, auxquels la CRE a contribué, et qui ont notamment conduit à un communiqué conjoint publié récemment[114] sur la prévention de la fraude TVA dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

Dans ce contexte, je note avec un grand intérêt que la Cour mentionne dans projet de rapport que « la présence dissuasive de l'administration fiscale est aujourd'hui pratiquée par la DNEF sur des marchés comparables au C02 (électricité et gaz) ». Comme le recommande la Cour, des démarches préventives sont en effet déterminantes pour éviter le déclenchement de fraudes de façon importante. Comme évoqué précédemment, il paraît également important de rappeler la contribution des acteurs et places de marché à une démarche préventive, au travers notamment de la sélection de leurs contreparties (KYC).

Je relève également que la Cour réitère, à juste titre, ses recommandations sur la mise en place d'un cadre européen de régulation du marché du carbone. S'agissant des questions relatives à l'intégrité, à la transparence et à l'interdiction des abus de marché, l'option de l'inclusion du marché européen du carbone dans le cadre du règlement REMIT paru le 8 décembre 2011 est écartée. Les options possibles sont désormais celles d'un cadre spécifique, ou de l'inclusion dans le champ de la régulation financière,

---

[113] Rapport 2009-2010 paru en octobre 2010 (page 2) et rapport 2010-2011 (page 7) paru en octobre 2011.

[114] http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/PRESS_RELEASES/Tab1/Joint%20statement%20on%20VAT%20Fraud%20Prevention_FINAL_06-12-2012.pdf

qui est l'option proposée par la Commission Européenne dans le cadre des projets récents de révision des directives MlF et MAD.

Je souhaite enfin vous confirmer que la CRE continuera à participer et à coopérer avec les différentes parties prenantes engagées dans l'effort collectif de prévention du risque, de prévention de fraudes aux marchés de gros de l'énergie, dans le cadre prévu par la loi[115].

[115] *L'article L.133-6 prévoit en particulier que «Les membres et agents de la Commission de régulation de l'énergie sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions. […] L'obligation de secret professionnel ne fait pas obstacle à la communication par la Commission de régulation de l'énergie des informations ou documents qu'elle détient aux commissions du Parlement compétentes en matière d'énergie, à l'Autorité des marchés financiers ou à une autorité d'un autre Etat membre de l'Union européenne exerçant des compétences analogues à celles de la Commission de régulation de l'énergie, sous réserve de réciprocité et à condition que ses membres et ses agents soient astreints aux mêmes obligations de secret professionnel que celles définies au présent article ».*

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AUTORITE DES MARCHES FINANCIERS

Ce rapport constate à juste titre que, jusqu'à la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, l'Autorité des marchés financiers (AMF) n'avait pas compétence sur le marché des quotas de carbone au comptant qui a connu, de l'automne 2008 au mois de juin 2009, les fraudes sur lesquelles porte votre rapport.

Cependant, ainsi que vous le mentionnez, le périmètre de surveillance de l'AMF reste, en l'état de la législation européenne actuelle, restreint. Je renouvelle donc mon soutien aux mesures proposées par la Cour visant à donner à l'AMF des moyens supplémentaires pour lui permettre de réaliser pleinement ses missions de surveillance du marché carbone et de protection des investisseurs.

REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL DE BLUENEXT

Bien que la société Bluenext ne relève pas de la compétence de la Cour, en tant que tiers mis en cause et en application des dispositions des articles L. 136-5 et R. 136-1 du code des juridictions financières, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après les observations que ce projet d'insertion appelle de la part de la société Bluenext.

*I - **PROPOS LIMINAIRES***

Préalablement à l'exposé des éléments qui nous conduisent à préciser certains éléments du projet d'insertion, la société Bluenext souhaite replacer ce projet dans son contexte tout à fait atypique.

L'activité de la société Bluenext, dont la création a été largement encouragée par le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, permet à la France de disposer d'une « bourse » spécifique dans un contexte de développement des enjeux climatiques et d'utilisation croissante d'instruments de marché destinés à répondre à ces enjeux. Cette « bourse » est récente puisqu'elle a été créée en 2005 et a été reprise, le 21 décembre 2007, par la société Bluenext dont les actionnaires étaient à cette époque la société Euronext Paris SA, filiale du groupe NYSE Euronext, à hauteur de 60 % et la Caisse des Dépôts et Consignations (la « CDC ») à hauteur de 40 %.

Dès 2008, les volumes échangés sur le marché ont connu une croissance très forte dans le sillage des allocations effectuées par les États Membres. La société Bluenext, qui n'exploitait le marché que depuis quelques mois, n'avait alors aucun élément de comparaison avec une situation antérieure ou un marché similaire lui permettant de détecter les comportements frauduleux de certains opérateurs intervenant dans les transactions sur les quotas CO_2.

Considérer que la société Bluenext pouvait constater le caractère systémique de la fraude dès février 2009 nous semble prêter à notre société des compétences et moyens d'accès à l'information dépassant largement son cadre. Rappelons que cette fraude à la TVA s'est développée par le biais d'une mécanique frauduleuse occulte, sophistiquée et internationale. Les pistes indiquées n'étaient pas de véritables indices et ne pouvaient, en tout état de cause, dans le cadre de soupçons, entraîner la suspension du marché.

De plus, la société Bluenext a alerté les plus hautes autorités fiscales et Tracfin dès les premiers soupçons de blanchiment et d'existence d'un risque de fraude à la TVA commise par certains opérateurs, qui ont utilisé les failles d'un régime fiscal inadapté dès l'origine au marché des quotas CO_2. Par ailleurs, lorsque les autorités judiciaires ont été saisies de cette fraude, la société Bluenext a apporté sa totale et efficace coopération.

Même s'il convient de rappeler que la France fut le premier pays européen à mettre en place une exonération de TVA sur les quotas CO^2, les autorités saisies n'ont réagi que tardivement aux différentes alertes. Effectivement, l'administration fiscale a continué, après avoir été informée dès novembre 2008 par la société Bluenext et la CDC des risques de fraude, à procéder au remboursement des crédits de TVA de la société Bluenext pour des montants extrêmement significatifs sur autorisation expresse du Ministre du Budget. Ce n'est qu'en juin 2009 et suite à une nouvelle relance pressante de la CDC qu'une mesure radicale d'exonération a été prise par le Ministre pour mettre fin aux opérations frauduleuses.

En outre, sur le plan judiciaire, le premier magistrat instructeur chargé d'enquêter sur les schémas de fraude détectés par la société sur le marché Bluenext a expressément écarté toute responsabilité de cette dernière dans ces schémas, portant précisément à son crédit les alertes précitées.

Hormis la responsabilité première des fraudeurs eux-mêmes, c'est l'inadaptation du régime mis en place initialement et l'absence de coordination dont ont fait preuve, pendant de longs mois, les services de l'État, pourtant suffisamment alertés des soupçons de développement d'une fraude, qui sont à l'origine du préjudice que cette fraude a causé, pas seulement au Trésor, mais aussi à ce marché, et à la société Bluenext qui a déjà subi un dommage important, notamment en termes d'image et de réputation.

Ceci est d'autant plus surprenant que ce type de fraude est apparu dès 1993 et que les services de l'État sont, depuis longtemps et à tous niveaux, rompus à sa détection[116], même dans les situations où les soupçons de fraude relayés par un contribuable le seraient de façon « secondaire » par rapport à la défense légitime de ses intérêts financiers.

II - OBSERVATIONS DE LA SOCIETE BLUENEXT AU PROJET D'INSERTION DE LA COUR DES COMPTES

1) Sur la présentation

La présentation liminaire du projet d'insertion met en avant que la fraude s'est déployée « dans un contexte de rivalité entre la Place de Paris […] et la Place de Londres ». Cette indication semble corroborer l'idée selon laquelle la rivalité des deux Places boursières aurait eu un impact sur les décisions de l'époque. La société Bluenext tient à préciser que la perception du marché par la Caisse des Dépôts et elle-même n'a pas été biaisée par la défense de leurs intérêts particuliers. Le souci de faire de Paris la première place boursière européenne pour les quotas était légitime. Mais il n'a eu aucune influence sur les décisions de la Caisse des Dépôts et de la société Bluenext au regard de la fraude. Rien n'atteste cela. En revanche, la

[116] Cf. en ce sens, rapport d'information n° 1802 de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale.

défense légitime des intérêts de la société était parfaitement alignée avec le souci de mettre fin à la fraude à la TVA. Il n'y avait aucun conflit d'intérêts entre les deux préoccupations. Sur les deux sujets, une même solution s'imposait : obtenir une modification d'un régime fiscal inadapté et dangereux.

2) Sur le schéma illustratif des modalités de fraude « carrousel »

Ainsi que le souligne la Cour, la fraude « carrousel » à la TVA sur les quotas carbone ne s'est pas développée qu'en France, et n'a pas uniquement concerné Bluenext en tant que plateforme d'échanges : des transactions litigieuses ont également été effectuées de gré à gré et hors bourse. Dans ces conditions, il conviendrait que le schéma soit amendé pour mentionner « plateforme d'échanges ou courtier français (le déducteur C) ».

De manière plus générale, le schéma illustratif présente la société Bluenext comme un élément intégré du dispositif de fraude, alors que la Cour ne fait état dans ses développements (Partie II) que d'une « vigilance insuffisante du gestionnaire de marché », ce que conteste par ailleurs Bluenext (cf. infra).

La société Bluenext souhaite souligner que dans un schéma « classique » de fraude à la TVA par carrousel, l'entreprise qui se fait rembourser la taxe qu'elle a versée au fraudeur, lequel ne la reverse pas à l'État, est complice de ce fraudeur avec lequel elle « partage » ensuite le produit de la fraude (taxe remboursée). Au cas particulier, Bluenext est victime de cette fraude (et partie civile aux cotés de l'État, dans les instances pénales contre les fraudeurs) puisque elle a réellement versé la taxe que les fraudeurs lui ont facturée. Bluenext ne peut que rappeler que ses représentants et ceux de la Caisse des Dépôts ont alerté la sous-direction du contrôle fiscal et le cabinet du Ministre sur le risque de fraude dès le mois de novembre 2008, en sus des démarches de dénonciation de soupçons entamées auprès de Tracfin également à l'automne 2008.

3) Sur les conditions d'accès au registre national

La société Bluenext souhaite pondérer les remarques de la Cour indiquant que « aujourd'hui encore, toute personne physique qui justifie d'une identité et d'une adresse a le droit d'ouvrir un compte de quotas ». En effet, depuis l'entrée en vigueur du Règlement européen sur les registres N 1193/2011 du 18 novembre 2011, les conditions d'accès sont plus draconiennes et les pièces justificatives plus nombreuses (l'annexe 3 indique notamment la nécessité de fournir des justificatifs de résidence, les coordonnées bancaires, une confirmation de l'inscription au registre de la TVA, les bénéficiaires effectifs, le rapport annuel ou encore, le casier judiciaire de la personne sollicitant l'ouverture du compte).

4) Sur la régulation du marché au comptant avant octobre 2010

La Cour estime que « le marché français était censé s'autoréguler » et que ce dernier « n'a jamais utilisé les pouvoirs de sanction, même les plus simples comme les avertissements ou les suspensions temporaires ». La société souhaite indiquer qu'elle avait 2 préoccupations : préserver l'intérêt de ses membres (par l'absence de distorsion sur le signal prix[117] notamment mais pas uniquement) et préserver les intérêts du Trésor par les multiples démarches effectuées auprès des autorités. Dans le contexte de l'époque, fin 2008 et début 2009, les soupçons portaient sur les clients des membres et non pas sur ces derniers dont le manque de vigilance au regard du risque de fraude était en revanche une préoccupation. La démarche adoptée a été dans un premier temps de rappeler à l'ensemble des membres du marché leurs obligations en matière de connaissance clients (décembre 2008), de cibler spécifiquement les membres dont les clients étaient soupçonnés de fraude en leur rappelant leurs obligations puis de poser des questions et déclencher le cas échéant des audits.

Sans impact sur le signal prix, et alors que le caractère massif de la fraude n'était pas évident, la société Bluenext ne pouvait donc pas se fonder ipso facto sur ses Règles de Marché pour suspendre des membres ou des transactions. Ce pouvoir disciplinaire, commun à tous les marchés organisés, est destiné à assurer la protection des acteurs du marché contre les risques de manipulation de cours, de prix, les délits d'initiés ou les abus de marché.

5) Sur les déclarations de soupçon faites par la société

La société Bluenext précise qu'elle a signalé, auprès de TRACFIN, 49 sociétés par l'intermédiaire de 9 déclarations sur la période de novembre 2008 à juin 2009.

6) Sur le défaut de vigilance supposé de la société

Alors que la Cour indique que « la Caisse et Bluenext font valoir non sans raison qu'elles ne disposaient pas de moyens de vérification équivalents à ceux des investigations judicaires », elle trouve que « les pièces du dossier révèlent néanmoins un défaut de vigilance : candidats n'agissant manifestement pas pour leur propre compte […] adresses dans de simples boîtes aux lettres de domiciliation […] ». La société Bluenext ne disposait pas, contrairement à ce que prétend la Cour, d'éléments lui permettant d'avoir des certitudes sur l'existence d'une fraude commise par les membres incriminés. Sur le lien entre le montant du capital social et l'exercice de l'activité, nous tenons à rappeler qu'à l'époque toute personne physique ou

[117] Un organisateur de marché a pour tâche traditionnelle de veiller à ce que les prix négociés soient le reflet de l'offre et la demande. Ainsi, il doit s'assurer que les prix ne sont pas distendus par des comportements biaisés. Lors de l'épisode de la fraude, il a été constaté que les acteurs en cause n'ont jamais vendu ou acquis des quotas à des prix différents de ceux des acteurs non fraudeurs.

morale pouvait effectuer des transactions sur les quotas CO_2. Par ailleurs, l'intervention sur le marché Bluenext Spot requiert très peu de moyens matériels et ne comporte aucun risque de contrepartie. Il n'existe dès lors aucune raison objective pour que les membres se dotent d'un capital social très au-delà du minimum exigé par la loi. Sur la qualification des représentants des membres, les contacts que Bluenext a eu avec les représentants des membres incriminés n'ont pas permis de révéler la prétendue incompétence de ces personnes et encore moins de soupçonner leur participation à des opérations frauduleuses.

7) Sur les outils de surveillance des opérations

La Cour évoque la mise en place tardive (mars 2010) « d'un outil de suivi de la rotation des quotas […] qui aurait pourtant pu servir à identifier les rotations excessives ». La société Bluenext tient à préciser que les outils de livraison à sa disposition pour assurer les transactions sur le marché ne permettaient pas, à l'époque des faits, de visualiser les numéros de série attachés à chaque transfert. Cette information n'est disponible que depuis février 2010, grâce à l'évolution technique du système informatique utilisé par le teneur du registre. En second lieu, comme la Cour le mentionne, la rotation rapide des quotas CO2 est consubstantielle à la manière dont ces quotas sont livrés dans le registre français qui fonctionne sous le mode « LIFO » (last in first out). A cet égard, l'examen des quotas CO_2 échangés au cours de la période postérieure à la modification du régime fiscal applicable aux transactions sur le marché des quotas effectué à l'aide de l'outil informatique disponible depuis février 2010 atteste d'une rotation très rapide des quotas CO2 dans un marché pourtant assaini. Cette analyse ne pouvait donc pas être menée par la société Bluenext à l'époque des faits et à supposer même qu'elle l'eût été, rien d'anormal n'aurait été découvert.

De même, la mention incidente en début de paragraphe « Bien que filiale du gestionnaire de la bourse de valeurs de New York » qui tend à faire croire qu'un tel outil de suivi de la rotation des quotas aurait du exister du fait même de la qualité de l'actionnaire majoritaire de la société Bluenext n'est pas pertinente : ainsi que rappelé supra, cet outil n'était pas disponible à l'époque des faits ; par ailleurs, il est spécifique au marché du carbone et NYSE Euronext ne dispose pas d'un tel instrument sur les autres marchés de valeurs.

8) Sur le dénouement de transactions portant sur des opérateurs ayant fait l'objet de déclarations de soupçon

Tout d'abord, Bluenext souhaite rappeler qu'elle a apporté son total concours aux différents services de l'État durant cette période. Nos démarches ont d'ailleurs été pleinement prises en compte par le 1er magistrat instructeur chargé d'enquêter sur les schémas de fraude dans son ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel du 12 mai 2011 :

« Bluenext n'a cessé de transmettre des déclarations de soupçons à Tracfin, à compter de novembre 2008 jusqu'à juin 2009 ; le nombre de ces déclarations (51 acteurs du marché visés), les réunions qu'elle a demandées et obtenues à Tracfin, notamment en janvier 2009, et au ministère du budget laissent penser qu'elles n'étaient pas de mauvaise foi ; on notera au demeurant qu'elle aurait pu ne pas les faire, car elle n'était soumise à l'obligation de déclaration de soupçon, à strictement parler, que du fait de l'organisation du marché des dérivés, or ces transactions frauduleuses n'avaient lieu que sur le marché spot »

Soupçonner n'est pas savoir. Dans le contexte de l'époque, fin 2008 et début 2009, les soupçons de Bluenext portaient sur les clients des membres et non pas sur ces derniers dont le manque de vigilance au regard du risque de fraude était en revanche une préoccupation. Les déclarations de soupçon de Bluenext de 2008 portaient ainsi sur les clients des membres. Celles portant sur les membres eux-mêmes ont eu lieu beaucoup plus tardivement, reflet d'une prise de conscience progressive du phénomène « carrouseliste ».

Rappelons également que la doctrine de tous les établissements financiers vis-à-vis de TRACFIN est de ne pas mettre fin à la relation commerciale afin de permettre à celui-ci de mener les enquêtes adéquates pour ne pas attirer l'attention des fraudeurs. Le rapport annuel 2009 de Tracfin mentionne d'ailleurs ne pas utiliser sa faculté de blocage pour les raisons exprimées supra. Rappelons qu'à l'époque la société Bluenext et les services de douanes judiciaires menaient un travail quotidien, travail qui aurait été sans doute perturbé si Bluenext avait pris des mesures de suspension des marchés concernés.

9) Sur la fermeture potentielle de la bourse

La fermeture potentielle du marché est une mesure radicale et risquée. Elle ne pouvait intervenir que dans la mesure où l'administration fiscale était désormais convaincue qu'il fallait mettre fin à ce régime fiscal générateur d'une fraude qui ne pouvait être arrêtée autrement. Sur la référence aux propos du porte-parole de la société indiquant que les rumeurs de fraude étaient « sans fondement », la société Bluenext souhaite rappeler qu'il fallait éviter de donner des explications publiques sur les causes de la fermeture à la fois pour protéger l'action des enquêteurs de la douane judicaire et parce qu'il n'appartenait ni à la Caisse des Dépôts, ni à Bluenext de le faire. Il faut d'ailleurs noter que l'information publique sur la fraude n'a été donnée par le ministre du Budget qu'en décembre 2009.

10) Sur l'ampleur systémique de la fraude et sa non perception par Bluenext

La Cour indique que ni le volume de transactions ni nos déclarations de soupçon ni notre appréciation de la fraude à la fin de janvier 2009 n'ont permis à Bluenext de remplir « le rôle d'expertise qui aurait du être [le sien] vis-à-vis de l'administration fiscale ».

En préambule, la société Bluenext souhaite rappeler qu'il ne lui incombe en aucune façon d'assurer un rôle d'expert auprès de l'administration fiscale. Bluenext et la Caisse des Dépôts ont néanmoins alerté à plusieurs reprises l'administration fiscale (réunion du 21 novembre 2008, lettre du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations du 30 janvier 2009, comportant une annexe détaillant, de façon extrêmement claire et didactique, le schéma de fraude).

Les différents services représentés à la réunion du 21 novembre 2008 (notamment la sous-direction du contrôle fiscal) étaient tous parfaitement rompus à la détection des fraudes carrousel contrairement à la société Bluenext dont le métier est d'opérer un marché réglementé.

Sur les volumes de transactions, à l'époque des faits, c'est-à-dire de septembre 2008 à mai 2009, les évolutions du marché étaient considérées par la totalité des analystes comme fondées sur des comportements rationnels des intervenants. Ces analyses demeurent d'ailleurs largement valides. Les évolutions de prix comme de volumes s'expliquaient pour des raisons tenant à la fois à la crise financière et à un ensemble de facteurs économiques propres au système communautaire d'échanges de quotas (SCEQ), dans un contexte où aucun historique de marché ne permettait de repérer par la comparaison statistique d'éventuels phénomènes atypiques.

Sur les déclarations de soupçons, Bluenext souhaite rappeler encore une fois que soupçonner n'est pas savoir. C'est d'abord prêter à la Caisse des Dépôts et à Bluenext des pouvoirs d'enquête et de sanction dont elles ne disposaient pas. Dans le contexte de l'époque, fin 2008 et début 2009, les soupçons de Bluenext portaient sur les clients des membres et non pas sur ces derniers dont le manque de vigilance au regard du risque de fraude était en revanche une préoccupation.

11) Sur les interventions auprès des ministres

La Cour estime que « jusqu'en mai 2009, les relations entre la Caisse des dépôts et consignations et Bluenext d'une part, et l'administration, d'autre part, ont été centrées sur le problème de portage de TVA par Bluenext ». La société Bluenext souhaite rappeler que la défense légitime des intérêts de la société était parfaitement alignée avec le souci de mettre fin à la fraude à la TVA. Il n'y avait aucun conflit d'intérêts entre les deux préoccupations. Bluenext souhaite rappeler la chronologie suivante :

- *la Cour reconnait que, parallèlement aux préoccupations liées à sa charge de trésorerie, la société Bluenext a abordé les soupçons de fraude dès la réunion du **21 novembre 2008**, en présence des représentants de la Direction de la Législation Fiscale, la cellule fiscale et la sous direction du Contrôle Fiscal. A ce titre, en préparation de cette réunion, le représentant de la CDC à cette réunion avait souligné au responsable de la sous-direction du contrôle fiscal, l'existence d'un « volet contrôle fiscal » dans ce dossier;*

▪ *Du fait de l'accroissement ultérieur de la situation créditrice de TVA de la société Bluenext, la CDC a réitéré, par courrier du **30 janvier 2009** adressé à la Ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi, les préoccupations exposées lors de la réunion du 21 novembre 2008 en insistant à nouveau sur le risque de fraude suspecté à raison des transactions réalisées hors marché par les membres et leurs clients (cf. courrier du Directeur Général de la CDC du 30 janvier 2009).*

▪ *A cette même date (**30 janvier 2009**), la société Bluenext participe à une réunion chez TRACFIN où les soupçons de fraude à la TVA apparaissent secondaires par rapport à la problématique de création de faux quotas, piste qui s'est avérée non concluante par la suite.*

▪ *Le **15 mai 2009**, à la suite de nombreux échanges oraux avec les conseillers techniques du Cabinet du Ministre, une nouvelle réunion s'est tenue au Cabinet du Ministre du Budget en présence des représentants de la cellule fiscale, la sous direction en charge de la TVA à la Direction de la Législation Fiscale et la sous-direction du contrôle fiscal. L'objet de cette réunion portait encore une fois sur l'accroissement significatif de la situation créditrice de TVA de la société et sur le risque de fraude à la TVA.*

▪ *La CDC a informé le Ministre du Budget, par un nouveau courrier du **4 juin 2009** qu'elle allait être contrainte de suspendre le registre afin d'arrêter le marché, en raison de la situation extrêmement critique de celui-ci. C'est dans ces conditions que le 8 juin 2009, le Ministre du Budget a pris la décision d'exonérer de TVA les transactions sur les quotas CO_2 en leur appliquant les dispositions prévues à l'article 261-C-1°-e) du CGI pour les opérations sur titres.*

La référence de la Cour au 3ème paragraphe de Partie II-D-2 (p. 17) indiquant que « à la suite de cette demande, la direction de la législation fiscale et la sous-direction du contrôle fiscal étudient en mars et avril 2009 différentes solutions pour réduire l'impact du portage de la TVA à la charge de Bluenext » nous semble inexacte […][118]. Il est donc raisonnable de penser que la Direction de la Législation Fiscale avait fait l'étude déjà fin janvier/début février 2009 au plus tard. Cette solution aurait mis fin à la fraude pour les opérations négociées sur Bluenext Spot dès le 20 février 2009.

12) Sur le rôle de TRACFIN

La Cour indique que « depuis l'ordonnance du 30 janvier 2009 [TRACFIN] intervient dans la collecte des informations relatives à la fraude fiscale ». La société Bluenext concourt à cette analyse mais souhaite rappeler que l'état du droit interne résultait exclusivement du retard fautif de l'Etat français dans la transposition de la directive du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de

[118] Passage supprimé par la Cour, car faisant référence à une procédure pénale.

capitaux et du financement du terrorisme. La directive aurait en effet dû être transposée en droit interne le 15 décembre 2007 et ne l'a été qu'au 1er février 2009, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 janvier 2009. Ce retard de transposition a conduit la Cour de Justice de l'Union Européenne à constater, dans une décision du 25 février 2010, que la France avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de la directive précitée. Autrement dit, si la France avait transposé dans le délai qui lui était imparti les dispositions de la directive, Tracfin aurait officiellement communiqué à l'Administration fiscale les soupçons de fraude à la TVA dont lui avait fait part la société Bluenext. Dès lors, il est inconcevable qu'un quelconque reproche puisse être formulé à l'encontre de la société Bluenext sur une prétendue passivité de sa part à l'égard de la fraude.

La Cour relève que dans une note sous timbre secret, Tracfin « faisait état d'éléments qui lui permettaient de cerner les contours d'une fraude qu'il suspectait être de grande ampleur ». La société Bluenext note la concomitance temporelle entre cette note sous timbre secret de Tracfin et la note interne adressée par la Direction de la Législation Fiscale au ministre le 20 février 2009. La société Bluenext s'interroge sur l'absence de prise en compte de ses deux informations.

13) Sur la transmission des informations entre TRACFIN et la DNEF

Bluenext ne peut qu'abonder dans le sens de la Cour lorsque cette dernière indique que « cette précaution [l'attente de la parution d'un décret d'application permettant à la DNEF de recevoir des informations de TRACFIN] ne se justifiait pas ». Cf. commentaire fait par la société Bluenext au point 14.

14) Sur les options possibles de la DGFIP

Le titre du point a) ne nous semble pas pertinent (mars 2009) dans la mesure où la solution technique semblait cadrée depuis mi février au moins.

15) Sur l'absence supposée d'alerte de Bluenext et la Caisse des Dépôts vis-à-vis de la DGFIP

La société Bluenext a, dès 2008, été plus que moteur dans la révélation de la fraude à la TVA sur les quotas CO_2, permettant par là même de mettre un terme aux conséquences négatives qui en résultaient pour le budget de l'État. La société Bluenext et la CDC avaient prévenu l'administration fiscale de leurs soupçons quant à l'existence d'une fraude dès novembre 2008. La CDC dans son courrier du 30 janvier 2009 indique que le risque de fraude était "très élevé". Bluenext et la CDC avaient donc fait état de l'ampleur des pratiques frauduleuses, bien que cette alerte ne leur incombe pas et qu'elles n'avaient pas les moyens de vérifier la réalité de cette fraude, ne disposant pas des pouvoirs de l'administration pour ce faire.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

Le rapport de la Cour retrace fidèlement la chronologie des événements et l'action des différents acteurs publics ainsi que de BlueNext dans la mise à jour et l'arrêt de la fraude à la TVA sur les quotas de carbone entre 2008 et mai 2009. Un document joint en annexe vise à compléter l'information de la Cour et à lui permettre d'aménager ou compléter la rédaction sur certains points.

Au-delà de ces précisions, je maintiens que la Cour fonde les reproches qu'elle adresse à la CDC sur des éléments d'information qui n'étaient pas disponibles à l'époque des faits et n'ont pu être obtenus, depuis, qu'au terme de longues investigations d'autorités dotées de moyens qui n'étaient à la portée ni de la CDC ni de BlueNext.

Rappelons que malgré son ampleur (5 Md€ en Europe selon Europol dont peut-être jusqu'à 1,6 Md€ en France), cette fraude a été difficile à mettre en évidence et à traiter : sur ce nouveau marché instauré en 2008 après une phase expérimentale qui avait débuté en 2005, tous les événements étaient inédits, appelant des formes de régulations inhabituelles pour l'Union et les États membres. Les acteurs du marché étaient tous de nouveaux entrants.

La particularité des quotas a soulevé dès l'origine, des difficultés de qualification (autorisations administratives s'échangeant comme des actifs financiers) ; les membres de I'UE se sont accordés pour appliquer aux quotas le régime fiscal des biens meubles incorporels, ce qui s'est ensuite avéré inadapté et de nature à favoriser la fraude.

La Caisse des Dépôts et BlueNext, dont la CDC (aujourd'hui par sa filiale CDC Climat) est actionnaire (40 %) aux côtés de NYSE-Biue (60 %), filiale de NYSE EURONEXT, ont été les premiers à alerter les autorités sur le risque de fraude et sa spécificité. Ils ont fait valoir la nécessité de modifier le régime fiscal des transactions de quotas au comptant, seule décision à même de mettre un terme définitif à la fraude.

La décision de suspendre l'application de la TVA à ce marché a été prise le 11 juin 2009. Cette décision peut sembler tardive compte tenu de ces différentes alertes. Toutefois, la France a été le premier pays en Europe à mettre fin à cette fraude sur son territoire. Suivant son exemple, d'autres États membres, notamment ceux où existaient des plates-formes concurrentes de BlueNext, ont pris dans les mois suivants des mesures identiques ou comparables. La fraude a perduré dans les pays qui n'ont pas modifié leurs règles fiscales.

Trois critiques principales à l'encontre de la CDC me paraissent ainsi injustes au regard des faits :

un manque de vigilance ;

une préoccupation qui n'aurait pas été centrée sur la fraude avant mai 2009 ;

une perception tardive de l'ampleur systémique de la fraude.

1 - La Caisse des Dépôts a fait preuve d'une vigilance précoce qu'elle a progressivement renforcée

Comme le rappelle la Cour, la Caisse des Dépôts en tant que teneur du registre national de quotas de gaz à effet de serre agissait dans le cadre de la directive européenne du 13 octobre 2003 qui ne lui accordait ni pouvoir de restriction d'accès des postulants ni pouvoir d'exclusion de titulaires de comptes. La Caisse des Dépôts devait et ne pouvait que vérifier l'identité et l'adresse des postulants.

Dans ce cadre, dès ses premiers soupçons sur de possibles fraudes, en octobre 2008, la Caisse des Dépôts a renforcé concrètement ses moyens et ses contrôles de lutte anti-blanchiment. Cette vigilance a d'abord nourri les déclarations de soupçon nombreuses, précises et étayées que la Caisse des Dépôts a adressées à Tracfin immédiatement puis les compléments d'information que Tracfin lui demandait. Ces déclarations sont d'ailleurs à l'origine de la quasi-totalité des enquêtes judiciaires en cours.

Parallèlement, l'agence bancaire de la Caisse des Dépôts, teneur des comptes de clients de BlueNext, travaillait en relation avec BlueNext qui renforçait aussi ses contrôles. L'absence de désaccord entre l'agence bancaire et BlueNext soulignée dans ce rapport traduit une bonne application des procédures mises en place fin 2008, et non le caractère théorique du double examen.

Ce renforcement des contrôles a été efficace puisque, de septembre 2008 à juin 2009, 90 sociétés au moins ont été écartées du marché par BlueNext et la Caisse des Dépôts, le taux d'acceptation diminuant de 36 %. Ces contrôles rigoureux n'ont certes pas permis d'empêcher toute fraude, mais ils en ont, à coup sûr, limité l'ampleur. Ils restent les seules actions concrètes menées en France jusqu'en juin 2009. Enfin, ces mesures n'ont pas été tardives : elles ont été prises dès la fin 2008, et au tout début de l'année 2009.

Je constate d'ailleurs qu'aucune des préconisations faites par la Cour ne porte sur l'amélioration des procédures de la Caisse des Dépôts. J'y vois la reconnaissance que la solution à cette fraude ne résidait ni dans un manque d'expertise de sa part, ni dans un défaut de ses procédures.

2 - La fraude était un motif de préoccupation déclaré et non équivoque des premières interventions auprès des pouvoirs publics dès novembre 2008

En écrivant que la fraude n'était pas une préoccupation « centrale » de la CDC au motif que des solutions aux problèmes structurels de trésorerie de Bluenext étaient corrélativement recherchées, le rapport minimise la portée de nos alertes sur la fraude. Les deux problèmes étaient liés, devaient être traités et ne peuvent donc être opposés a posteriori. Ils appelaient d'ailleurs la même réponse : la modification du régime fiscal des quotas dont nous dénoncions l'inadaptation bien avant que l'administration la reconnaisse.

La lutte contre la fraude a ainsi été une préoccupation constante de la Caisse des Dépôts. Cette préoccupation a été manifestée dans ses échanges avec les pouvoirs publics dès le 21 novembre 2008, date d'une réunion que nous avons provoquée à la cellule fiscale du ministère du Budget en présence de tous les services fiscaux[119] où pour la première fois nous avons soulevé ce risque. Je rappelle que le responsable fiscal de la CDC avait informé le sous-directeur du contrôle fiscal de la DGFIP de l'existence d'un volet « fraude » afin qu'il prenne part à cette réunion[120].

Mon courrier du 30 janvier 2009 à la Ministre de l'économie était par ailleurs sans ambiguïté sur le sujet de la fraude : « le risque de fraude à la TVA (...) est très élevé sur ce marché » ; « il semble également qu'un tel schéma de TVA favorise la mise en place d'un système de fraude à la TVA, type 'carrousel' ». S'il en était besoin, cette lettre comportait une annexe expliquant le mécanisme possible de fraude et proposait trois mesures possibles pour y mettre fin. Parmi ces propositions, figurait déjà la mesure prise finalement en juin 2009 par les pouvoirs publics pour stopper la fraude.

Comme le reconnaît le rapport, nos alertes ont pris des formes multiples : déclarations à TRACFIN, courriers, courriels, réunions ou encore contacts informels. Elles se sont montrées de plus en plus insistantes au fur et à mesure de la prise de conscience de l'ampleur de la fraude et du constat de l'absence de réaction des autorités. La Caisse des Dépôts et BlueNext ont aidé de façon systématique les services d'enquête compétents, ce qui nous faisait penser que cette question serait résolue rapidement par les pouvoirs publics. Ces démarches sont allées, je tiens à le souligner, au-delà des strictes obligations réglementaires qui incombaient à la Caisse des Dépôts.

---

[119] *La sous-direction du contrôle fiscal étant représentée à la demande de la CDC.*

[120] *Comme en témoigne le courriel qu'il a adressé au chef de la cellule fiscale quelques jours avant cette réunion et qui a été communiquée à la Cour.*

3 - Le caractère systémique de la fraude n'est apparu qu'en mai 2009

L'argumentation développée ex post pour démontrer que BlueNext et la Caisse des Dépôts auraient dû avoir conscience dès le début de l'année 2009 de l'ampleur de la fraude relève d'un anachronisme.

Les évolutions de volume et de prix constatées au premier trimestre 2009 étaient expliquées par l'ensemble des spécialistes par des raisons tenant à la crise et à des facteurs économiques et institutionnels propres au schéma européen d'échange de quotas. Aucun historique de marché ne fournissait de repère pour détecter d'éventuels mouvements atypiques. Même aujourd'hui, il est impossible d'affirmer que la fraude a eu un effet sur le prix. Ce sont les comportements de certains opérateurs et non les données de marché qui ont constitué de réels facteurs d'alerte pour BlueNext et à la Caisse des Dépôts.

Au total, la prise de conscience de la fraude ne pouvait être que progressive, et son ampleur n'est apparue qu'en mai 2009. La Caisse des Dépôts a alors redoublé d'insistance auprès des pouvoirs publics pour qu'ils prennent les mesures appropriées.

Pour l'ensemble de ces raisons, il serait justifié que le rapport nuance fortement ses critiques à l'encontre de la CDC.

La fraude à la TVA n'a pas lésé que les finances publiques. Elle a également porté préjudice à la politique climatique européenne dans son ensemble. Ses détracteurs en sortent confortés. Ce point est préoccupant alors que la majorité des États peinent à adopter des mesures contraignantes assurant la suite du protocole de Kyoto.

La CDC continuera à promouvoir le développement d'outils permettant de lutter efficacement contre le changement climatique en étroite coopération avec les services de l'Etat, en travaillant à ce que l'ensemble des règles mises en place ne favorisent pas des fraudes comme celles dont ce rapport fait état.

2

TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent

PRESENTATION

Le G7, lors du sommet de l'Arche du 14 au 16 juillet 1989, avait recommandé, sur la base d'une proposition française, la création de cellules de renseignement financier (CRF) chargées de contribuer à la lutte contre le blanchiment d'argent. La mondialisation des échanges et des paiements, qui facilite ces fraudes, a ensuite conduit à un élargissement des exigences en matière de lutte contre le blanchiment, sous l'impulsion du Groupe d'action financière (GAFI[121]).

La France a choisi de se doter d'une cellule administrative de renseignement financier appelée TRACFIN (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins).

Un certain nombre de professions sont assujetties à une obligation de lui signaler les sommes ou les opérations qui peuvent sembler d'origine illicite. Dans le système français, la vigilance exigée des professions assujetties à cette obligation de déclaration est sélective, car elles doivent transmettre non pas l'exhaustivité des mouvements financiers qu'elles observent, mais ceux d'entre eux qui présentent des éléments atypiques, quel qu'en soit le montant. TRACFIN reçoit ces déclarations, les analyse, les enrichit puis les transmet principalement à l'autorité judiciaire.

Ni policière, ni judiciaire, TRACFIN, structure administrative de 72 agents (fin 2010) joue un rôle central dans le système partenarial de lutte anti-blanchiment.

Le service reçoit chaque année un nombre croissant de déclarations de soupçon – 20 000 en 2010 – concernant plusieurs milliards d'euros de transactions financières. Initialement rattaché à l'administration des douanes, TRACFIN est devenu service à compétence nationale par un décret du 6 décembre 2006, et est aujourd'hui placé sous la double tutelle des ministres de l'économie et du budget.

[121] Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental, au sein de l'OCDE, visant à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le code monétaire et financier, modifié par l'ordonnance du 30 janvier 2009, transposant la 3ème directive européenne[122] , prévoit le cadre dans lequel les différentes professions assujetties, les établissements de crédit et les organismes d'assurance notamment, doivent prévenir, détecter et signaler les opérations suspectes.

Dans un contexte où la communauté internationale (FMI et G20 notamment) associe stabilité économique et financière à la mise en place de dispositifs solides de lutte contre le blanchiment des capitaux, la Cour dresse un bilan de l'action de TRACFIN. Elle apporte ainsi un éclairage complémentaire à ses travaux menés par ailleurs sur la supervision et la régulation économique et financière[123].

Le renforcement des missions confiées à TRACFIN et l'élargissement du champ déclaratif doivent conduire le service à renforcer ses analyses du phénomène, à approfondir ses relations avec les professions assujetties et à adapter sa structure et son organisation aux enjeux fondamentaux dont il a la charge.

Définition du blanchiment

Le blanchiment consiste à dissimuler la provenance d'argent acquis de manière illégale, appelé communément « argent sale », pour le réinvestir dans des activités légales. Le blanchiment est un phénomène par nature difficile à connaître et à quantifier.

Le blanchiment est défini sur le plan juridique à la fois par le code pénal – le blanchiment est puni de 5 à 10 ans d'emprisonnement et de 375 000 à 750 000 € d'amende – et par les conventions internationales auxquelles la France est partie[124].

[122] Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

[123] Référés au ministre chargé de l'économie de 2008 et de 2009 respectivement sur la commission bancaire, l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles ; rapports publics annuels 2009 et 2011 sur « Les Autorités de régulation financière » ; rapport public thématique sur « Les concours publics aux établissements de crédit », de juin 2009 et mai 2010 ; rapport à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur « La mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel », octobre 2011.

[124] Notamment : Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988 dite Convention de Vienne et Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de décembre 2000 dite Convention de Palerme.

I - La lutte contre le blanchiment : des préalables inégalement réunis

L'évaluation menée en 2010 par le GAFI a fait ressortir la large conformité de TRACFIN à ses recommandations. Cependant les préalables à une pleine efficacité de la lutte contre le blanchiment ne sont pas tous réunis.

Une évaluation précise des montants en jeu et une analyse des secteurs particulièrement vulnérables au blanchiment de l'argent sont en effet indispensables pour mettre en place une stratégie de lutte efficace et mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, au premier chef desquels les professionnels assujettis[125] et leurs autorités de contrôle[126].

A - Une large conformité aux recommandations du GAFI

Les politiques anti-blanchiment souffrent, au niveau européen, de la multiplicité des acteurs, de l'éclatement de leurs missions, moyens et pouvoirs. De ce fait, c'est le GAFI qui assume une place prépondérante tant dans la production de normes que dans l'analyse de la menace. Il effectue des évaluations par les pairs des systèmes anti-blanchiment mis en place dans chaque pays membre.

Satisfaisant dans une large mesure aux recommandations du GAFI, le système français de lutte contre le blanchiment fait partie des trois seuls pays à ne devoir rendre compte des améliorations à apporter à son système que tous les 2 ans. 38 des 49 recommandations édictées par le GAFI sont remplies, dont 14 des 16 recommandations fondamentales. Pour sa part, la cellule de renseignement financier TRACFIN, qui est l'objet d'une recommandation du GAFI, a reçu une note « largement conforme ».

Cette évaluation positive est nuancée par d'autres constats : de façon générale, la France souffre d'un manque de coordination et de moyens, concrétisé par une faible participation du secteur non financier,

[125] Les professionnels assujettis, c'est-à-dire obligés d'adresser des déclarations de soupçon à TRACFIN, sont ceux figurant dans le tableau n° 1 (infra), auxquels il faut ajouter les intermédiaires en assurance, les sociétés de domiciliation, les opérateurs de jeux en ligne et les agents sportifs.

[126] Les autorités de contrôle (voir tableau n° 1 infra) sont chargées de veiller à la bonne application du dispositif chez les professionnels concernés. Seuls les agents sportifs et les marchands de biens précieux n'ont pas d'autorité de contrôle.

un manque de moyens alloués aux autorités de poursuite pénale et par l'absence de statistiques en matière judiciaire ; concernant TRACFIN : insuffisance d'agents affectés aux enquêtes, une absence de statistiques fiables permettant de mesurer l'efficacité du service et un faible nombre de transmissions à l'autorité judiciaire.

L'enquête menée par la Cour confirme à la fois les points positifs et les faiblesses relevées par la GAFI. Elle met aussi en évidence les progrès qui restent à accomplir pour renforcer, au-delà de la conformité aux normes, l'efficience du système.

B - Un investissement insuffisant dans la quantification du blanchiment

Le chiffrage du potentiel de blanchiment des capitaux dans le monde est très difficile, mais toutes les études montrent qu'il est de très grande ampleur.

Le Fonds monétaire international l'a estimé en 1996 dans une fourchette comprise entre 2 et 5 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, soit un montant compris entre 590 et 1 500 Md$. Une étude plus récente réalisée sur 21 pays membres de l'OCDE[127] chiffre l'économie souterraine à 14 % en moyenne du PIB, la France se situant à 11,7 % du PIB, soit 220 Md€ environ.

L'enjeu en termes de moins-values de recettes publiques est considérable, comme l'illustre également le chapitre du présent rapport sur la fraude à la TVA sur les quotas de CO_2.

TRACFIN ne dispose d'aucune estimation sur l'ampleur, la consistance et les circuits des flux financiers concourant au blanchiment, pas plus que sur les stocks patrimoniaux qui en sont issus. Le service a fait valoir que ce type d'études ne relevait ni de ses compétences, ni de sa seule action. La seule donnée quantitative publiée, avec prudence, par TRACFIN est le montant total des fonds concernés par les transmissions en justice (524 M€ en 2010).

Il en résulte qu'aucun service de l'Etat ne travaille sur le sujet. Même si de nombreux autres interlocuteurs spécialisés estiment ce travail difficile, voire impossible si l'on vise l'exhaustivité, il demeure que la compréhension du blanchiment et de ses méthodes, et par conséquent l'efficience de la cellule de renseignement financier, supposent une évaluation suffisante du phénomène.

[127] *L'influence de la crise économique sur l'économie souterraine en Allemagne et dans les autres pays de l'OCDE*, Professeur Friedrich Schneider, janvier 2010.

Sous l'impulsion de TRACFIN, des efforts particuliers doivent être menés par les diverses administrations concernées pour mettre en place une méthodologie d'évaluation, intégrant une pluralité de données judiciaires, policières, économiques (enquêtes en cours, saisies judiciaires et douanières, signalements TRACFIN, écarts de balance des paiements, fraude fiscale, etc.) et destinée à mieux connaître le blanchiment et en anticiper les évolutions. Les premiers résultats devraient être présentés au GAFI pour étendre ces travaux au plan international.

C - Un travail de typologie à développer

L'ordonnance du 30 janvier 2009 qui a transposé la directive de 2005 précitée – elle-même inspirée des travaux du GAFI –, a modifié l'objet de la déclaration de soupçon[128] et a introduit la notion d'approche par les risques qui s'impose désormais aux professionnels. Ces deux évolutions, qui rendaient indispensable la diffusion de typologies aux professionnels déclarants, n'ont pas été prises en compte rapidement par le service. Ce n'est que récemment, sous l'impulsion de l'évaluation du GAFI et du contrôle de la Cour, que TRACFIN a commencé à investir ce champ.

L'approche par les risques invite les professions assujetties à adapter leur vigilance en fonction du niveau et de l'intensité des risques identifiés par leurs soins.

Cette méthode implique une modulation des mesures de surveillance en fonction des profils de clientèles. Elle impose une mise à jour régulière des données les concernant. L'évaluation du « risque client » doit intervenir dès l'entrée en relation. Les questionnaires « connaissance du client »[129] répondent à cette préoccupation.

---

128 La déclaration de soupçon vise désormais :
- des sommes dont les assujettis « *savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme* », y compris la fraude fiscale ;
- « *toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite* » si après un examen renforcé, l'assujetti n'est pas en mesure de lever le doute sur l'origine et la destination des fonds et sur l'identité des bénéficiaires économiques ;
- toute opération pour laquelle l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire effectif reste douteuse malgré les diligences règlementaires effectuées.

129 Ces questionnaires sont communément désignés sous leur acronyme anglais ; KYC, pour know your customer .

La vigilance doit s'exercer également sur les risques « produits » ou les risques « transactions », notamment lorsque ces dernières sont réalisées avec des pays « à risque » ou concernent des montants élevés.

Par ailleurs, les professions assujetties à déclaration doivent soumettre à un examen « renforcé » toute opération complexe ou portant sur un montant inhabituellement élevé[130] ou qui paraît dépourvue de justification économique ou d'objet licite.

Les banques, même si leur implication demeure inégale, ont bien intégré cette exigence dès l'ouverture des comptes.

En revanche, cette démarche apparaît plus compliquée pour certaines professions pour lesquelles l'identification des risques est nécessairement postérieure à la conclusion de la relation commerciale. Il en est ainsi par exemple des experts-comptables et des commissaires aux comptes. Face à ce constat, TRACFIN doit aider ces professions à mieux évaluer le risque client, en mettant à leur disposition des typologies plus nombreuses et plus actuelles documentant les mécanismes de recyclage de « l'argent sale », les caractéristiques habituelles des fraudes et de leurs acteurs.

TRACFIN n'avait pas considéré comme prioritaire, jusqu'à récemment, la détection des fragilités des circuits financiers et l'identification des secteurs économiques les plus vulnérables au trafic d'argent sale[131]. Par exemple, dans le cas de l'escroquerie à la TVA sur les échanges de quotas de CO_2, faute de réflexion antérieure sur ce type de criminalité, TRACFIN, qui s'est d'abord orienté sur un schéma classique de blanchiment, a perdu plusieurs mois pour adresser ses premiers signalements à la justice.

Dans un système où la mobilisation à bon escient des professions déclarantes conditionne l'efficacité de l'ensemble du dispositif et, plus encore aujourd'hui, dans une optique nouvelle de différenciation des risques, il importe que le service consacre des efforts soutenus pour comprendre les méthodes de blanchiment, caractériser les techniques des fraudeurs et diffuser ces typologies.

[130] Le seuil de 150 000 euros devant conduire à déclaration de soupçon a toutefois été supprimé.
[131] Par exemple, analyse sectorielle des informations faisant l'objet d'une transmission en justice.

D - De nombreuses professions assujetties, des acteurs inégalement impliqués

1 - Une implication très hétérogène selon les professions

Les professionnels assujettis participent de manière croissante mais inégale au dispositif déclaratif. Les autorités de contrôle sont également diversement impliquées. Le tableau ci-après illustre clairement les différences sensibles qui existent d'un secteur à l'autre.

S'agissant des professions financières[132], seuls les établissements de crédit, principaux émetteurs de déclarations de soupçon, ont véritablement intégré les dispositifs anti-blanchiment dans leur contrôle interne. La commission bancaire - devenue autorité de contrôle prudentiel - a participé à cette sensibilisation des établissements de crédit au travers du contrôle permanent et des contrôles sur place qu'elle exerce sur le secteur. L'implication est également réelle pour les compagnies d'assurance, moindre pour les institutions de prévoyance, insuffisante pour les mutuelles et pour les intermédiaires en assurance. Du côté des assujettis dont le contrôle incombe à l'autorité des marchés financiers, l'implication des conseillers en investissement financier apparaît encore trop limitée.

Parmi les professionnels du chiffre et du droit, qui sont assujettis depuis 2004, seuls les notaires transmettent un volume significatif de déclarations de soupçon. S'agissant des autres professions réglementées (avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, huissiers, commissaires priseurs, administrateurs et mandataires judiciaires) l'activité déclarative est faible voire inexistante. Ainsi, seules huit déclarations émanent de commissaires-priseurs.

La profession d'avocat a obtenu de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État des aménagements à l'obligation déclarative exonérant ces professionnels de leur obligation d'information lorsqu'ils sont sollicités par leurs clients pour une mission de défense ou de représentation en justice et les autorisant, pour les autres activités, à procéder à une saisine indirecte par l'intermédiaire du bâtonnier. Aucune des déclarations de soupçon reçue par TRACFIN en 2010 n'émane d'avocats.

[132] Etablissements de crédit, changeurs manuels, compagnies d'assurance, instituts d'émission, conseil en investissement financier, société de gestion de patrimoine, entreprises d'investissement, mutuelles et institutions de prévoyance.

Tableau n° 1 : Activité déclarative des assujettis

Professions assujetties	Autorités de contrôle	2008	2009	2010
Etablissements de crédit/banques	Autorité de contrôle prudentiel (ACP)	11 511	12 254	13206
Changeurs manuels		1 467	2 249	3002
Compagnies d'assurance et courtiers		703	1007	808
Instituts d'émission		200	675	608
Entreprises d'investissement		58	67	134
Mutuelles/instit. de prévoyance		10	58	56
Conseil en investissement financier	Autorité des marchés financiers	14	46	78
Sociétés de gestion de portefeuille		0	3	10
Notaires	Chambres des notaires	347	370	674
Sociétés de jeux	Direction centrale de la PJ	148	361	269
Casinos		37	30	137
Adm. et mandataires judiciaires	C^{il} nat^{al} des adm. et mandataires	18	57	55
Experts comptables (EC)	C^{il} régional de l'ordre des EC	19	55	98
Commissaires aux comptes (CAC)	C^{ie} nat^{ale} des CAC et H3C*	5	22	46
Avocats	C^{il} de l'ordre du barreau	3	2	0
Professionnels de l'immobilier	DGCCRF**	3	33	14
Commissaires priseurs	C^{il} des ventes volontaires	5	5	8
Huissiers de justice	Chambres dép^{tales} des huissiers	1	2	0
Marchands de biens précieux	-	11	12	2
Jeux et paris en ligne	ARJEL***	NA	NA	0
Autres	-	5	2	3
Total	-	**14 565**	**17 310**	**19208**

*Sources : rapports annuels TRACFIN - retraitement Cour des comptes *H3C : Haut conseil du commissariat aux compte ** DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes *** ARJEL : Autorité de régulation des jeux en ligne*

TRACFIN ne dispose pas aujourd'hui des éléments suffisants pour s'assurer que les professions assujetties respectent bien leurs obligations. Les ordres professionnels des professions réglementées ont recours à des pairs pour les contrôles anti-blanchiment. Le respect des obligations déclaratives n'est en pratique pas ou peu vérifié, ce qui affecte la dimension préventive du dispositif.

Une action doit donc être conduite auprès des autorités de contrôle concernées pour que soit vérifiée auprès de leurs ressortissants l'effectivité des diligences qui leur incombent. Ces autorités sont chargées de contrôler la conformité des dispositifs de vigilance mis en œuvre par les assujettis et, le cas échéant, d'encadrer leurs procédures de contrôle des risques en complément des critères fixés par le législateur[133].

Il reste par ailleurs des secteurs non couverts par des autorités de contrôle tels les marchands de biens précieux et les agents sportifs et qui appellent pourtant une vigilance particulière. L'effectivité des contrôles anti-blanchiment dans les secteurs de l'immobilier, des jeux en ligne, du chiffre et du droit doit également faire l'objet d'une attention renforcée.

2 - Le renforcement nécessaire des actions pédagogiques

Depuis 2009, TRACFIN a renforcé sa politique de formation à destination des assujettis et de leurs autorités de contrôle en développant des « rendez-vous LAB » (lutte anti-blanchiment) à leur intention. Le service a également publié des lignes directrices conjointement avec l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), l'autorité des marchés financiers (AMF) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Cet effort doit être poursuivi à l'égard des professions les moins impliquées.

Encore aujourd'hui, les déclarants n'ont pas une conception homogène de ce que doit recouvrir une déclaration de soupçon, y compris au sein d'une même profession.

Dans les lignes directrices, TRACFIN approfondit, en la renforçant, l'interprétation du Conseil d'Etat[134] en indiquant qu'« *une déclaration de soupçon s'effectue (…) sur la base d'arguments*

[133] L'autorité de contrôle prudentiel (ACP) par exemple publie des lignes directrices à destination des établissements de crédit et organismes d'assurance.

[134] Dans un arrêt du 31 mars 2004, le Conseil d'Etat avait considéré que la déclaration de soupçon s'impose dès lors qu'après avoir exercé son devoir de vigilance et recueilli les informations prévues par les textes (vérification sur l'identité du client, nature de l'opération, etc.) l'assujetti ne peut pas exclure que les sommes ne proviennent pas d'un délit.

démontrant l'effectivité de la vigilance renforcée et l'impossibilité, in fine, pour le professionnel, de lever le doute et de conclure à la licéité de l'opération en cause ». Il est difficile pour le professionnel d'objectiver les éléments qui conduisent à faire une déclaration, puisque celle-ci découle de l'absence de réponse à certaines interrogations, et donc d'un raisonnement *a contrario*. En outre, TRACFIN n'a pas assez intensifié ses actions pédagogiques sur le sujet.

Par ailleurs, les professionnels ont des comportements variables quant à la poursuite ou à l'interruption de la relation commerciale après une ou plusieurs déclarations de soupçon concernant un même client. Rompre la relation client est un indice pour celui-ci qu'on le soupçonne ; ne pas rompre la relation, c'est s'exposer à se rendre complice du délit de blanchiment en réalisant l'opération sollicitée ou des opérations postérieures.

TRACFIN ne donne pas de consigne claire sur la conduite à tenir après la déclaration de soupçon, faute de fondement dans un texte. Lors des « rendez-vous LAB » et dans les lignes directrices qu'il rédige, TRACFIN devrait travailler avec chaque profession pour pallier l'absence de texte et les aider à élaborer des positions conformes à leurs impératifs déontologiques.

TRACFIN a une responsabilité directe vis-à-vis des professions assujetties, mais l'efficacité de son action suppose une articulation étroite avec les autorités de contrôle des différents secteurs concernés. L'article L. 561-30 du code monétaire et financier prévoit d'ailleurs expressément la communication des informations recueillies par TRACFIN aux autorités de contrôle. Réciproquement TRACFIN peut recevoir des autorités de contrôle toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission[135].

L'enquête a montré que certains représentants des autorités de contrôle n'ont pas forcément connaissance de ces dispositions ; d'autres affirment ne pas être tenues à déclarations à TRACFIN. Le service devrait donc rappeler clairement aux autorités de contrôle leurs obligations.

[135] Le deuxième alinéa de l'article L. 561-30 du code monétaire et financier prévoit que « lorsque dans l'accomplissement de leurs missions, les autorités de contrôle et les ordres professionnels découvrent des faits susceptibles d'être liés au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme, ils en informent TRACFIN ».

3 - L'indispensable coordination des multiples acteurs

Le dispositif de lutte contre le blanchiment nécessite une coordination de l'ensemble des acteurs, services de l'Etat et autorités de contrôle concernées par le sujet. Institué par décret du 18 janvier 2010, le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB) a vocation à exercer cette mission.

Le conseil a engagé trois chantiers de réflexion sur les déclarations de soupçon, l'échange de bonnes pratiques entre autorités de contrôle et la sensibilisation des professionnels déclarants. Il a également préparé un document de synthèse sur la menace. Le secrétariat du conseil est assuré par la direction générale du Trésor qui a la responsabilité, au sein des ministères financiers, du cadre normatif relatif à la lutte contre le blanchiment et qui représente la France au GAFI.

Si le conseil n'a pas autorité sur TRACFIN, il lui appartient de déterminer des orientations générales de l'action des services concernés par la lutte anti-blanchiment. Sur la base des typologies établies par TRACFIN, le conseil doit établir une cartographie des risques assez précise pour que les ministres puissent fixer les orientations prioritaires de l'action de TRACFIN, notamment dans le cadre de la lettre de mission qui doit être adressée au directeur du service chaque année.

II - TRACFIN : un besoin accru d'organisation et de stratégie

Les modifications profondes du champ d'intervention de TRACFIN se sont récemment accompagnées de changements d'organisation importants.

Face à l'ampleur du phénomène de blanchiment et à l'élargissement des missions qui incombent au service, les moyens doivent cependant être accrus et recentrés, la gestion des enquêtes améliorée, la montée en puissance de la base de données informatiques assurée et des indicateurs de performance qualitatifs adoptés.

A - Un recentrage sur la mission de renseignement

Doté de moyens limités, TRACFIN fonctionne avec un budget modeste de 4,95 M€ (dont 4,64 M€ de dépenses de personnel) et sans réelle autonomie, ni en termes de structures budgétaires, ni dans ses modalités de gestion.

Il faut ajouter à ce budget l'investissement informatique qui s'est élevé à 350 000 € en 2011 et le coût du loyer passé de 412 597 € en 2010 à 1,05 M€ en 2011. Installé à Montreuil, ses effectifs ont cru de 50 % en cinq ans et le service a connu en 2011 son troisième déménagement en quatre ans.

Tableau n° 2 : Répartition des personnels au sein de TRACFIN

En ETPT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Catégorie A	33	32	36	44	44	42	49
Catégorie B	13	9	11	15	16	16	17
Catégorie C	7	8	9	7	7	7	6
Total	53	49	56	66	67	65	72

Source : données TRACFIN

Le décret et l'arrêté du 7 janvier 2011 ont modifié l'organisation du service et l'ont recentré sur la fonction de renseignement[136].

1 - Une fonction d'analyse renforcée mais sans stratégie définie

Le département de l'analyse, du renseignement et de l'information (DARI) est désormais chargé du recueil et de l'analyse des déclarations et informations reçues par le service. Outre les relations avec les professions assujetties et les autres acteurs de la lutte anti-blanchiment, ce département, réparti en trois divisions[137] a pour mission d'analyser les informations reçues et de transmettre au département des enquêtes celles qui paraissent justifier des investigations approfondies. Il se trouve donc au centre des activités du service.

Plus particulièrement, la division de l'orientation et de la valorisation de l'information (DOVI) est chargée de l'orientation des déclarations de soupçon. Elle peut soit placer les déclarations de soupçons en attente lorsqu'elles ne paraissent pas pertinentes en l'état, soit procéder à des pré-enquêtes – c'est-à-dire consulter des fichiers et croiser des données internes – , soit les transmettre au département des enquêtes. Une déclaration de soupçon jugée pertinente peut faire rapidement l'objet de transmissions aux services de police judiciaire, à la douane, aux services de renseignement et aux services fiscaux. Le nombre de ces

[136] Il existe six services de renseignement en France, dont deux financiers : la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et TRACFIN.
[137] La division de l'intégration de l'information (DII), la division de l'orientation et de la valorisation de l'information (DOVI), la division internationale.

transmissions, dites transmissions spontanées, moins approfondies que les transmissions à l'autorité judiciaire, a été de 332 en 2009 et 482 en 2010.

L'orientation des déclarations de soupçon souffre, dans un contexte d'effectifs limités et de croissance continue du nombre de déclarations à traiter par le service, d'une absence de stratégie définie quant au traitement des signalements « les moins graves » (travail dissimulé et abus de confiance par exemple).

Ainsi, certaines déclarations concernant des faits de travail dissimulé portant sur plusieurs centaines de milliers d'euros sont mises en attente – sans analyse approfondie – au motif qu'il s'agit de « flux financiers faibles », alors que d'autres font l'objet de transmissions pour des montants bien moins importants.

Par ailleurs, en raison du nombre important de déclarations de soupçon concernant des faits de travail dissimulé, et en l'absence de textes permettant les transmissions spontanées à l'URSSAF[138], des déclarations de soupçon pourtant pertinentes concernant ce délit ne donnent pas lieu à transmission à l'autorité judiciaire, ni à d'autres autorités.

La définition d'une stratégie d'orientation est donc indispensable pour répondre aux nouvelles missions conférées par la loi à TRACFIN, tout en préservant son cœur de métier (criminalité organisée, financement du terrorisme, corruption, trafic de stupéfiants) et en dégageant du temps pour approfondir le travail d'analyse.

2 - Des effectifs à étoffer, des compétences à diversifier

L'enjeu pour TRACFIN aujourd'hui est de passer de méthodes intuitives d'orientation des déclarations de soupçon qui permettaient d'en traiter 10 000 par an il y a encore 5 ou 6 ans, à des procédures plus encadrées pour traiter plus de 20 000 déclarations.

Cette évolution implique une certaine augmentation des effectifs – qui est en cours par redéploiement au sein des ministères financiers –, mais aussi un recrutement plus diversifié couvrant des domaines de haute technicité et un renforcement de la fonction d'analyse.

Jusqu'en 2010, la fonction d'analyse n'étant pas prioritaire, le recrutement n'a pas bénéficié d'une réflexion sur les profils et les qualifications requises. La multiplicité des tâches à accomplir par le

[138] La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 autorise désormais les échanges entre TRACFIN et les URSSAF.

département de l'analyse implique de porter une attention soutenue aux qualifications des agents qui y sont recrutés.

Jusqu'à une période récente l'affectation à des fonctions d'analyse n'était pas valorisée, par comparaison avec les agents intégrant le département des enquêtes. La réforme mise en œuvre début 2011 a été l'occasion de repenser cette fonction et de valoriser la fonction d'analyste. Les efforts doivent être poursuivis en ce sens.

Pour faire face à des missions en croissance forte, les moyens humains de TRACFIN, malgré l'augmentation des recrutements en cours depuis 2010, sont insuffisants. Le service devrait passer à environ 100 agents, et diversifier les compétences en élargissant ses recrutements au-delà du vivier historique des agents de la douane, au sein des ministères financiers mais également à l'interministériel (intérieur et justice).

La forte croissance des effectifs du département de l'analyse ne doit pas se réaliser au détriment du département des enquêtes qui, avec 30 agents répartis en trois divisions, reste encore trop peu doté.

B - Une gestion des enquêtes à améliorer

1 - Le déroulement des enquêtes

Lorsque des investigations approfondies sont nécessaires, notamment en vue des transmissions en justice, les déclarations sont orientées vers le département des enquêtes.

L'enquête ou « analyse approfondie » consiste à enrichir l'information et à rechercher la présence d'indices qui permettront une qualification pénale des infractions. L'enquête débute presque toujours par la consultation du fichier des comptes bancaires (FICOBA). Par la suite, les enquêteurs sollicitent des renseignements auprès des établissements financiers (droit de communication) ou auprès d'autres administrations, voire des assujettis. Les enquêteurs sont également amenés à effectuer des recoupements avec d'autres informations stockées dans STARTRAC, la base de données informatique de TRACFIN. Cette possibilité permet d'externaliser, le cas échéant, un plus grand nombre d'informations détenues par le service.

A la différence de la police judiciaire et d'autres services de renseignement, les enquêteurs de TRACFIN n'effectuent pas de travail sur le terrain.

La plus value des enquêtes réalisées par TRACFIN réside notamment dans la capacité du service à obtenir des éléments venant de

cellules de renseignement financier étrangères avec lesquelles TRACFIN coopère de manière fructueuse. En 2010, 1147 interrogations ont été effectuées par TRACFIN à ses homologues étrangers. En cas de transmissions en justice, la cellule de renseignement financier étrangère doit cependant accepter que les éléments soient utilisés par l'autorité judiciaire, ce qui n'est pas toujours le cas.

Toutes les transmissions anonymisent les déclarants pour maintenir la confiance des assujettis dans le système déclaratif.

2 - Une gestion insatisfaisante du stock d'enquêtes

Le traitement des déclarations de soupçon a souffert en 2009 et 2010 d'un effectif d'enquêteurs trop réduit.

Cette insuffisance a conduit à ce qu'environ 50 % des déclarations de soupçon orientées en enquête ne soient pas analysées. Face à l'engorgement du portefeuille des enquêteurs, le service a d'ailleurs choisi en 2009 d'effectuer des opérations « d'apurement », c'est-à-dire de mise en attente massive de déclarations de soupçon (environ 1000) qui avaient été initialement estimées pertinentes et exploitables. En outre, le choix des déclarations non traitées n'a pas été défini dans une stratégie formalisée.

L'indispensable recrutement d'enquêteurs devra s'accompagner de la mise en place d'une politique de suivi régulier des portefeuilles, destinée à ce que chaque enquêteur puisse traiter de manière effective les déclarations de soupçon qui lui sont attribuées.

3 - Des transmissions judiciaires trop peu nombreuses

En 2010, les 20 000 déclarations de soupçon ont abouti à 404 transmissions aux procureurs de la République. Le nombre des transmissions est relativement stable depuis 2005.

L'augmentation des effectifs et des déclarations de soupçon ne s'est pas accompagnée d'une hausse des transmissions en justice.

Les flux financiers suspects correspondant aux déclarations de soupçon transmises à la justice ont porté sur 430 M€ en 2009 (hors affaire de l'escroquerie à la TVA sur les quotas de CO^2) et 524 M€ en 2010[139]. 40 % des dossiers traités par les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) trouvent leur origine dans un signalement par TRACFIN.

[139] Cette donnée n'est calculée par le service que depuis 2009. Les années antérieures ne sont pas disponibles.

Le ratio déclarations transmises/déclarations reçues par TRACFIN est faible[140]. En outre, 18 % des transmissions en justice effectuées en 2010 sont des transmissions complémentaires[141], c'est-à-dire ne procédant pas d'une nouvelle analyse mais de la transmission d'éléments relatifs à des transactions financières reçus postérieurement par TRACFIN. Par ailleurs, une partie des transmissions – 30 % en 2010 selon l'échantillon analysé – est effectuée dans le cadre de dossiers judiciaires déjà en cours. Ce sont donc entre 250 et 300 affaires nouvelles qui sont signalées à la justice chaque année.

Le délai moyen de 142 jours entre la réception d'une déclaration de soupçon et la transmission en justice, qui paraît raisonnable compte tenu de la nécessité d'interroger des cellules de renseignement financier étrangères et de faire des droits de communication, doit être analysé avec précaution.

Certaines transmissions sont effectuées en deux semaines. D'autres mettent plus d'une année. Dans certains cas en 2009 et 2010 ce délai a dépassé huit mois pour des transmissions en justice relatives à la fraude à la TVA sur les quotas de CO^2, ce qui doit inciter TRACFIN à réfléchir sur le degré d'approfondissement des enquêtes et le temps accordé à la validation hiérarchique.

C - La montée en puissance de la base de données STARTRAC

Responsable de la protection de l'information financière, TRACFIN doit assurer un niveau de sécurité élevé dans l'exercice de son activité et pour sa base de données STARTRAC. L'objectif d'un traitement exhaustif et adapté d'une masse d'informations toujours croissante nécessite le maintien d'un outil informatique performant et la mise à jour de la base de données par retrait régulier d'informations non pertinentes.

La sécurité informatique du service repose sur plusieurs dispositifs : la base STARTRAC est déconnectée de tout réseau externe ; en fonction du profil des utilisateurs, des restrictions d'accès sont mises en place ; les consultations de dossier opérées par les agents sont

[140] Ce ratio doit toutefois être affiné en tenant compte du nombre de déclarations de soupçons utilisées au total pour aboutir aux transmissions (761 déclarations utilisées en 2010 pour les 404 transmissions). En effet, les transmissions en justice résultent le plus souvent du croisement de plusieurs déclarations.

[141] Sur l'échantillon de 158 transmissions judiciaires étudié, 29 sont des compléments.

enregistrées. Par ailleurs, des informations sensibles concernant des personnalités politiquement exposées peuvent être retirées de la base de données selon une procédure bien définie, qui a fait l'objet d'un examen par la Cour.

TRACFIN, en dépit de l'importance du volume d'informations stockées et de leur caractère sensible – en 2009 plus de 110 000 déclarations de soupçon étaient conservées dans la base de données – n'a pas fixé comme priorité la pertinence du contenu de sa base de données. Notamment, le service n'est pas en mesure de quantifier les informations qui ont été enlevées de STARTRAC, soit car elles n'étaient plus pertinentes (selon la procédure du « soupçon levé »), soit car les données dataient de plus de 10 ans et devaient donc être retirées et détruites.

Les pièces jointes aux déclarations de soupçon ne sont pas toutes conservées dans la base de données, ce qui impose aux analystes de compulser également des dossiers papier. De même tous les actes d'investigation ne sont pas nécessairement enregistrés dans STARTRAC. L'absence d'homogénéité dans l'alimentation de la base de données par les agents est source de perte de temps pour eux et potentiellement de perte d'information. Par ailleurs, les outils d'aide à la décision contenus dans le système informatique ne sont pas performants et ne facilitent pas le travail des analystes.

Enfin, l'analyse statistique n'est pas assez développée et ne peut pas servir, en l'état, de support au pilotage de l'activité des agents.

D - La mise en place nécessaire d'indicateurs qualitatifs de performance

Le service TRACFIN ne disposait pas d'indicateurs de performance en 2009. Il en est désormais doté.

Les indicateurs qui ont été mis en place en 2010 ne peuvent cependant être utilisés dans le pilotage du service, dans la mesure où ils sont uniquement quantitatifs et où ils sont difficiles à interpréter. Ils gagneraient à être repensés en fonction d'objectifs qualitatifs. Cette faiblesse est d'ailleurs admise par le directeur du service qui indique qu'en dépit de la difficulté à trouver des indicateurs pertinents, « ce point sera néanmoins l'un des chantiers de la période 2011-2012 selon un axe consistant à croiser différents indicateurs objectifs d'activité du service avec des éléments subjectifs permettant d'avoir une approche qualitative ».

La lettre de mission, adressée annuellement depuis 2009 par le secrétaire général des ministères financiers au directeur du service, n'est

pas de nature à faciliter la fixation d'indicateurs de performance incluant une approche qualitative. La lettre de mission du 20 avril 2010 fixe trois objectifs au directeur : mener à bien la modernisation de l'organisation du service, renforcer les liens entre TRACFIN et les professions déclarantes les moins engagées dans le dispositif, et améliorer la productivité opérationnelle du service par l'optimisation de l'utilisation de son outil informatique. En revanche, cette lettre ne fixe aucune orientation sur la politique générale du service.

III - La nécessité d'une activation plus forte des instruments anti-blanchiment

Au-delà des adaptations nécessaires à apporter au service TRACFIN, le dispositif d'ensemble doit également être plus fortement activé en améliorant l'articulation entre lutte contre la fraude fiscale et lutte anti-blanchiment et en assurant l'effectivité des mécanismes répressifs.

A - Mieux prendre en compte la fraude fiscale comme délit sous-jacent du blanchiment

La prise en compte de la fraude fiscale comme infraction sous-jacente du blanchiment a entraîné, pour le moment, une augmentation mesurée du nombre de déclarations de soupçon.

En 2010, TRACFIN a reçu 1650 déclarations faisant état en tout ou partie d'un motif fiscal, soit 8,6 % des déclarations reçues. TRACFIN s'est adapté à cette nouveauté d'une part en créant un pôle fiscal au sein d'une division d'enquête, d'autre part en recrutant dès 2009 des personnels issus de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En outre 109 notes de transmission ont été adressées à la DGFIP par TRACFIN en 2010, concernant des infractions purement fiscales. Toutefois ce nouveau champ de compétence aurait dû conduire TRACFIN, dès 2009, à formaliser ses relations avec la DGFIP sur les échanges d'information et de personnel, afin de fluidifier et sécuriser les relations entre ces deux services.

La France a inscrit au rang de ses priorités, la lutte contre les paradis fiscaux. L'extension à la fraude fiscale de la lutte anti-blanchiment nécessite un rapprochement entre les notions de « paradis fiscaux » et de pays défaillants en termes de lutte anti-blanchiment au sens du GAFI[142].

Un des critères de déclaration de soupçon en matière de fraude fiscale, fixé par le décret n° 2009-874 du 16 juillet 2009, concerne les transactions financières impliquant des sociétés écran ayant leur siège social dans un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention fiscale permettant l'accès aux informations bancaires. L'instruction de l'administration fiscale du 26 juillet 2010 dresse la liste des pays ayant conclu une telle convention.

La présence sur cette liste « blanche » de l'Iran, du Pakistan, de l'Indonésie, de l'Ethiopie ou de la République Populaire démocratique de Corée, qui sont par ailleurs cités par le GAFI comme ayant de fortes défaillances stratégiques en matière de lutte anti-blanchiment, pose la question de la pertinence de ce critère. Par ailleurs, des Etats membres de l'Union (Belgique, Luxembourg, Autriche) n'ayant pas conclu avec la France de conventions fiscales permettant l'accès aux informations bancaires, mais qui sont soumis à la troisième directive anti-blanchiment, ne figurent pas sur cette liste.

B - Renforcer les sanctions

La prévention anti-blanchiment passe également par le caractère dissuasif des sanctions administratives et judiciaires effectivement prononcées et par la capacité de l'autorité judiciaire à saisir le patrimoine des auteurs.

1 - Les dispositifs de sanctions administratives restent partiels

L'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de contrôle prudentiel disposent chacune d'une commission des sanctions et les ordres professionnels d'un organe disciplinaire permettant de sanctionner les professionnels qui n'auraient pas mis en place les dispositifs de lutte contre le blanchiment prescrits, ou qui seraient défaillants au regard de leurs obligations de vigilance.

[142] Pays figurant sur les listes du GAFI intitulées « la déclaration publique » et « Améliorer la conformité aux normes sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ».

S'agissant des agents immobiliers, des domiciliataires d'entreprises, des casinos et société de jeux et paris y compris les sociétés de jeux en ligne, l'ordonnance du 30 janvier 2009, a institué une commission nationale des sanctions. Plusieurs affaires, prêtes fin 2011 à être transmises à la commission par la DGCCRF, à la suite de ses premiers contrôles en matière de lutte anti-blanchiment[143] auprès des agents immobiliers, n'avaient pas encore pu l'être, faute de mise en place de celle-ci.

S'agissant des professions financières, si le mécanisme de sanctions est opérationnel et si le cadre législatif est désormais stabilisé, le nombre et le montant des sanctions prononcées restent très limités[144]. Au niveau des instances disciplinaires des professions réglementées, aucune sanction n'a été prononcée à ce jour en matière de lutte contre le blanchiment.

2 - Les suites pénales sont mal connues

Le code monétaire et financier prévoit que le procureur de la République informe TRACFIN des suites réservées aux transmissions judiciaires. Le suivi des transmissions reste toutefois hétérogène et les affaires de blanchiment n'échappent pas aux difficultés statistiques propres à l'ensemble de l'activité judiciaire. La chancellerie travaille encore pour mettre en place et améliorer une application informatique permettant le suivi de la chaîne pénale, Cassiopée.

Compte tenu des délais liés au caractère définitif des condamnations et à l'inscription au casier judiciaire – actuellement principale source de statistiques – les données chiffrées présentent un important décalage temporel. On retrouve dans le rapport du GAFI et le rapport annuel TRACFIN 2010 les données suivantes sur les condamnations de faits de blanchiment, y compris celles n'ayant pas pour origine un signalement TRACFIN.

[143] La DGCCRF est désignée comme autorité de contrôle anti-blanchiment des agents immobiliers et des domiciliataires d'entreprises depuis le 13 décembre 2009.

[144] Voir à ce sujet le rapport de la Cour d'octobre 2011 sur « La mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel » effectué à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Tableau n° 3 : Nombre de condamnations en justice de faits de blanchiment

	2005	2006	2007	2008	2009
Blanchiment simple	110	98	142	134	94
Blanchiment aggravé	38	37	51	67	61
Blanchiment douanier	9	25	11	24	22
Non justification de ressources	77	70	66	106	107
Total	234	230	270	331	284

Source : Ministère de la justice cité par TRACFIN et GAFI- retraitement Cour des comptes ; les données 2010 seront connues en 2012.

Le nombre de condamnations pour blanchiment a progressé depuis 2005, alors que celui des transmissions de TRACFIN à l'autorité judiciaire est resté stable.

Les données remontées par les parquets à TRACFIN permettent de déterminer qu'en 2010, 35 condamnations par l'autorité judiciaire trouvent leur origine dans un signalement du service, soit pour des faits de blanchiment (2 cas seulement) soit sur d'autres bases légales (dont 16 pour des faits de travail dissimulé). Les parquets sont en effet libres de retenir les qualifications qui leur semblent le plus appropriées. Toutefois, la lecture du tableau ci-dessus montre que le nombre de condamnations pour blanchiment reste faible au regard de l'ampleur du phénomène.

3 - La saisie des avoirs criminels doit être effective

Le code monétaire et financier prévoit le gel administratif d'avoirs. Le ministre de l'économie peut faire bloquer des avoirs pour une durée de 6 mois renouvelable sans limite de durée dans les cas de financement du terrorisme ou en application d'une mesure de sanction décidée par l'UE ou les Nations Unies.

Tel a été le cas par exemple lors des évènements survenus en 2011 en Tunisie, en Egypte et en Lybie. En pratique c'est la direction générale du Trésor qui est en charge du suivi de ces dossiers.

En parallèle, TRACFIN a la possibilité de s'opposer à l'exécution d'une opération suspecte pour une durée de 48 heures prolongeable sur décision du président du tribunal de grande instance.

La mesure d'opposition à exécution d'une opération est peu utilisée (moins de 5 fois par an). TRACFIN fait valoir que sa mise en œuvre présente l'inconvénient majeur de « dévoiler » les investigations

qui seront mises en œuvre par l'autorité judiciaire, et ajoute que l'opposition n'est envisagée qu'en cas de péril imminent sur une somme substantielle et après accord préalable de l'autorité judiciaire compétente.

Une utilisation plus courante de cette procédure devrait être envisagée, notamment dans le cadre d'infractions à haut potentiel de préjudice financier, du type des carrousels de TVA. Néanmoins, la nécessité légale d'une déclaration de soupçon préalable et le court délai d'opposition qu'elle permet rendent cette faculté d'opposition peu opérante en l'état. Une modification législative devrait définir des conditions dans lesquelles cet outil pourrait être utilisé de manière plus régulière et plus performante par la cellule de renseignement financier.

Concernant les autorités judiciaires, la loi du 9 juillet 2010 a facilité la mise en œuvre du mécanisme des saisies conservatoires. Par ailleurs, une agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis (AGRASC), établissement public placé sous la double tutelle des ministères de la Justice et du ministère du budget, a été créée pour la gestion des actifs saisis (mobiliers et immobiliers) qui était jusque là du ressort de chaque tribunal de grande instance. Cette agence permettra à la France de disposer de statistiques sur les saisies pénales.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La lutte contre le blanchiment en France concerne l'ensemble des acteurs économiques. Entre la prévention/détection par les acteurs de l'économie et la répression par l'autorité judiciaire, TRACFIN occupe une place centrale.

Le cadre législatif régissant le fonctionnement du dispositif anti-blanchiment et de la cellule de renseignement financier- chargée à la fois de la réception, du tri, de l'analyse et de la transmission des déclarations de soupçon - est pertinent, mais nécessite la mise en place d'une stratégie concertée dans le contexte d'une forte augmentation des déclarations de soupçon.

Les professionnels assujettis devraient être mieux encadrés et guidés dans leur démarche déclarative par la mise à disposition de typologies et d'analyses effectuées par le service. TRACFIN doit amplifier son dispositif partenarial avec les professions qui ne participent encore pas suffisamment à cette action.

Compte tenu des enjeux, un renforcement des moyens humains par redéploiement des effectifs des ministères financiers est nécessaire pour permettre l'adaptation de TRACFIN à la forte croissance des déclarations de soupçon reçues. Des recrutements plus diversifiés

couvrant des domaines de haute technicité doivent également être favorisés. Une attention soutenue doit être portée à la qualification des agents chargés de l'orientation et de l'analyse.

Un système d'information et de statistiques fiables doit permettre de mieux piloter le service et de participer, avec les autres acteurs concernés, à une meilleure prise en compte du phénomène de blanchiment. Le service, pour être à la hauteur d'enjeux aujourd'hui considérables, doit augmenter fortement la transmission d'informations notamment à l'autorité judiciaire.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. *s'agissant des autorités françaises, mettre en place une méthodologie d'évaluation pour mieux quantifier le phénomène de blanchiment et en anticiper les évolutions ;*
2. *prendre des initiatives au plan international pour engager la réalisation de travaux de mesure du phénomène de « l'argent sale» ;*
3. *définir des stratégies et des priorités d'action pour le service TRACFIN et les formaliser dans la lettre de mission adressée au directeur du service ;*
4. *systématiser la mise à disposition d'analyses et de typologies destinées aux professions assujetties et renforcer, avec les autorités de contrôle de ces professions, les formations destinées aux professionnels les moins impliqués ;*
5. *rappeler aux autorités de contrôle leurs obligations déclaratives ;*
6. *procéder à des recrutements – par redéploiement d'emplois des ministères financiers – permettant de faire face quantitativement et qualitativement aux nouvelles missions du service ;*
7. *renforcer les effectifs du département des enquêtes ;*
8. *assurer un suivi du stock des enquêtes en cours pour réguler l'orientation des flux de nouvelles déclarations à attribuer aux enquêteurs ;*
9. *mettre en œuvre dès début 2012 le dispositif juridique d'échange d'informations entre TRACFIN et l'URSSAF ;*
10. *faciliter l'utilisation effective par TRACFIN du dispositif d'opposition par une modification de la législation.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés	222
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	223
Président de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)	227
Président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)	228

REPONSE DU GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTES

Je partage votre analyse s'agissant de la pertinence du cadre législatif régissant le fonctionnement du dispositif anti-blanchiment et du rôle central de la cellule administrative de renseignement financier « TRACFIN ».

Je souscris également à vos remarques relatives à la nécessité de mettre en place une stratégie renforcée et concertée, dans le contexte d'une forte augmentation des déclarations de soupçon.

Enfin, je précise que je n'ai pas d'observations particulières concernant les dix recommandations que vous formulez dans votre projet d'insertion.

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

Ce service à compétence nationale étant placé depuis 2006 sous notre double tutelle, nous souhaitons vous faire part de certaines observations.

Après avoir formulé quelques remarques générales sur la place et le rôle de TRACFIN dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent (I), nous souhaitons en effet préciser et mettre en perspectives certaines de vos observations (II).

1. Remarques générales sur le rôle et la place de TRACFIN dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent

Le contrôle de TRACFIN par la Cour des comptes a été entrepris au mois de mai 2009. La Cour a livré ses premières conclusions à la fin de l'année 2009, assorties d'une quarantaine de recommandations. Son contrôle a été interrompu au cours de l'année 2010, notamment afin de ne pas interférer dans l'évaluation de la France que le Groupe d'action financière (GAFI) a mené au cours cette année-là.

Nous tenons à souligner que le rapport définitif présenté à l'été 2011, qui sert de base aux extraits consacrés à TRACFIN dans le rapport public, indique qu'une majorité des premières recommandations formulées en 2009 par la Cour ont été suivies d'effet.

Par ailleurs, l'évaluation internationale menée par le GAFI sur l'ensemble du dispositif anti-blanchiment de la France a été très positive. En effet, le GAFI a estimé que le service était « largement conforme » à la recommandation relative à la cellule de renseignement financier, cette évaluation n'ayant été remise en cause par aucune délégation lors de la discussion plénière du rapport consacré à la France.

En ce qui concerne le nombre des transmissions en justice, il convient de rappeler que le modèle français de cellule de renseignement financier met l'accent sur la fonction de tri et d'enrichissement préalable des informations reçues pour ne transmettre au procureur, et aux autres destinataires mentionnés par le Code monétaire et financier, que des dossiers étoffés. Ce modèle diffère d'autres structures où la cellule de renseignement est conçue pour simplement relayer, après une analyse rapide, les signalements qu'elle reçoit.

Enfin, comme le précise la Cour, dont le rapport ne se limite pas à TRACFIN mais concerne de fait plusieurs autorités publiques, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme fait intervenir une multitude d'acteurs dont la mobilisation se révèle plus ou moins forte. Même

si TRACFIN constitue l'élément pivot de cette politique, ce service aux effectifs encore inférieurs à 100 agents peut difficilement diffuser un contenu pédagogique auprès des 185 000 professionnels assujettis à la déclaration de soupçon. Le relais des autorités de contrôle et des organisations représentatives, notamment pour les professions non financières, est indispensable.

II. Précisions et mise en perspectives de certaines observations de la Cour

1) La Cour indique d'emblée que certains préalables à la lutte contre le blanchiment sont inégalement réunis.

S'agissant du nombre restreint d'enquêteurs souligné par le rapport, des efforts exceptionnels en termes d'effectifs de TRACFIN ont été fournis : le nombre d'agents affectés au département des enquêtes s'est accru de 30 %, ce qui s'est traduit par un accroissement du nombre de transmissions judiciaires passé de 384 en 2009 à 495 en 2011.

Par ailleurs, il convient de prendre acte de la nécessaire montée en puissance du comité de lutte contre le blanchiment (COLB) qui permettra une coordination accrue des autorités et qui pourra impulser des réflexions, à porter le cas échéant au niveau international. Le premier rapport sur l'évaluation de la menace en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, élaboré sous l'autorité du COLB, sera rendu public ce mois-ci. La mise en place, au début de l'année 2012, de la commission nationale des sanctions devrait également accroître l'effectivité globale du dispositif en ce qui concerne certaines professions qui ont jusqu'ici montré une faible mobilisation.

S'agissant des typologies de fraudes, et spécialement des tendances émergentes, dont la Cour estime qu'elles doivent être développées, TRACFIN publie dans chacun de ses rapports annuels une série d'exemples assortis de critères d'alerte à l'attention des professionnels. C'est ainsi qu'en 2009, l'accent a été mis sur les stratégies d'évitement du secteur bancaire, le développement de l'économie souterraine et les risques spécifiques liés aux associations.

Une première analyse, après 5 mois d'expérience seulement, a été livrée en ce qui concerne la fraude fiscale. En 2010, le rapport a notamment mis en exergue des cas d'escroqueries financières complexes, les risques liés aux pays à fiscalité privilégiée et les risques afférents à certains secteurs économiques.

En ce qui concerne les actions pédagogiques, le service poursuit son effort de réalisation de lignes directrices. Il a conduit au premier semestre 2011 un groupe de travail du COLB consacré à la déclaration de soupçon où l'ensemble des questions des professionnels, et notamment celle du maintien de la relation d'affaire en cas de déclaration, a été traité.

2) La Cour estime que TRACFIN doit faire face à un besoin accru d'organisation et de stratégie.

Elle relève en effet que l'orientation des déclarations de soupçon souffrirait d'une absence de stratégie tandis que la fonction d'analyse pâtirait d'un manque de moyen.

Ces remarques doivent être nuancées : s'agissant de l'orientation des déclarations, il convient préalablement de rappeler que le cadre juridique s'imposant au Service ne lui donne pas de pouvoir de sélection des affaires à traiter ; néanmoins, au printemps 2011, un « guide de l'orientation » a été adopté afin de formaliser les seuils de pertinence des informations, de mieux cerner les secteurs économiques et les pays à risques et de fixer des priorités dans l'affectation des signalements en enquête.

S'agissant des moyens dévolus à l'activité d'analyse, TRACFIN, a procédé, tant par recrutements que par redéploiements, à un renforcement des effectifs dédiés à l'analyse (de 4 à 9 agents) en même temps qu'il a conduit une réflexion d'ensemble sur les outils et les degrés d'analyse.

Enfin, s'agissant du stock d'affaires en enquêtes, la Cour relève que le service a effectué des opérations d'apurement des portefeuilles qui ont eu pour effet de mettre en attente des informations initialement sélectionnées. Tracfin n'a procédé qu'à une seule opération de ce type, en 2009, en examinant chaque information individuellement pour éviter une mise en attente intempestive. Elle n'équivaut pas d'ailleurs au classement de l'information puisque cette dernière peut être réactivée en tant que besoin. Cette opération unique et exceptionnelle avait, de plus, été rendue nécessaire à la suite de l'augmentation massive du nombre de déclarations de soupçon.

S'agissant des transmissions d'informations à la justice, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, leur nombre ne saurait en toute hypothèse constituer un indicateur pertinent dans la mesure où, en France, la cellule de renseignement financier a pour rôle essentiel de trier les informations reçues pour ne transmettre au procureur, et aux autres destinataires mentionnés par le Code monétaire et financier, que les seuls dossiers qui le justifient au regard d'éléments contrôlés et enrichis par la cellule, dans les limites des pouvoirs qui lui sont dévolus. Ce modèle diffère d'autres pays dans lesquels la CRF se limite à diffuser 1'information qu'elle reçoit aux destinataires habilités, à charge pour ces derniers de les compléter et d'en vérifier la pertinence. Cette mission a été respectée par Tracfin qui a su, malgré la forte croissance du nombre de déclarations à examiner, maintenir un niveau constant de transmission en justice au cours des dernières années, et même en accroître fortement le volume en 2011 (+ 25 %). Il convient enfin de rappeler que le service a également pour mission de communiquer de l'information analysée à d'autres interlocuteurs que le procureur depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 janvier 2009. Outre la direction générale des douanes et droits indirects, qui était traditionnellement un

partenaire du service compte tenu du rattachement de celui-ci, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les services de renseignement constituent désormais des destinataires importants. Dans certains cas, les services de police sont également destinataires, ainsi que les autorités de contrôle. Ces transmissions, dites spontanées, ont connu un développement rapide : 301 en 2009 et 482 en 2010.

Enfin, en ce qui concerne les indicateurs de performance, la Cour avait recommandé la mise en place de tels instruments au début de son contrôle en 2009. Cinq indicateurs ont été immédiatement introduits. La Cour a estimé par la suite que lesdits indicateurs devaient être repensés en fonction d'objectifs quantitatifs. Dès le début de l'année 2011, le service a mis en place de nouveaux indicateurs, plus complexes, qui prennent en compte les moyens humains affectés pour parvenir aux résultats.

3) La Cour appelle de ses vœux une activation plus forte des instruments anti-blanchiment.

TRACFIN poursuit le développement d'une application informatique de suivi, en lien avec la Chancellerie, afin d'avoir une meilleure connaissance des suites judiciaires réservées à ses signalements.

Comme l'indique la Cour, c'est la direction générale du Trésor qui a la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de gel en matière de financement du terrorisme ou en application d'une sanction décidée par l'UE ou les Nations Unies. Il s'agit d'une procédure de gel administratif qui doit donc être distinguée des procédures de saisie des avoirs criminels.

La Cour souligne également que la procédure d'opposition à transaction que TRACFIN peut mettre en œuvre est trop limitée. Le service ne s'interdit pas d'utiliser cette procédure et a exercé cette prérogative dans une dizaine de cas en 2011. Afin d'optimiser l'efficacité du droit d'opposition, il est apparu toutefois nécessaire de favoriser une harmonisation de son exercice au niveau communautaire. La France a proposé à ses partenaires européens, dans le cadre du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme présidé par la Commission européenne, d'inscrire le principe du droit d'opposition dans la future quatrième directive.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AUTORITE DE CONTROLE PRUDENTIEL (ACP)

Par courrier du 6 décembre 2011, vous nous avez adressé un projet d'insertion intitulé « TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. Ce projet fait suite à une enquête conduite par la Cour des comptes sur l'action de TRACFIN dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les deux remarques que le texte du projet d'insertion appelle de la part de l'ACP :

- Le projet qualifie les dispositifs de sanction mis en place par les autorités de contrôle, y inclus l'ACP, de « partiels » : le dispositif de sanction de l'ACP n'a pas été examiné à l'occasion de cette enquête. Dans le rapport de la Cour des comptes relatif aux modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel, la lutte contre le blanchiment des capitaux n'a pas fait l'objet d'enquête. Il ne ressort pas, par ailleurs du rapport d'évaluation du GAFI en 2011 que le dispositif de sanction dont dispose l'ACP puisse être qualifié de partiel. En conséquence, il ne paraît pas opportun d'inclure l'ACP dans cette observation.

- Le projet introduit l'idée selon laquelle les autorités de contrôle sont tenues de transmettre des déclarations de soupçon à TRACFIN : les autorités de contrôle ne figurent pas dans la liste des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier soumises à l'obligation de déclaration de soupçon en application de l'article L. 561-15 du même code. Les dispositions de l'article L. 561-30 du Code monétaire et financier prévoient que les autorités de contrôle échangent avec TRACFIN des informations à la suite de contrôles au sein d'organismes assujettis, lorsqu'elles estiment que certains faits auraient dû faire l'objet d'une déclaration de soupçon, si l'organisme assujetti n'y a pas procédé avant ou au cours du contrôle.

Un protocole entre TRACFIN et l'ACP décline les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions. L'ACP informe ainsi TRACFIN des faits relevés lors d'une enquête sur place lorsqu'ils semblent relever d'une possible opération de blanchiment et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de soupçon.

Je vous saurais gré de bien vouloir prendre en compte ces deux observations dans la version définitive de la note d'insertion « TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent » qui figurera dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.

REPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS (AMF)

Ce projet n'appelle de ma part aucune réponse dont je souhaiterais la publication.

3

Le pilotage national du contrôle fiscal

PRESENTATION

Le contrôle fiscal a trois objectifs : un objectif budgétaire de recouvrement de recettes, un objectif répressif de sanction des fraudeurs, un objectif dissuasif visant à prévenir les fraudes[145].

En France, l'essentiel de ces contrôles s'effectue dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le fonctionnement du contrôle fiscal déconcentré avait fait l'objet d'un chapitre du rapport public annuel 2010 de la Cour.

Au niveau national, trois directions spécialisées de la DGFIP sont compétentes :

- *la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) pour le contrôle fiscal des plus grandes entreprises ;*
- *la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) pour le contrôle fiscal des ménages dont les revenus ou le patrimoine sont les plus élevés ;*
- *la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) pour la recherche, le renseignement et les enquêtes tant au niveau national qu'international.*

Le présent rapport s'intéresse à l'organisation centrale du contrôle fiscal : les trois directions spécialisées nationales et le pilotage national de l'ensemble du contrôle fiscal.

Ces trois directions traitent les dossiers particulièrement complexes et les affaires les plus sensibles, avec un montant par dossier souvent très significatif.

Ainsi, à côté des 13 000 agents chargés du contrôle fiscal dans le réseau déconcentré (directions interrégionales de contrôle fiscal, [DIRCOFI]; brigades situées au sein des divisions des directions

[145] Le contrôle fiscal est ici entendu comme celui du ressort de la direction générale des finances publiques (DGFIP), à l'exception de celui relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

régionales et départementales des finances publiques, au niveau local), près de 1 100 agents travaillent au sein des trois directions nationales[146]. Celles-ci emploient 6 % des vérificateurs, réalisent 3 % des contrôles sur place de nature répressive (c'est-à-dire débouchant sur des pénalités supérieures au tiers des droits rappelés), mais sont à l'origine du quart des droits rappelés et des pénalités appliquées.

Le pilotage de ces trois directions spécialisées est confié à la sous-direction du contrôle fiscal, devenue service du contrôle fiscal en octobre 2011, également chargée, auprès du directeur adjoint chargé de la fiscalité, du pilotage du contrôle fiscal déconcentré.

L'examen, dans deux autres chapitres du présent rapport, de l'analyse des missions et de l'organisation de ces entités nationales s'inscrit dans la même démarche que les enquêtes sur TRACFIN et sur la fraude aux quotas de C02, ce dernier cas illustrant les lacunes dans le pilotage et la coordination au plan national du système actuel de contrôle fiscal organisé au niveau national.

L'enquête de la Cour a comporté des vérifications sur pièces et sur place dans les directions nationales et les services centraux de la DGFIP, ainsi que l'examen de dossiers fiscaux choisis de manière aléatoire.

L'analyse de l'activité de chacune des trois directions nationales révèle des performances inégales (I), ainsi qu'un pilotage national et une organisation de l'ensemble du contrôle fiscal qui ont besoin d'être adaptés aux enjeux nouveaux (II).

L'activité des trois directions nationales est à rapprocher des ordres de grandeur de la fraude fiscale, dont l'estimation précise est par nature inconnue. Plusieurs rapports ont tenté de l'évaluer, avec des contours et des montants très différents.

Le Conseil des prélèvements obligatoires avance, dans son rapport de mars 2007 « la Fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », un chiffre de 25 Md€ qui repose largement sur une extrapolation des résultats des contrôles fiscaux, considérée comme basse par le Conseil.

D'autres rapports proposent des chiffrages beaucoup plus élevés. La Commission européenne évoque un chiffre compris entre 40 et 50 Md€. La délégation nationale à la lutte contre la fraude propose un montant compris entre 25 et 39 Md€ pour l'ensemble de la fraude, y compris les prélèvements sociaux. Aucune évaluation actualisée de la fraude par territoire et par secteur n'est disponible.

[146] La DGFIP comptait au total environ 120 000 agents fin 2010.

Au-delà des estimations chiffrées, le contrôle fiscal[147] constitue un enjeu majeur pour le respect de l'égalité entre les citoyens, à un moment où les niveaux atteints et par la dette et le déficit publics obligent à des efforts supplémentaires partagés.

Les conclusions de la précédente enquête de la Cour

Le rapport public annuel de 2010, dans son chapitre sur « les méthodes et les résultats du contrôle fiscal », a permis de mettre en évidence quatre défaillances du contrôle fiscal au niveau déconcentré.

La couverture du tissu fiscal par les contrôles fiscaux externes est inégale. Le taux de contrôle peut varier du simple au double entre les départements, et du simple au quadruple entre les centres d'un même département. L'enquête relève également que les agriculteurs sont très rarement contrôlés, tout comme les très petites entreprises, notamment celles qui bénéficient du régime « micro ». Les « petits impôts » (taxe sur les salaires, taxe sur les véhicules de société, etc.) et les dépenses fiscales sont insuffisamment contrôlés.

La priorité donnée aux résultats budgétaires et à la répression de la fraude conduit à orienter le contrôle vers les erreurs et les fraudes les plus faciles à détecter et à sanctionner.

Si les plaintes pour fraude fiscale déposées par l'administration auprès des juridictions pénales ont augmenté au cours des années 2000, cette progression résulte de l'augmentation des seules plaintes visant les entrepreneurs du bâtiment.

Les indicateurs pourraient davantage inciter les vérificateurs à effectuer les contrôles les plus difficiles, et à assurer la finalité dissuasive du contrôle fiscal.

Le dispositif de traçabilité des investigations est limité. En général, seules les investigations ayant eu des suites sont retracées. Les décisions de remises de droits ou de pénalités ne sont souvent pas justifiées. La traçabilité insuffisante des décisions témoigne d'un développement insuffisant du contrôle interne. Il apparaît, par ailleurs, sous réserve de la qualité de la traçabilité, que les investigations menées par les vérificateurs ont été insuffisantes dans 7 % de 507 dossiers examinés au cours de l'enquête, un taux sans doute sous-estimé.

[147] Le contrôle fiscal peut être exercé « sur pièces », sur la base de documents transmis par les contribuables et des tiers, ou « sur place », à partir notamment d'investigations dans les entreprises et des entretiens avec les personnes physiques concernées. Ces derniers sont notifiés aux contribuables et suivent des procédures strictement codifiées.

Le rendement budgétaire du contrôle fiscal peut être amélioré, ce qui impose la modernisation des méthodes de programmation et de contrôle. Le recouvrement du contrôle fiscal est par ailleurs anormalement faible, en particulier sur les pénalités avec un taux de 13 %, ce qui remet en cause la finalité répressive du contrôle fiscal.

I - Les performances inégales des trois directions nationales

Les directions nationales sont considérées traditionnellement comme des outils stratégiques au service de la politique de contrôle fiscal. Leur spécialisation s'explique par la technicité de la matière, l'usage de moyens d'investigations très étendus et le recours à des procédures spécifiques complexes étroitement surveillées par les tribunaux.

Ces structures sont restées à l'écart de la réforme de la direction générale des finances publiques (DGFIP), à l'instar du contrôle fiscal dans son ensemble.

Les directions nationales et leurs enjeux

La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) emploie 480 agents, et contrôle entre 65 000 et 95 000 entreprises, dont les plus grands groupes français. Elle a rappelé un montant d'impôts de 3,5 Md€ en 2009 pour 1 350 dossiers.

La direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) compte 250 agents. Elle a vocation à contrôler les contribuables les plus fortunés. Elle a rappelé un montant d'impôts de 255 M€ en 2010 (et 66 M€ de pénalités) portant sur près de 900 affaires.

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) emploie 390 agents. Elle doit prévenir les nouveaux mécanismes de fraude, enjeu très important dans un contexte mouvant. Elle a rappelé pour 390 M€ de droits et pénalités en 2010, et a traité 460 dossiers.

Au regard de leurs objectifs, ces trois directions spécialisées présentent des performances inégales. La DVNI a su pour l'essentiel faire évoluer ses méthodes et préserver ses résultats. La DNVSF présente des résultats décevants et n'est pas en situation aujourd'hui d'exercer un contrôle efficace des contribuables les plus fortunés. La DNEF voit son efficacité pénalisée par le caractère composite de ses missions, le trop faible renouvellement de ses effectifs et sa timidité en matière

d'utilisation des outils informatiques. Au-delà de ces différences, des points de fragilité communs apparaissent.

A - La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)

La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) est notamment chargée du contrôle fiscal des grandes entreprises et de leurs filiales, ainsi que d'entreprises ou d'organismes spécifiques[148]. Si les résultats budgétaires sont élevés, le suivi de son portefeuille d'activité pose des problèmes mal résolus.

1 - Des résultats budgétaires en progression

Le montant total des redressements opérés s'est sensiblement accru ces dernières années pour atteindre 3,5 Md€, et la médiane[149] des redressements a également progressé, de 153 296 € en 2005 à 301 889 € en 2009. La part des contrôles ne donnant lieu à aucun redressement a diminué.

La DVNI a mis en place une organisation performante du recouvrement et du contentieux, facilitée par la nature de son portefeuille, ce qu'attestent différents indicateurs : le taux de recouvrement du contrôle fiscal au bout de deux ans (recouvrement en 2009 des créances de 2007) est de 84 %. En 2009, le taux de recouvrement moyen des droits et pénalités émis en 2007, 2008 et 2009 s'élevait à 77,5 %.

L'analyse des résultats obtenus par la DVNI en matière de contrôle fiscal montre que, depuis que la démarche d'analyse-risque a été généralisée, depuis 2005, la médiane des droits nets a presque doublé. La pertinence des requêtes d'analyse-risque est évaluée chaque année, selon une démarche itérative permettant leur amélioration régulière.

Par ailleurs, les relations avec les usagers sont marquées par le respect, dans près de 90 % des contrôles, du délai maximal de neuf mois d'intervention sur place.

[148] Sociétés civiles immobilières réalisant des opérations de grande ampleur, chambres de commerce et d'industrie, ports autonomes, etc.
[149] Une médiane de 301 889 € signifie ici que la moitié des redressements porte sur des montants compris entre 0 et cette somme, l'autre moitié se situant au-delà.

La DVNI entretient des relations fréquentes avec les grandes entreprises. L'expérimentation de la « garantie fiscale »[150], prise de position formelle du service en cours de contrôle n'a donné à ce jour que des résultats faibles, peu de garanties ayant été accordées.

2 - Un portefeuille d'activité difficilement maîtrisé

Dès lors que sa compétence est centrée sur les grandes entreprises, la définition du portefeuille est un travail essentiel de la DVNI. La mise à jour de ce portefeuille est difficile, car il évolue constamment du fait des nombreuses créations, acquisitions, cessions de filiales de grands groupes.

L'estimation de son portefeuille par la DVNI connaît de fortes fluctuations. Ainsi, il s'est élevé à 124 394 entreprises fin 2008, en forte expansion depuis 2002, date à laquelle il s'établissait à 46 686 entreprises. Selon l'évaluation du 5 juin 2009, considérée par la DVNI comme la plus solide, il regroupait 65 207 entreprises, dont 5 459 appartenant au « noyau dur », c'est-à-dire aux entreprises les plus importantes. En septembre 2010, il comprenait 94 409 entreprises utilement vérifiables.

Les travaux de fiabilisation portent notamment sur les liens de détention entre les sociétés. L'outil utilisé reprenant chaque année des données déclaratives fournies par les entreprises, les modifications effectuées par la DVNI au cours d'une année peuvent ne pas être reprises d'une année sur l'autre. L'application informatique ne permet pas la comparaison entre exercices et le suivi des modifications faites une année donnée est particulièrement lourd.

La même application informatique est aussi utilisée par la direction des grandes entreprises (DGE)[151] pour la tenue de son portefeuille. L'absence de concordance entre les portefeuilles des deux directions et l'organisation différente retenue par chacune d'entre elles (par groupes à la DGE, par secteur à la DVNI) rendent le travail de tenue du portefeuille particulièrement délicat. Ainsi, le périmètre des entreprises entrant dans le champ de compétence de la DGE représente un peu plus de la moitié de celui de la DVNI, soit environ 34 000 sociétés en 2009, dont 2 800

[150] Procédure mise en œuvre depuis le 1er juillet 2009, à la suite du rapport de la commission présidée par M. Fouquet, ouvrant une possibilité de contrôle avant qu'aucune obligation déclarative ne soit échue et de procéder à des saisies conservatoires dès la notification du procès verbal et ce sans demander une autorisation judiciaire et sans attendre les avis d'imposition ou de recouvrement.

[151] Service à compétence nationale créé en 2001, la direction des grandes entreprises constitue pour les grandes entreprises un interlocuteur fiscal unique au plan national.

« noyaux durs »[152]. Le rapprochement progressif des portefeuilles des deux directions, et l'utilisation par la DVNI des outils de suivi mis au point par la DGE[153] pourraient contribuer à améliorer la situation. L'administration rappelle que des travaux de fiabilisation et d'archivage se sont intensifiés depuis 2009, et qu'ils seront poursuivis en 2011 et 2012.

La DVNI tend à concentrer son activité sur les entreprises à plus fort enjeu budgétaire, ce qui explique ses résultats au plan budgétaire, mais la conduit à négliger les entreprises de milieu et de bas de portefeuille. L'usage de la procédure dérogatoire de transfert aux directions de contrôle fiscal (DIRCOFI) ne permet pas d'en assurer une couverture suffisante. Alors que le contrôle a également des finalités répressives, en matière de pénalités, la DVNI fait moins bien que les DIRCOFI.

La DVNI assure une couverture inégale des différents impôts. Elle contrôle moins la TVA que l'impôt sur les sociétés, et le contrôle des dépenses fiscales, accru récemment dans le cadre des contrôles liés au plan de relance (crédit d'impôt recherche, report en arrière des déficits), est encore insuffisamment développé. La DVNI réalise par ailleurs un nombre élevé de redressements à « effet de décalage », liés par exemple aux provisions comptables, dont l'intérêt du point de vue budgétaire est limité, parce qu'ils se traduisent par des baisses de recouvrement équivalentes les années suivantes (effets de trésorerie du fait du décalage dans le temps).

L'accès aux comptabilités informatisées des entreprises reste à développer. Depuis mars 2010, les entreprises sont invitées à transmettre, sur un serveur sécurisé, une copie de leurs comptabilités informatisées. Aujourd'hui, seulement un quart d'entre elles ont accepté de le faire, malgré une communication importante de l'administration à ce sujet. Si le taux d'acceptation n'augmente pas d'ici 2012, des obligations légales de transmission des données, contenant un échéancier précis, pourraient être nécessaires.

---

[152] La définition du « noyau dur » est plus restrictive à la direction des grandes entreprises qu'à la direction des vérifications nationales et internationales. Ainsi, sont définies comme « noyau dur » à la direction des grandes entreprises les entreprises dont le chiffre d'affaires ou l'actif brut est supérieur à 400 M€.

[153] La direction des grandes entreprises dispose d'un outil propre, l'observatoire des groupes, qui réunit 100 groupes et près de 23 000 entreprises (liens de détention, impôts acquittés par les entreprises du groupe, etc.). L'observatoire des groupes, dont la tenue pourrait être élargie au portefeuille plus large de la direction des vérifications nationales et internationales, peut être utile à la programmation des contrôles fiscaux réalisés par la direction des vérifications nationales et internationales.

B - La direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)

Spécialisée dans le contrôle fiscal externe, la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) assure ce type de contrôle pour les particuliers les plus fortunés et les contribuables à la notoriété avérée.

1 - La baisse du rendement des contrôles

La DNVSF peut être saisie par les services territoriaux à la suite d'un contrôle sur pièces et intervient donc en principe à la suite d'une proposition de contrôle émanant de ceux-ci, même si elle développe de plus en plus l'auto-programmation. Il en résulte une grande dépendance par rapport aux services locaux qui peut avoir d'importantes conséquences sur la qualité des affaires programmées.

L'analyse des droits rappelés par la DNVSF révèle, sur dix ans, une baisse du rendement du contrôle, après une forte croissance au début des années 2000.

Les droits nets et les pénalités s'élevaient en 2000 à 319 M€, environ 500 M€ en 2002-2004 et environ 270 M€ en 2008-2009.

Même en tenant compte du fait que des rectifications ont ensuite fait l'objet de dégrèvements parfois très significatifs, relativisant de ce fait les « performances » enregistrées vers le milieu de la décennie, le constat d'un déclin est patent. Il reflète pour l'essentiel une diminution des affaires supérieures à 1,5 M€ de droits rappelés. L'évolution d'autres indicateurs témoigne également de cette évolution (pourcentage d'opérations conformes en progression, c'est-à-dire ne débouchant sur aucun redressement, ratio pénalités/droits orienté à la baisse).

Le taux de recouvrement n'est pas un indicateur de pilotage suivi en interne. Il est peu significatif, car il ne comprend pas l'impôt sur le revenu. Il est par ailleurs faible. En 2009, le taux de recouvrement final des droits et pénalités émis en 2007, 2008 et 2009 s'élevaient à 13,5 %. Au 31 décembre 2009, seules 15,3 % des droits et pénalités émis en 2007 avaient été recouvrés contre 45 % pour l'ensemble de la DGFIP. La mise en place d'un pôle de recouvrement spécialisé en avril 2011 vise à améliorer cette situation.

Pour l'instant, la part des contrôles répressifs est plus faible à la DNVSF que dans les directions de contrôle fiscal (DIRCOFI).

2 - Le contrôle limité des plus grandes fortunes

La diminution des montants recouvrés contraste avec la hausse des patrimoines et des revenus financiers les plus élevés.

Certes, il n'existe pas de lien mécanique entre hausse des revenus et des patrimoines, d'une part, et hausse de la fraude, d'autre part, puisque des comportements d'optimisation non frauduleux peuvent expliquer cette divergence.

Par ailleurs, il est difficile de mesurer l'impact des modifications intervenues dans la législation fiscale susceptibles de venir réduire la base taxable, particulièrement les dépenses fiscales.

Cependant, la DNVSF reconnaît la conjonction de plusieurs autres facteurs, tels que le caractère plus mouvant et plus complexe de la fraude et une programmation des contrôles plus difficile que par le passé.

Les très hauts revenus et les plus grandes fortunes sont, en général, peu contrôlés en contrôle fiscal externe, et les contrôles aboutissent assez fréquemment à une absence de rectification.

Ce constat ne signifie pas que ces contribuables ne sont pas contrôlés, puisqu'un contrôle sur pièces est, en principe, effectué au moins une fois tous les trois ans par les services locaux, dans le cadre du contrôle des dossiers à fort enjeu portant sur les contribuables les plus aisés (près de 150 000 personnes).

Cependant, la DGFIP admet elle-même que ce type de contrôle est peu adapté à ces contribuables au profil spécifique.

En effet, les directions territoriales, qui ont l'obligation de « couvrir » ces dossiers à fort enjeu, sont souvent, d'une part, mal outillées pour appréhender des dossiers particulièrement complexes. La saisie globale de la situation fiscale de ces très hauts revenus pâtit, d'autre part, de la fréquente segmentation des tâches : il est rare, en particulier, que la gestion des trois fiscalités – personnelle, professionnelle et immobilière – soit articulée de façon optimale dans les directions locales. En outre, les limitations géographiques des services territoriaux sont un obstacle supplémentaire pour assurer efficacement le contrôle de particuliers dont les sources de revenus et le patrimoine sont fréquemment dispersés sur le territoire national et au-delà.

La DNVSF inscrit en moyenne, tous les ans, un peu plus d'une dizaine des 500 plus grosses fortunes professionnelles à sa programmation des examens de situations fiscales personnelles (34 sur la période 2007-2009), soit annuellement 2,3 % du total constitué par cette catégorie des contribuables.

Il s'agit, certes, d'examens de la situation fiscale personnelle (ESFP)[154], et non de simples contrôles sur pièces, mais ce chiffre est très faible.

Si l'on raisonne, en effet, en termes de fréquence de contrôle, la probabilité pour un contribuable fortuné d'être contrôlé en ESFP est d'une fois tous les 40 ans. Ce taux est lui-même variable au sein de cet ensemble, plus faible dans les cinquante premières places du classement (un seul contribuable) et plus fort pour les contribuables qui se situent entre les 50e et 200e rangs (environ six ESFP par an pour une population de 150 personnes, soit 4,2 % du total vus chaque année).

16 des 34 affaires contrôlées par la DNVSF (figurant dans le classement des 500 plus grandes fortunes) au cours de la période 2007-2009 sont issues de l'auto-programmation, soit 47 % du total.

Les autres directions nationales sont à l'origine d'un nombre marginal de contrôle.

Sept proviennent des directions parisiennes (trois pour les Hauts de Seine Sud et Nord, trois pour Paris-Ouest, un pour Paris-Nord). Aucun dossier n'émane des Yvelines. L'origine des huit autres dossiers se répartit entre les services du Puy-de-Dôme, de l'Allier, de la Haute-Garonne, des Alpes-Maritimes, de l'Orne, de Nord-Lille, et la DIRCOFI Rhône-Alpes.

Parmi 22 dossiers de contribuables fortunés au sein de ce sous-ensemble, la Cour a constaté que sept ont abouti à une absence de rectification. Le taux de conformité est donc de 32 %, supérieur de 12 points à celui observé pour l'ensemble des ESFP traités par la DNVSF.

Sur les 15 dossiers ayant donné lieu à des rectifications, 8 dossiers ont été réglés avec une transaction. Cette proportion est très supérieure au niveau observé en général[155]. Elle peut trouver son explication dans la difficulté d'appréhender de façon juridiquement certaine la frontière entre la fraude et l'optimisation fiscales.

[154] L'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) est un contrôle fiscal externe portant sur la cohérence entre les revenus déclarés, et le revenu global du contribuable et ses éléments de patrimoine.

[155] 170 accords transactionnels ont été conclus avant mise en recouvrement en 2009, année au cours de laquelle 624 dossiers principaux ont été réalisés (914 affaires, en comptant les affaires connexes).

3 - L’absence de portefeuille dédié de contribuables

La compétence de la DNVSF n’est que subsidiaire.

Aussi la direction effectue-t-elle en fait des « sondes » à travers un tissu fiscal qu’elle connaît assez mal, faute d’assurer sur lui un contrôle répété et fréquent à l’instar de ce que pratiquent ordinairement les directions territoriales. Malgré le développement de l’auto-programmation, la DNVSF peine à disposer d’un historique complet des dossiers. En outre, les informations qui lui parviennent sont souvent très partielles, lui interdisant de disposer d’une vue d’ensemble des sources de revenus souvent extrêmement éclatées à travers des structures professionnelles ou personnelles très diverses et des territoires différents.

Face à cette évolution défavorable, la DGFIP et la DNVSF ont mis en place au début de l’année 2010 une expérimentation visant à doter le service d’une compétence exclusive en matière de contrôle fiscal, de bureau ou externe, pour une fraction des dossiers à fort enjeu. Cette expérimentation est de nature à permettre un renforcement de l’efficacité de la programmation et, conséquemment, du contrôle effectué par la DNVSF. Pensée comme pouvant permettre une meilleure connaissance de ce tissu fiscal et une plus grande diversification des outils d’intervention du service (ESFP, vérification générale, contrôle sur pièces), elle apparaît comme une source possible de progrès.

Le bilan réalisé à fin 2011 devrait conduire à doter la DNVSF d’un véritable portefeuille propre, qu'elle passera régulièrement en revue, au lieu d'être saisie ponctuellement de propositions de contrôle par d'autres directions sans disposer toujours de toutes les informations requises ni de l’historique des dossiers.

C - La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) est avant tout une direction de services visant à orienter et faciliter la mise en œuvre par d’autres entités des activités de contrôle fiscal.

Son organisation éclatée et complexe semble résulter plus d’une longue sédimentation que d’un choix explicite. Elle ne compte ainsi pas moins de 22 « cellules » proposant à l’ensemble des services de la DGFIP leur savoir-faire, souvent unique dans cette administration.

Par ailleurs, elle a elle-même une activité répressive propre pour des dossiers à fort enjeu liés à la lutte contre les carrousels de TVA. Il s’agit donc d’une direction nationale atypique.

Elle dispose :

- de brigades interrégionales d'intervention chargées des perquisitions fiscales, situées dans 15 ressorts territoriaux, ne coïncidant pas exactement avec celui des DIRCOFI ;
- de brigades nationales d'investigation chargées de la recherche et de la détection des mécanismes frauduleux ;
- de brigades d'intervention rapides chargées de la fraude à la TVA intracommunautaire et des carrousels.

1 - Une mobilisation peu efficace de compétences disparates

Certaines des missions de la DNEF ont été délaissées et d'autres fragilisées.

La mission de documentation, très prisée traditionnellement des agents de l'ex-direction générale des impôts, est tombée quelque peu en déshérence. De ce fait, la DNEF a perdu de sa visibilité vis-à-vis des autres directions territoriales ou régionales qui ont développé leur propre réseau de documentation. Concomitamment, la connaissance des services proposés par la DNEF aux agents de la DGFIP s'est dégradée.

La DNEF présente des niveaux de recouvrement très faibles et en diminution, malgré une reprise en 2010.

En 2009, le taux de recouvrement final des droits et pénalités émis en 2007, 2008 et 2009 s'élevait à moins de 1 %. Cela tient en partie au rôle même de la DNEF qui vise à empêcher et prévenir les fraudes fiscales plus qu'à les réprimer. Cela s'explique aussi par le fait que la grande majorité des droits émis s'applique aux situations de carrousels de TVA, dont la spécificité est de disparaître dès lors qu'ils sont découverts. Les sociétés ayant une existence éphémère, les montants fraudés sont très difficilement récupérables, alors même que l'objectif de mettre un terme aux mécanismes de fraude est atteint.

La DNEF s'est vue progressivement confier, en plus des missions documentaires traditionnelles, des instruments juridiques dont elle a le monopole. Ainsi, afin de renforcer les moyens de l'administration pour lutter contre la fraude fiscale des contribuables exerçant une activité professionnelle, la loi de finances rectificative pour 2007 a institué une procédure de flagrance fiscale. Ces dispositions sont entrées en vigueur au 1er janvier 2008.

La procédure de flagrance fiscale permet aux agents des impôts ayant au moins le grade de contrôleur, en cas de constatation de certains

faits frauduleux, de dresser un procès-verbal qui emporte divers effets, dont la possibilité de mesures conservatoires.

Cette procédure est, toutefois, subordonnée à plusieurs conditions. Elle n'est justifiée qu'en cas de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement d'une créance fiscale, vise les seuls contribuables se livrant à une activité professionnelle et concerne uniquement la période d'imposition en cours pour laquelle aucune des obligations déclaratives prévues en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés ou de TVA n'est échue.

La flagrance fiscale n'a connu, à ce jour, qu'une utilisation réduite.

La montée en puissance récente du dispositif à la DNEF témoigne, toutefois, de son intérêt dans certains dossiers (4 200 € de droits sécurisés en 2008 pour 8 procédures, 50 140 € pour 5 procédures en 2009, 360 381 € pour 4 procédures 2010 et 615 237 € pour deux procédures au premier semestre 2011). Le nombre d'affaires diminue sensiblement, mais avec des montants par dossiers de plus en plus importants.

Selon la DNEF, la flagrance fiscale est un dispositif d'exception dont la vocation est la sécurisation du recouvrement des impositions des entreprises éphémères. Malgré les grandes difficultés de la mise en œuvre de cette procédure, cette procédure présente un intérêt en matière de mesures conservatoires. Il ne faut, toutefois, pas trop en attendre.

La DNEF a surtout besoin d'être plus réactive et de développer sa capacité à anticiper. En effet, compte tenu des fraudes visées par les services de la DNEF, notamment les carrousels TVA, l'anticipation et la réactivité sont des facteurs déterminants.

En ce domaine, des progrès importants sont à réaliser comme la fraude massive à la TVA sur les quotas carbone l'a clairement mis en évidence. Les délais actuels des enquêtes sont incompatibles avec une lutte efficace contre les fraudes fiscales les plus graves, telles que les carrousels de TVA : entre le moment où la vérification d'une société a été confiée à une brigade de vérification, et celui où le vérificateur se présente pour la première fois dans les locaux de l'entreprise, le délai moyen est de 2,5 mois ; la durée des opérations sur place est de sept mois en moyenne ; le délai compris entre la fin des opérations sur place et l'envoi des documents de taxation est en moyenne de 8,6 mois.

La réduction de la durée de traitement des dossiers devrait être une priorité pour la DNEF, en particulier pour le délai compris entre l'attribution d'un dossier à une brigade et son intervention dans les locaux de la société contrôlée.

Des modes d'intervention plus rapides doivent être développés pour écarter les sociétés frauduleuses ou potentiellement frauduleuses. A cette fin, une étude des pratiques étrangères en matière de suspension du numéro de TVA pour les sociétés suspectes mériterait d'être conduite. Les procédures internes à la DGFIP doivent être réformées pour réduire très fortement les délais administratifs de suspension de numéro de TVA, de l'ordre de trois mois actuellement.

2 - Une adaptation trop lente des outils informatiques

Fin 2008, une réflexion a été entreprise sur les nouvelles techniques d'analyse de bases de données développées depuis plusieurs années déjà chez certains de nos partenaires, comme l'Espagne, par exemple. La DNEF n'a fait, à cette occasion, que lancer une réflexion sur l'exploration automatisée des données alors qu'elles sont en place chez nos principaux partenaires.

S'agissant des circuits d'approvisionnement des données, le chantier ouvert en 2009 vise à mettre en place un transfert des données vers la DNEF de façon totalement dématérialisée via le réseau.

Un logiciel mis en place en 2004 permet de définir, à partir d'une analyse du schéma ainsi élaboré, une stratégie afin de rationaliser les investigations. Son exploitation a été confiée à une équipe dédiée qui traite les travaux des autres structures. La montée en puissance de ce logiciel constatée depuis l'année 2005, s'est poursuivie en 2009 (120 dossiers ont ainsi été traités, portant sur 386 fichiers et 493 schémas ont été fournis), mais s'est interrompue en 2010.

Divers travaux d'expertise sont réalisés sur des logiciels ou des outils de gestion comportant des fonctionnalités favorisant les fraudes. Pour conduire ces actions, la DNEF a renforcé, au 1er septembre 2011, ses effectifs d'inspecteurs disposant de compétences en informatique, pour pouvoir ainsi accroître le nombre de ses enquêtes en la matière.

Un autre axe d'évolution réside dans le projet d'acquisition par la DNEF d'un outil de traitement des données non structurées. L'équipe chargée de l'expérimentation met en œuvre la technologie de l'exploration automatisée de textes ; l'installation et le paramétrage se sont déroulés au cours de l'année 2009. Un groupe de travail associant des enquêteurs a été mis en place. L'expérimentation du produit a commencé sur un nombre de postes réduits et a porté sur les pièces saisies dans le cadre des visites domiciliaires, sans être achevée.

La DNEF va ensuite procéder à des tests sur les pistes ouvertes par la technique de l'exploration automatisée de données ; un bilan en sera

dressé de façon à permettre à la direction générale d'opérer, s'il y a lieu, des choix en la matière.

Cette lenteur contraste avec la situation constatée dans d'autres pays, comme la Belgique, qui utilise de tels outils en matière de carrousels de TVA.

Les outils informatiques font l'objet d'adaptations très progressives et prudentes qu'il conviendrait d'accélérer eu égard aux enjeux qui s'y attachent. Ceci exige une ouverture résolue à des expertises et des expériences nouvelles en matière notamment de bases de données et de statistiques.

D - Les facteurs de fragilité communs aux trois directions

1 - Les instruments juridiques

Les instruments juridiques tendent à se juxtaposer sans réflexion sur leur interaction et surtout leur répartition entre structures. Dans le même temps, ils se sont révélés insuffisants pour empêcher les nouveaux types de fraudes. Ils ont parfois été fragilisés par la jurisprudence française et européenne.

En matière de contrôle fiscal international, la DVNI se heurte aux lourdeurs et aux difficultés de l'échange d'informations avec les pays étrangers. Ces difficultés sont bien sûr accrues en ce qui concerne les paradis fiscaux, en dépit de l'outil juridique que constitue le « régime fiscal privilégié ».

Or, les entreprises contrôlées par la DVNI, bien conseillées, concentrent la majorité des pratiques d'optimisation fiscale. Elles disposent notamment des prix de transfert pour optimiser au niveau mondial leur charge fiscale. Si la DVNI a réalisé des progrès en matière de contrôle fiscal international ces dernières années, un effort accru est souhaitable eu égard à l'importance de l'enjeu. Les obstacles auxquels se heurte la coopération internationale valent aussi pour la DNEF et la DNVSF.

L'intérêt de l'examen de la situation fiscale des particuliers a été limité par un certain nombre de règles, dont la règle « du double » (arrêt Conseil d'Etat, *Bancarel* du 5 mars 1999).

Selon cet arrêt, la discordance entre les revenus déclarés et les sommes portées au crédit des comptes financiers d'un contribuable ne constitue un indice de nature à légitimer la mise en œuvre d'une demande

de justifications par l'administration que si le montant de ces crédits est au minimum deux fois supérieur à celui des revenus déclarés. L'effet de cette règle est particulièrement significatif pour la DNVSF, compte tenu des particularités de son tissu fiscal constitué de particuliers fortunés. Cette situation bénéficie indubitablement aux plus hauts revenus, bien davantage en tout cas que ne le ferait l'appréhension de l'écart entre les crédits et les revenus déclarés s'il était exprimé en valeur absolue.

Enfin, la procédure de visite et de saisie, qui est une composante centrale de l'activité de la DNEF, a été interrompue pendant six mois, du fait de l'arrêt *Ravon* de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 février 2008 (insuffisance des voies de recours, corrigées depuis août 2008), mais les services ont été perturbés pendant une durée bien supérieure. Seules 150 procédures ont été réalisées en 2009 (et 115 en 2008) contre 240 en 2005, 2006 et 2007. Le rythme de croisière précédent est presque retrouvé en 2010 (232).

Cette procédure doit par ailleurs s'articuler avec le code de procédure pénale qui permet déjà d'adjoindre aux enquêteurs toute personne compétente. La loi du 30 décembre 2009 a également créé une nouvelle procédure d'enquête judiciaire menée par des agents des services fiscaux habilités et dirigés par le parquet, pour les cas de fraude fiscale recourant à l'utilisation de faux ou de comptes détenus directement ou indirectement dans des Etats non coopératifs (« paradis fiscaux »).

2 - Le contrôle interne et la documentation des procédures

Les trois directions présentent plusieurs caractéristiques communes qui tiennent à ce qu'elles n'ont pas mis en place un système de contrôle interne efficace permettant systématiquement de documenter la justification des décisions et de retracer de façon simple les étapes et les éléments constitutifs d'un dossier. Le contrôle interne existe bien dans chacune de ces directions, mais il est insuffisant pour apporter une vision satisfaisante de la qualité des contrôles, les objectifs étant essentiellement quantitatifs.

Les transactions permettent de sécuriser des recouvrements et d'éviter des contentieux parfois très longs. Cependant, ni les directions nationales ni la sous-direction du contrôle fiscal n'ont établi de doctrine d'emploi claire des transactions ni mis en place une évaluation fiable de son impact financier. Un constat identique avait déjà été effectué lors de l'enquête portant sur le réseau déconcentré. La DGFIP est consciente de cet enjeu et travaille à l'heure actuelle à un meilleur encadrement et à une meilleure traçabilité des transactions.

L'examen des dossiers de transactions à la DVNI indique une documentation des décisions parfois insuffisante, en particulier lorsqu'elles sont conclues directement par les chefs de brigade.

A la DNVSF, la pratique très générale de la transaction s'explique par le type de contribuable que traite le service. La DNVSF, lorsqu'elle identifie dans ses positions des éléments de fragilité juridique, s'engage sur la voie de la transaction afin d'éviter un contentieux long et parfois coûteux. Si le principe de la transaction n'est pas contestable, on peut regretter que la doctrine d'emploi n'en soit pas davantage précisée et que des efforts pour en harmoniser l'exercice n'aient pas encore été suffisamment déployés au niveau du contrôle interne. La DNVSF semble consciente de ces difficultés et a décidé d'engager un audit interne. Une évaluation rigoureuse des conséquences financières des transactions est également nécessaire.

Le logiciel permettant d'enregistrer les pièces dématérialisées est diversement alimenté, en particulier à la DNEF et à la DNVSF. Il en résulte, dans certains cas, des difficultés pour retrouver de façon simple et rapide les étapes des procédures engagées et les éléments nécessaires à la compréhension d'un dossier pour chaque affaire. D'une façon générale, la traçabilité des décisions est inégale, qu'il s'agisse des transactions, du choix d'appliquer telle ou telle pénalité ou des résultats du contrôle lorsqu'il ne débouche sur aucune rectification. Elle doit être renforcée afin de s'assurer de l'égalité de traitement des contribuables.

Aussi la DGFIP expérimente-t-elle à l'heure actuelle, pour l'ensemble des ses directions nationales et locales, une nouvelle application informatique destinée à renforcer la traçabilité des décisions prises. Cet outil s'inscrit également dans une finalité d'appui aux vérificateurs car il est associé à un guide méthodologique pour les orienter dans leurs investigations.

3 - La gestion des ressources humaines

La rotation des effectifs à la DVNI et à la DNVSF est trop rapide : l'ancienneté moyenne des agents atteint à peine quatre années à la DVNI et 4,5 à la DNVSF, alors qu'il faut plus de trois ans à un vérificateur pour être pleinement opérationnel et que les contrôles s'étendent fréquemment sur plusieurs années (85 % des vérificateurs ont moins de quatre ans d'ancienneté à la DVNI et à la DNVSF).

Des mesures permettant de limiter cette rotation sont nécessaires.

Par ailleurs, et compte tenu de la réforme de la formation initiale (ENFIP), la DVNI et la DNVSF doivent intensifier les mesures de formation destinées aux jeunes agents.

Au contraire, à la DNEF, la difficulté à renouveler les outils et les méthodes trouve une part de son explication dans une stabilité des cadres qui peut être considérée comme excessive, faute d'actions massives en matière de formation continue. Elle est liée également à une insuffisante diversification qualitative des ressources humaines mobilisées, en particulier dans les activités de veille et de recherche.

De manière générale, la DNEF gagnerait à enrichir ses propres ressources humaines par les compétences d'experts extérieurs à la DGFIP (informaticien, statisticien, ingénieur).

II - Un pilotage et une organisation à adapter aux enjeux nouveaux

L'enquête relative à la sous-direction du contrôle fiscal, éclairée par celle sur la fraude à la TVA sur les quotas carbone, a montré que les faiblesses relevées au niveau des directions spécialisées nationales s'expliquent en partie par un pilotage insuffisant de la part de la direction de la DGFIP.

Ce pilotage souffre également de lacunes en matière d'organisation et d'animation du réseau déconcentré. Face à des enjeux d'importance et de complexité croissantes, l'administration a amorcé une réorganisation partielle, alors qu'une refonte en profondeur de l'organisation est nécessaire.

A - Le pilotage par la sous-direction du contrôle fiscal

Au niveau national, le système français de contrôle fiscal est animé par la sous-direction du contrôle fiscal de la DGFIP.

Rattachée au directeur chargé de la fiscalité, la sous-direction compte une centaine d'agents. Elle est responsable du pilotage du réseau, de l'animation du contrôle fiscal, ainsi que de l'examen des dossiers les plus complexes ou sensibles[156]. Elle ne coordonne pas suffisamment les

[156] Il s'agit des dossiers faisant l'objet d'une saisine des services (« demandes de solution ») du fait de leur complexité technique ou de leur importance financière, ainsi que des dossiers évoqués devant le ministre ou le directeur général (« situations fiscales »).

directions nationales. Les objectifs d'activité qu'elle fixe au réseau déconcentré apparaissent insuffisamment ambitieux au regard des moyens mobilisés, lesquels restent alloués sans remettre en cause l'existant.

1 - Une coordination insuffisante entre directions nationales

a) Un pilotage des directions nationales spécialisées manquant de fermeté

La sous-direction du contrôle fiscal est chargée de piloter les directions spécialisées de contrôle fiscal, qui sont les seules à être administrativement rattachées directement au sous-directeur. Ces directions nationales sont traditionnellement les plus autonomes du réseau. Le dialogue de gestion, fondé sur des conférences trisannuelles, laisse une grande marge d'appréciation aux directeurs nationaux dans l'identification des points d'amélioration de leur direction, et dans la mise en place des actions correctrices.

La sous-direction ne dispose pas des dispositifs de suivi adéquats pour déceler le plus tôt possible les sujets potentiellement sensibles ou complexes traités par les directions nationales. En revanche, elle continue à examiner de manière systématique les procédures de perquisition fiscale conduites par la DNEF, sans que sa valeur ajoutée n'apparaisse clairement.

Enfin, la sous-direction du contrôle fiscal ne parvient pas à faire travailler ensemble les directions nationales. La Cour relève ainsi l'absence de portée réelle de plusieurs conventions passées entre directions nationales (par exemple, entre la DVNI et la DNVSF). La sous-direction ne remédie pas assez aux cloisonnements existant tant entre les directions nationales spécialisées dans le contrôle qu'entre celles-ci et le reste des services de la DGFIP, ni aux lourdeurs et lenteurs qui en résultent. Elle ne comble pas non plus les insuffisances dans la gestion proactive des principaux risques par les différents services.

b) Les faiblesses de la veille stratégique

Les difficultés rencontrées par les directions nationales, illustrées par la fraude aux quotas de CO2 (cf. chapitre au présent RPA), révèlent l'absence d'un véritable système national de veille stratégique.

Certes, une mutualisation des méthodes de contrôle s'effectue par des groupes de travail ad hoc qui impliquent les services territoriaux. Cependant, elle s'opère sur une base essentiellement interne. La sous-direction ne fait, par ailleurs, pas appel pour compléter ces équipes à des

compétences extérieures, notamment issues du privé, pour identifier les nouvelles formes de fraude, et mettre au point les méthodes de contrôle diffusées au sein du réseau. Elle ne recourt pas davantage à des prestations externes d'études afin de mieux anticiper les évolutions du contexte économique, financier et technologique, dans lequel ses activités se déploient.

2 - Des objectifs peu ambitieux au regard des moyens mobilisés

a) Un processus de pilotage de l'activité perfectible

Les travaux de la Cour publiés en 2010 appelaient à une amélioration des résultats du contrôle fiscal et à un pilotage accru du réseau par l'administration centrale. L'enquête sur la sous-direction a ainsi été l'occasion d'évaluer la qualité de ce pilotage national de la politique de contrôle fiscal.

Les objectifs du contrôle fiscal sont fixés au niveau national par la sous-direction du contrôle fiscal. Ils sont ensuite déployés au niveau interrégional puis départemental par des plans interrégionaux de contrôle fiscal, qui couvrent des périodes de trois ans. Si l'examen de ces plans conclus au cours de la dernière décennie a montré un pilotage plus ferme du réseau par la sous-direction du contrôle fiscal, des progrès sont encore possibles en la matière.

Aucun plan n'était ainsi en vigueur en 2009 et en 2010, la sous-direction n'ayant validé les plans 2010-2012 que fin décembre 2010. La sous-direction a validé, en outre, fin 2010 des plans pour lesquels l'ensemble des objectifs quantifiés n'avaient pas été fixés et ne l'étaient toujours pas six mois plus tard.

Les derniers plans (2010-2012) sont de qualité très inégale entre les différentes interrégions, qu'il s'agisse de l'analyse du tissu fiscal, du bilan des précédents plans ou des actions à mener pour la période concernée. Il s'agit d'un exercice souvent formel, et les objectifs quantifiés, en particulier ceux qui sont spécifiques à chaque interrégion, semblent mal connus et peu suivis dans le réseau.

b) Des objectifs quantitatifs stables en termes de contrôles

Au cours de la période récente, les services de contrôle fiscal ont bénéficié d'une « sanctuarisation » de leurs effectifs : ils n'ont pas été affectés par le non-renouvellement d'un départ en retraite sur deux appliqué au reste de la DGFIP, comme à l'ensemble de la fonction

publique d'Etat, ce qui, dans le principe, est souhaitable, compte tenu des enjeux financiers.

En dépit de cette situation, la sous-direction n'a pas augmenté les objectifs quantifiés qu'elle fixe au réseau. En particulier, le nombre d'opérations de contrôles fiscaux externes qu'elle demande au réseau chaque année est stable depuis plus d'une dizaine d'années à 52 000 opérations.

Une telle stabilité est anormale dans un réseau dont on aurait pu attendre des gains de productivité liés à la montée en puissance de l'outil informatique et à la modernisation des méthodes de contrôle.

Plutôt qu'augmenter le nombre d'opérations de contrôle fiscal externe, la sous-direction du contrôle fiscal concentre ses demandes au réseau sur la « qualité » du contrôle fiscal, qualité qu'elle ne définit, toutefois, pas de manière univoque. Selon les documents, la qualité est ainsi définie en référence au taux de couverture des contribuables (c'est-à-dire comme unification de la fréquence des contrôles sur le terrain), à la qualité du service rendu aux usagers (durée des investigations, délais de réponse et d'envoi des documents), ou à l'exhaustivité des investigations et à la solidité du dossier juridique. Cette dernière acception est sans doute la plus pertinente, mais ne fait l'objet d'aucune mesure ni d'aucun contrôle systématique de la part de la sous-direction.

Enfin, l'activité du réseau en matière de contrôle sur pièces a décliné au cours de la période récente. En effet, si les redressements (mesurés en droits nets rappelés) à la suite de contrôle fiscaux externes ont progressé sur la période récente (passant de 6,9 Md€ en 2006 à plus de 7,9 Md€ en 2010), ceux du contrôle sur pièces ont légèrement décru (5,5 Md€ en 2006, mais moins de 5,2 Md€ en 2010).

Le contrôle sur pièces complexe, dont le suivi statistique a été rendu possible par de récents développements informatiques, constitue pourtant une méthode de contrôle fiscal potentiellement très efficace, et moins coûteuse que le contrôle sur place, pour l'administration comme pour le contribuable.

3 - Une allocation des moyens essentiellement fondée sur une logique de reconduction

En termes d'allocation des moyens humains, le système est également marqué par la stabilité.

Fortement contrainte par les règles encadrant la mobilité des agents, l'adéquation du réseau au tissu fiscal (entreprises et particuliers entrant dans le champ de compétence des directions concernées) n'est, à

l'heure actuelle, pas démontrée, et des écarts importants peuvent être relevés entre départements en termes de lien entre moyens affectés et densité du tissu fiscal.

Ainsi au sein d'une même région, un département (les Bouches-du-Rhône) compte 54 inspecteurs des impôts pour assurer le contrôle de près de 140 000 entreprises, quand un autre département (les Alpes Maritimes) compte 78 inspecteurs pour 108 000 entreprises[157]. L'intensité des pratiques de contrôle au niveau local tend à résulter plus des effectifs disponibles que des spécificités du tissu.

La dernière tentative de la sous-direction du contrôle fiscal pour faire correspondre les moyens alloués aux enjeux date de 2007, et s'était traduite par des redéploiements d'effectifs limités entre l'Ile-de-France et la province. La méthodologie retenue visait à dépasser le seul objectif d'une couverture harmonieuse du tissu fiscal (que permet d'évaluer le nombre d'entreprises par agent), pour intégrer les différentes finalités du contrôle fiscal. Néanmoins un examen attentif de ce redéploiement montre que les critères retenus pour évaluer le niveau de risque étaient incomplets.

La sous-direction du contrôle fiscal a récemment mis en place les outils législatifs et techniques permettant la réalisation des contrôles sur pièces « à distance », au sein du même département ou d'un département à l'autre. Toutefois l'utilisation de ces outils se fait pour l'instant sur la base du volontariat. Elle n'est pas mise en œuvre pour corriger des difficultés transitoires qui seraient recensées concernant l'allocation des moyens sur le territoire (elle ne concerne à l'heure actuelle que neuf directions locales).

B - Un système statique face à de nouvelles formes de fraude

1 - Des enjeux d'importance et de complexité croissantes

Les enjeux auxquels sont confrontés les services de contrôle fiscal sont marqués, dans la période récente, par les conséquences de

[157] A titre d'illustration le premier département (les Bouches-du-Rhône) compte 1,1 million de déclarants à l'impôt sur le revenu et 3 813 « dossiers à fort enjeu », quand le second (les Alpes-Maritimes) compte 671 000 déclarants dont moins de 3 780 dossiers à fort enjeu. De la même manière, le Loiret compte 18 agents A pour vérifier près de 50 000 entreprises, quand la Guadeloupe compte 13 agents A pour près de 66 000 entreprises ; les Alpes-de-Haute-Provence comptent 3 agents A pour 16 000 entreprises, la Corse-du-Sud en compte 7 pour 14 000 entreprises.

l'internationalisation des échanges, de la dématérialisation et de l'accélération des procédures, de la multiplication et de la diversification des opérateurs.

L'internationalisation des échanges a pour corollaire une plus grande difficulté à appréhender l'ensemble des revenus et du patrimoine des contribuables résidant à l'étranger, qu'ils soient particuliers ou professionnels.

Le développement des échanges intracommunautaires, et plus largement internationaux, n'a pas empêché, au cours de la période récente, une baisse des redressements réalisés en matière de TVA internationale suite à des contrôles fiscaux externes (474 M€ de redressements en 2010, contre 615 M€ en 2008).

Les échanges internationaux sont également sources de difficultés croissantes pour les services de contrôle fiscal.

Les groupes internationaux peuvent, par exemple, minorer leur charge fiscale en optimisant les « prix de transfert », qui sont les prix auxquels sont échangés des biens et services intermédiaires entre les filiales d'un même groupe (facturation à une filiale par sa maison mère de l'utilisation d'un logiciel par exemple). La sous-direction du contrôle fiscal offre la possibilité aux entreprises qui le souhaitent de sécuriser juridiquement leurs prix de transfert (procédure d'accord préalable sur les prix de transfert). Cependant, la procédure est lourde et les demandes restent limitées (environ 20 par an). Les contrôles restent quant à eux d'ampleur insuffisante, comme l'a montré l'enquête sur la DVNI, qui réalise la vérification des groupes les plus importants et les plus internationalisés.

Les procédures d'échange d'information avec les administrations étrangères, ou procédures « d'assistance administrative internationale », sont souvent lourdes et ont des résultats variables selon les pays concernés. Si la France s'est, relativement à d'autres pays, bien appropriée cet outil, elle fait encore souvent face à des juridictions insuffisamment coopératives. En tout état de cause, l'utilisation de ces procédures par les services nécessite, de la part de l'administration centrale, un pilotage qui doit encore être resserré, en particulier en direction de la DVNI et des DIRCOFI les plus concernées.

La dématérialisation des échanges et leur accélération ont facilité la fraude aux quotas de CO2 sur la TVA. Cette évolution des marchés financiers notamment, marquée par l'instantanéité des échanges, crée un besoin très fort d'adaptation pour l'administration fiscale.

Enfin, sur longue période, le nombre de petites entreprises s'est accru tandis que leur durée de vie est inversement proportionnelle à cette hausse. Les services de contrôle fiscal doivent ainsi faire face à la simplification et à l'allègement des obligations comptables des auto-entrepreneurs. Ces entreprises, aux obligations déclaratives allégées, sont plus difficiles à contrôler.

2 - Une organisation trop figée

Face à ces nouvelles opportunités de fraude, le système français de contrôle fiscal a peu évolué, dans la période récente, tant au niveau national que déconcentré.

a) Le niveau national

Du point de vue de l'organisation du contrôle fiscal et de son pilotage, les dernières circulaires publiées par la sous-direction du contrôle fiscal ont conforté l'organisation actuelle, dont la dernière réforme d'ampleur tenait à la création des directions interrégionales de contrôle fiscal (DIRCOFI).

La sous-direction du contrôle fiscal s'est engagée fin 2011 dans une réorganisation, qui doit notamment lui permettre de mieux encadrer l'action des directions nationales de contrôle fiscal et suivre certaines affaires complexes.

Cette réorganisation entend corriger les déficiences révélées en matière de veille stratégique et de coordination d'ensemble des services de contrôle fiscal.

La sous-direction, érigée en service du contrôle fiscal par arrêté du 11 octobre 2011, serait ainsi étoffée, en particulier du point de vue de l'encadrement supérieur. Le chef de service, nommé par arrêté du 2 janvier 2012, aurait autorité sur un chef de bureau chargé des affaires fiscales et pénales, un chargé de mission dédié au pilotage des directions nationales et des affaires complexes, et un sous-directeur ayant la responsabilité de trois bureaux (politique et animation du contrôle fiscal ; expertise juridique ; affaires internationales).

Tout autant que l'augmentation des moyens affectés à la sous-direction du contrôle fiscal, cette réorganisation doit être l'occasion d'une diversification des expertises et des expériences.

b) Le réseau déconcentré

Le réseau chargé du contrôle fiscal a été intégré sans modification majeure de missions et d'effectifs au réseau fusionné des directions départementales et régionales des finances publiques.

Le réseau chargé du contrôle sur pièces des particuliers est aujourd'hui encore insuffisamment structuré. C'est, en particulier, le cas concernant le contrôle des « dossiers à fort enjeu », c'est-à-dire des particuliers les plus aisés, qui doivent faire l'objet d'un examen systématique sur pièces tous les trois ans, selon une technique de contrôle conjoint des revenus et du patrimoine.

Dans un rapport récent, l'inspection générale des finances relevait ainsi qu'en dépit de résultats affichés dépassant la cible, sur la période triennale 2006-2008, « *la démarche de contrôle sur pièces triennal ne couvre pas en réalité la totalité des contribuables à fort enjeu et conduit à orienter l'action des services vers la réalisation de l'objectif quantitatif au détriment d'une approche priorisée des contrôles en fonction des enjeux* »[158]. En effet, la population des contribuables à fort enjeu est volatile, et ce sont les « nouveaux » dossiers à fort enjeu (la population entrante) qui sont contrôlés en priorité. Dès lors, seuls 80 % des dossiers à fort enjeu qui remplissent de manière stable les critères d'éligibilité au cours des trois années ont été contrôlés.

Cette situation résulte pour l'essentiel de mauvaises liaisons entre services qui fonctionnent mal. Les contacts entre services chargés des dossiers à fort enjeu et services de fiscalité professionnelle sont peu nombreux, le contrôle du patrimoine dépasse rarement les frontières départementales, et l'intervention des services de recherche (notamment de la DNEF) est rarement sollicitée.

Enfin, l'examen des dossiers à fort enjeu est confié, au niveau local, à des équipes qui n'ont pas toujours la taille critique nécessaire pour traiter des dossiers complexes, ce qui implique de développer une expertise suffisante en matière patrimoniale. Si la structuration d'équipes plus larges, unifiant les différentes compétences nécessaires pour réaliser un contrôle corrélé de qualité, fait aujourd'hui consensus, la réorganisation du réseau a été figée en attendant la fin du processus de fusion.

Dans le domaine de la recherche d'information, les services de contrôle fiscal ont été marqués, dans la période récente, par la création de

[158] Rapport de l'inspection générale des finances de février 2011 : « La gestion et le contrôle des dossiers à fort enjeu par l'administration fiscale française ».

nombreuses structures. Toutefois leur bilan reste à réaliser. La création des groupements d'intervention régionaux (GIR) en 2002 n'a pour l'instant pas apporté les résultats attendus en matière fiscale.

Les GIR ont des objectifs autres que fiscaux, et ont longtemps été orientés vers la lutte contre les trafics de stupéfiants dans les quartiers sensibles.

Ces trafics et quartiers constituent désormais le cœur de cible de nouveaux dispositifs, dits de « lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles », depuis la fin 2010. Il conviendra d'évaluer rapidement l'articulation des différentes structures, et leurs résultats tant fiscaux qu'en termes de sécurité.

3 - La nécessité d'une refonte d'ensemble

Au-delà des aménagements en cours, les constats qui précèdent font ressortir la nécessité d'une réorganisation d'ampleur, articulée autour de trois axes : un pilotage renforcé, une nouvelle répartition des compétences et une coordination approfondie entre directions et services.

Cette réorganisation implique l'élaboration d'un plan d'actions visant à rénover la politique de contrôle fiscal et se déployant selon un échéancier cadencé de 2012 à 2017.

a) Le renforcement du pilotage national

La logique qui doit prévaloir est moins celle d'un centre unique que celle d'une tête de réseau qui rassemble les informations remontant des services et les remet après retraitement à disposition de toutes les entités concernées.

Les missions de cette structure seraient également de moderniser la documentation et les outils, notamment en menant des études sur la répartition, la typologie et l'évolution de la fraude. A ce titre, l'accroissement du rôle de la sous-direction du contrôle fiscal est souhaitable, sans pour autant aboutir à une centralisation excessive, en particulier dans le suivi de dossiers individuels. Dans ce cadre, elle devra procéder à des réajustements de missions entre directions nationales et services territoriaux.

Ce renforcement s'effectuerait notamment en assurant une mutualisation pertinente des moyens de fonctionnement, en développant les comparaisons internationales (outils juridiques et informatiques disponibles, stratégies de contrôle dans les autres pays) et en modernisant la gestion des ressources humaines par la diversification des profils.

b) Une nouvelle répartition des missions

La technicité croissante des sujets à traiter et la transformation profonde de l'environnement dans lequel intervient le contrôle fiscal justifient de renforcer la spécialisation des services et des agents.

L'équilibre entre les structures nationales spécialisées et les structures territoriales mériterait d'être revu, au bénéfice des premières, ce qui nécessite notamment de faire évoluer le positionnement de la DNEF et de la DNVSF. De même, au sein des services territoriaux, l'équilibre entre le rôle des DIRCOFI et celui des directions départementales devrait donner lieu à réexamen.

C'est en matière de contrôle des dossiers à forts enjeux que ce rééquilibrage est le plus urgent.

c) L'amélioration de la coordination au sein de la DGFIP et avec les autres services

Les trois directions nationales doivent par ailleurs améliorer les relations entre elles, car jusqu'à présent les conventions, formelles, n'ont pas réellement orienté leur activité ; au contraire, leur existence seule dispense parfois de nouer les contacts concrets et ponctuels, utiles pour l'efficacité quotidienne des contrôles.

Ainsi, la DVNI doit-elle accentuer ses efforts en matière de contrôle des dirigeants et hauts revenus des entreprises qu'elle contrôle, car elle dispose d'informations complètes sur les revenus qu'ils perçoivent. En la matière, une collaboration plus étroite avec la DNVSF et les DIRCOFI est nécessaire.

Chacune des directions doit également renforcer ses relations avec les autres administrations.

Une meilleure articulation des directions nationales avec les autres directions du ministère du budget (douanes, délégation nationale à la lutte contre la fraude, TRACFIN) est souhaitable.

Comme l'a déjà souligné la Cour à plusieurs reprises dans ses précédents travaux[159], la coopération entre la DGFIP et les douanes doit, en particulier, être plus structurée. L'échange opérationnel sur le ciblage

[159] Rapport de 2009 demandé par le Parlement sur le programme COPERNIC en application de l'article 58-2° de la LOLF ; chapitre sur le contrôle fiscal dans les services déconcentrés du rapport public annuel 2010, rapport sur le bilan de la réforme des opérations commerciales de la direction générale des douanes et droits indirects en 2010.

des opérateurs et un retour mutuel sur la qualité des informations transmises doivent être davantage explorés.

Enfin, l'activité de veille sur les nouveaux facteurs de risque doit être sensiblement renforcée, ce qui passe par le développement des échanges entre la DNEF et les autres administrations de l'Etat disposant d'expertises utiles au développement de la lutte contre la fraude (les ministères chargés du développement durable, des questions énergétiques, de la défense, de l'intérieur notamment).

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Le contrôle fiscal est un outil essentiel tant en termes de sécurisation des recettes budgétaires que d'acceptation de l'impôt ; le contexte actuel caractérisé par de graves tensions sur les finances publiques et la nécessité de demander aux contribuables des efforts accrus rend plus forte encore l'exigence d'un contrôle fiscal efficace.

A ce titre, malgré les évolutions engagées, le système de contrôle fiscal peine à s'adapter aux nouvelles formes de la fraude, qui s'est dématérialisée, internationalisée, accélérée et complexifiée.

L'organisation du contrôle fiscal n'a pas été revue à l'occasion de la mise en place de la DGFIP (2007 – 2011) par fusion de l'ex-direction générale des impôts et de l'ex-direction générale de la comptabilité publique. Elle est restée dans les grandes lignes celle des années 1980. De nouveaux outils ont été ajoutés, de nouvelles procédures juridiques mises en place, de nouveaux services créés, mais ces différentes évolutions n'ont pas abouti à une refonte en profondeur des mécanismes du contrôle fiscal au niveau national.

Cette organisation inchangée s'est accompagnée d'une stabilité des moyens dans la période récente, les services chargés du contrôle fiscal ayant été laissés à l'écart de la politique de réduction des effectifs publics. L'administration n'a pas pleinement tiré les conclusions de la création des DIRCOFI au début des années 2000 en termes d'organisation ni de répartition des missions. La mise en place de la DGFIP ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les évolutions quantitatives et qualitatives à apporter aux moyens dédiés au contrôle fiscal.

L'administration doit désormais sortir de la logique d'aménagements à la marge, redéfinir ce qu'elle attend des structures nationales de contrôle fiscal et leur articulation avec le réseau déconcentré, en concevant dès aujourd'hui une organisation-cible du contrôle fiscal, dont la réalisation s'échelonnerait sur cinq ans.

La Cour formule un ensemble de recommandations organisé autour de quatre orientations :

– *mieux anticiper les évolutions de la fraude :*

1. *mettre en place au sein de la DGFIP un dispositif structuré de veille stratégique portant sur les nouveaux risques de fraude ;*
2. *faire exercer par le nouveau service un pilotage intégré des actions entre entités chargées de la recherche, du renseignement et du contrôle ;*

– *rendre plus dynamique le pilotage du réseau :*

3. *faire des plans interrégionaux de contrôle fiscal de véritables outils opérationnels ;*
4. *développer un management moins exclusivement centré sur les indicateurs quantitatifs et adopter un dispositif de contrôle interne de qualité ;*

– *fixer des objectifs plus ambitieux aux services de contrôle fiscal :*

5. *augmenter le nombre de contrôles fiscaux externes à réaliser annuellement ;*
6. *créer des pôles patrimoniaux unifiés chargés du contrôle des « dossiers à fort enjeu » au niveau local ;*
7. *assurer un contrôle accru sur les dossiers à « très fort enjeu » au niveau national en dotant rapidement la DNVSF d'un portefeuille d'activité propre ;*

– *améliorer la gestion des effectifs :*

8. *faire correspondre l'allocation des moyens déployés sur les territoires aux enjeux fiscaux locaux ;*
9. *réduire la rotation des effectifs à la DVNI et à la DNVSF et l'augmenter à la DNEF ;*
10. *diversifier davantage les expertises, les profils et les expériences de l'encadrement supérieur.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	260
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	261

Destinataire n'ayant pas répondu
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Ce rapport analyse l'activité de trois directions de la DGFIP :

- *la direction des vérifications nationales et internationales,*
- *la direction nationale des vérifications de situations fiscales,*
- *la direction nationale des enquêtes fiscales.*

Ces services ne sont pas placés sous mon autorité et ne font pas partie de l'administration déconcentrée. Le rapport n'appelle donc pas d'observation de ma part.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Il s'agit en effet d'un domaine, la lutte contre la fraude fiscale, dans lequel l'implication des pouvoirs publics est totale. C'est une question de justice, les Français n'ont pas à payer le prix de l'incivisme de ceux qui trichent. C'est également une question d'équité.

Sur le constat, la tonalité d'ensemble du rapport me paraît traduire une vision en retrait et en décalage tant avec la réalité des actions mises en œuvre sous mon autorité par la direction générale des finances publiques (DGFIP) qu'avec les résultats très positifs obtenus.

Tout d'abord, l'administration fiscale a été dotée au cours de ces dernières années de moyens d'action qui ne lui avaient jamais été donnés pour lutter contre la fraude fiscale et que j'ai détaillés le 24 novembre dernier.

Un exemple : la France est dotée depuis 2010 d'une « police fiscale ». Dans ce cadre, les pratiques frauduleuses les plus sophistiquées, reposant en particulier sur l'utilisation des paradis fiscaux, font désormais l'objet d'investigations sous la forme d'enquêtes judiciaires, avec l'utilisation de moyens tels que des auditions, des écoutes ou des perquisitions. Cette procédure, qui n'existait pas jusqu'à présent dans notre pays, est déjà appliquée à 75 dossiers de grande fraude.

Par ailleurs, la présence sur le terrain des services de la DGFIP a été maintenue, en particulier grâce à la sanctuarisation du nombre des vérificateurs, à un niveau de près de 52 000 contrôles sur place par an dont 48 000 dans les entreprises.

Au regard de ces moyens, les résultats atteints par la DGFIP sont indiscutables : le total des droits et pénalités rappelés en contrôle fiscal s'est élevé à 16 milliards d'euros en 2010, soit 1 milliard de plus qu'en 2009. Parallèlement, l'indicateur du niveau de recouvrement après deux ans des créances issues du contrôle fiscal externe progresse nettement pour atteindre 49 % (créances 2008) contre 38 % en 2008 (créances 2006), étant précisé qu'il reste fortement dépendant de la situation économique des entreprises.

En matière de lutte contre la fraude, la part des opérations sur place qui aboutissent à réprimer des situations frauduleuses caractérisées a progressé en 20 l0 pour atteindre un niveau proche de 30 %, représentant un montant de 4 milliards d'euros de droits et de pénalités. En outre, la DGFIP a déposé 981 plaintes au pénal à l'encontre des contribuables responsables des agissements les plus graves.

S'agissant des préconisations de la Cour, plusieurs d'entre elles rejoignent des mesures qui ont été mises en place récemment par la DGFIP, notamment le dispositif spécifique de contrôle des dossiers des contribuables les plus fortunés, mentionné par votre projet de rapport. De même, j'approuve totalement la recommandation sur le renforcement du pilotage des directions nationales de contrôle fiscal par l'administration centrale du ministère. J'ai d'ailleurs érigé en octobre 2011, dans cet objectif, la « sous-direction du contrôle fiscal » en un « service du contrôle fiscal ».

A l'appui de ces considérations, je juge utile de vous faire part plus en détail des éléments suivants.

I - Des avancées inédites ont été réalisées en matière de lutte contre la fraude

Face à l'évolution du contexte de la fraude fiscale, marquée par l'internationalisation et le développement de l'économie dématérialisée, le Gouvernement a veillé depuis cinq ans à adapter les moyens de l'administration. En particulier, une vingtaine de dispositifs législatifs a été adoptée, dont beaucoup sont très novateurs.

***1. La lutte contre les paradis fiscaux a connu des avancées décisives**. Sous l'impulsion du Président de la République, et à l'issue des travaux du G20, un paquet de mesures de rétorsion applicables aux opérations économiques avec des Etats et territoires non coopératifs a été adopté en 2009, afin de les inciter à se conformer aux normes internationales d'échange d'information. Cette stratégie a permis de conclure 36 conventions d'assistance administrative dont 22 sont entrées en vigueur. C'est dans ce cadre, en particulier, que la Suisse a accepté de transmettre des données bancaires.*

Parallèlement, la DGFIP, en s'appuyant sur le nouveau fichier EVAFISC créé à cette fin et qui contient, après un an d'existence, environ 95 000 données, a multiplié les initiatives pour obtenir des informations sur les fraudes liées aux paradis fiscaux afin de programmer des contrôles à l'encontre des contribuables concernés. Elle a ainsi interrogé la totalité des 450 banques établies en France sur les transferts de fonds à l'étranger ou encore les opérateurs de cartes bancaires, ce qui lui permet d'orienter de façon efficace des centaines de procédures.

Par ailleurs, j'ai déjà mentionné l'enquête judiciaire fiscale, innovation majeure, qui a donné lieu à la mise en place en 2010 d'une unité de police judiciaire spécialisée, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale. 13 agents de la DGFIP ayant obtenu le nouveau statut d'officiers fiscaux judiciaires y travaillent à temps plein.

Dans ce cadre, la cellule de régularisation des avoirs à 1'étranger, qui avait été ouverte par mon prédécesseur Eric Woerth d'avril à décembre 2009 pour permettre aux contribuables le souhaitant de se mettre en règle

avec l'administration tout en payant les droits et les pénalités normalement dues, a examiné les dossiers de 4 700 contribuables, pour plus de 1,2 milliard d'euros de recettes budgétaires.

Enfin, un dispositif spécifique de contrôle sur la base de la liste des 3 000 de l'affaire HSBC a d'ores et déjà conduit à ouvrir 800 dossiers dont 350 sont achevés.

Ces différentes actions ont également eu un impact dissuasif avec par exemple une forte progression de la déclaration spontanée de détention de comptes bancaires à l'étranger qui s'est établie à près de 77 000 en 2010 contre environ 25 000 en 2007.

***2. Les escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée, en particulier les carrousels, constituent un enjeu majeur auquel la DGFIP accorde toute son attention**. Pour lutter contre ces agissements, EUROFISC, un nouveau dispositif réactif et sécurisé d'échange d'informations au niveau communautaire, a été créé à l'initiative de la Présidence française de l'Union européenne en 2008. Il complète un ensemble de mesures de lutte contre la fraude prises au plan interne.*

S'agissant de la lutte contre les carrousels de TVA, les droits et pénalités redressés s'élèvent au total à 1 milliard d'euros entre 2008 et 2010. En 2010, l'administration a déposé 29 plaintes pour fraude fiscale et 12 pour escroquerie à l'encontre des instigateurs.

3. Au niveau national, le Gouvernement a mobilisé toutes les administrations pour lutter contre les atteintes frauduleuses aux finances publiques.

Ainsi, la DGFIP et la Direction générale des douanes et droits indirects, qui ont des relations anciennes au sein du ministère du budget, ont conclu en 2010 un nouveau protocole pour adapter leurs modalités d'échanges d'informations et renforcer leur coopération. De même, sous l'impulsion de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), l'administration fiscale travaille en coopération étroite avec les organismes sociaux, auxquels elle a notamment transmis, suite aux contrôles externes, 4 000 signalements en 2010.

J'insiste particulièrement sur la coopération entre la DGFIP et les forces de police. Elle se traduit par la présence de près de 150 agents du fisc au sein des services du ministère de l'intérieur, notamment 39 agents dans les groupes d'intervention régionaux (GIR) spécialisés dans la lutte contre l'économie souterraine et 50 agents affectés à la lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles. Un dispositif spécifique a d'ailleurs été mis en place pour taxer les revenus des auteurs d'activités illégales et de trafics. Dans de telles situations, dans lesquelles très peu d'informations sont disponibles, la loi permet depuis 2010 à l'administration d'asseoir l'impôt sur

la valeur des marchandises et les sommes saisies lors des investigations judiciaires.

Dans ce cadre, de nouvelles mesures votées par le Parlement en loi de finances rectificative pour 2011, visent à laisser plus de temps à l'administration fiscale et à la police fiscale pour agir contre les comportements les plus frauduleux.

II - Plusieurs recommandations de la Cour sont déjà mises en œuvre.

Au-delà même de ces avancées, j'observe que plusieurs recommandations de la Cour ont d'ores et déjà été mises en œuvre ou impulsées par la DGFIP.

***1. Le contrôle des particuliers à fort enjeu est significativement renforcé**. Au sein de l'administration, des mesures d'organisation très concrètes ont été prises pour professionnaliser davantage le contrôle des particuliers à fort enjeu, qui est pratiqué sur un rythme triennal depuis une dizaine d'années.*

Pour les plus importants d'entre eux, ces travaux sont désormais confiés à la direction nationale de vérifications des situations fiscales (DNVSF), qui s'est dotée d'équipes spécialisées pour faire face aux problématiques rencontrées dans ces dossiers atypiques. 40 agents sont dédiés depuis septembre 2011 à cette mission, et ont vocation à couvrir un portefeuille d'environ 3 500 foyers fiscaux.

Comme il vous a déjà été indiqué, au niveau des directions territoriales, la DGFIP a engagé une réflexion sur la mise en place de « pôles de contrôle des revenus et du patrimoine», réunissant les compétences nécessaires à l'examen de l'ensemble des aspects des dossiers des contribuables, en particulier ceux à fort enjeu.

2. Le cadre du pilotage du contrôle fiscal a été renforcé et clarifié

➢ ***Pour la première fois, le ministre chargé du budget, par une circulaire publique du 2 novembre 2010, a précisé les conditions d'exercice du contrôle fiscal. Mon prédécesseur** a fixé son organisation administrative, fondée sur des principes d'impartialité, d'objectivité, de neutralité et de transparence. Il a confirmé l'autonomie de la mission.*

Dans ce cadre, la responsabilité de l'exercice de la mission est confiée à la DGFIP. Sur proposition de cette dernière, le ministre arrête les orientations nationales stratégiques qui sont ensuite déclinées au niveau des neuf interrégions à travers des plans interrégionaux de contrôle fiscal, et mises en œuvre au niveau départemental. Les directions locales sont seules responsables de la programmation et de la réalisation des opérations, comme la Cour a pu le constater.

➢ ***Parallèlement, dans la ligne des recommandations de la Cour, et en cohérence avec une démarche d'ensemble conduite au sein de la DGFIP, le dispositif des indicateurs du contrôle fiscal a été rationalisé****. Le nombre des objectifs quantifiés dits «de priorité» a été fortement réduit au profit d'un soutien et d'un dialogue professionnel renforcé. Dans ce cadre, leur place dans la communication à l'égard des agents, à chaque niveau de responsabilité, a été également revue et normée.*

A cet égard, je souligne que, conformément à l'une de vos recommandations formulée dans votre rapport public de 2010, la DGFIP a mis au point un objectif visant à diriger une partie des contrôles externes vers les plus petites entreprises du périmètre d'intervention de chaque direction. Ce dispositif devient contraignant à compter de 2012. Il répond aux critiques formulées sur le biais qu'induirait la recherche du rendement financier sur la programmation des opérations.

➢ ***Par ailleurs, comme vous le savez, le renforcement de la traçabilité des travaux constitue une priorité pour la DGFIP dans l'ensemble de ses domaines d'action****. S'agissant du contrôle fiscal, outre les dispositifs existants qui permettent d'ores et déjà de suivre les étapes juridiques des procédures, un outil informatisé spécifiquement dédié au suivi des investigations et à la formalisation des décisions prises dans les opérations sur place est en cours d'expérimentation dans 41 brigades. Au-delà de sa fonctionnalité de mémorisation, il comporte une forte composante méthodologique qui est un levier supplémentaire de qualité du contrôle. Sur la base d'un bilan, sa généralisation sera examinée au cours des prochains mois.*

➢ ***Enfin, vous recommandez un renforcement du pilotage des directions nationales de contrôle fiscal par l'administration centrale. J'y souscris pleinement****. Il s'agit à mes yeux d'une nécessité compte tenu du poids de leurs opérations (50 % du total des droits et pénalités rappelés chaque année au niveau national) et de la complexité des enjeux de fraude qu'elles ont à traiter.*

C'est à ce titre, que j'ai mis en place un « service du contrôle fiscal » qui comporte notamment une « mission de pilotage », rattachée au chef de service, chargée du pilotage des trois directions nationales, DVNI, DNEF et DNVSF. Cette mission coordonne également les opérations de contrôle complexes qui appellent des interventions conjointes de plusieurs structures du réseau.

III - Nous poursuivons cette stratégie de renforcement de notre dispositif de lutte contre la fraude fiscale.

L'efficacité de la lutte contre la fraude implique de veiller à une adaptation constante de notre organisation et de nos moyens juridiques, humains et techniques. A cette fin, j'ai demandé au directeur général des

finances publiques de me proposer un dispositif qui s'articulera autour des axes suivants :

- améliorer la capacité d'anticipation des nouvelles formes de fraude : la création de la mission pilotage au sein du service du contrôle fiscal, avec d'une part, le resserrement du pilotage des trois directions nationales et de leur articulation et, d'autre part, la coordination de certaines opérations de contrôle complexes, devrait faciliter l'amélioration de la veille stratégique ;

- lancer une réflexion sur les ressources humaines et sur le besoin de spécialisation et d'accompagnement des agents face à la complexité de la fraude ;

- continuer à adapter les moyens juridiques, techniques et informatiques permettant de lutter encore plus efficacement contre les fraudes complexes.

Par ailleurs, vous recommandez que la DGFIP améliore la répartition géographique des moyens de contrôle au regard du tissu fiscal. A cet égard, l'adéquation des moyens humains aux enjeux de la mission ne peut se mesurer par le seul rapport entre le nombre de vérificateurs et le nombre d'entreprises comme illustré dans le rapport. Il convient de prendre en compte de nombreux critères de charges, d'enjeux et de risque, tant pour les particuliers que pour les professionnels. Comme vous le suggérez, je demande à la DGFIP de conduire une nouvelle réflexion sur le principe et la détermination des modalités les plus pertinentes d'allocation des moyens.

Enfin, la préconisation sur 1'augmentation du nombre annuel de contrôles fiscaux rejoint ma volonté d'améliorer en permanence la couverture des contribuables. Cela étant, plutôt qu'une approche purement quantitative et qui resterait limitée aux opérations sur place, je privilégie une démarche fondée sur la professionnalisation de la programmation et des investigations, en y intégrant les procédures conduites du bureau qui jouent un rôle essentiel, et fortement prépondérant s'agissant des particuliers. A titre d'illustration, dans la nouvelle organisation du contrôle des dossiers à fort enjeu, un contrôle réalisé du bureau par la DNVSF sur un dossier de son portefeuille constitue une nouvelle approche présentant une valeur ajoutée qui peut être supérieure à la procédure d'ESFP dont l'intérêt sur ces dossiers est limité, comme vous l'indiquez, notamment par la règle «du double». J'ai, en conséquence, demandé à la DGFIP de réfléchir à la valorisation des différents «points d'impact » sur le tissu fiscal qu'ils soient issus du contrôle du bureau ou du contrôle externe, ainsi qu'aux modalités qui permettraient d'en augmenter le nombre sans en restreindre 1'efficacité.

Première partie
Les finances publiques

Chapitre IV

Une institution financière

La Banque de France : une nouvelle stratégie face à un environnement plus instable

La Banque de France : Une nouvelle stratégie face à un environnement plus instable

PRESENTATION

Banque centrale nationale, membre de l'Eurosystème[160]*, la Banque de France participe à la définition et à l'exécution de la politique monétaire de la zone euro. A ce titre, elle joue un rôle essentiel dans le financement de l'économie. Elle exerce également des missions de service public pour le compte de l'Etat, notamment dans le cadre du traitement du surendettement des ménages.*

Dans un rapport public thématique[161] *de mars 2005, la Cour dressait un constat sévère sur sa gestion alors que la Banque de France venait d'enregistrer, pour la première fois de son histoire, une perte sur l'exercice 2003. Les recommandations formulées dans ce rapport ont fait l'objet d'un suivi dans les rapports publics annuels de 2007 et de 2008. La Banque de France a mis en œuvre un certain nombre de réformes délicates et indispensables, qui étaient recommandées par la Cour.*

Aujourd'hui, malgré le redressement de son résultat net, elle est confrontée à de nouveaux défis liés à la fois à la forte instabilité de l'environnement financier mondial et à l'évolution du contexte dans lequel elle exerce ses missions.

La crise financière qui a commencé à l'été 2007 a profondément modifié les conditions d'intervention de l'Eurosystème. Des mesures de politique monétaire dites « non conventionnelles » ont été mises en œuvre à partir d'octobre 2008. Certaines d'entre elles ont été progressivement réduites en 2010, puis réactivées à partir de début août 2011, en raison

[160] L'Eurosystème désigne l'ensemble formé par la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des pays qui partagent la même monnaie, l'euro. 17 Etats membres ont adopté l'euro (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal au 1er janvier 1999 ; Grèce au 1er janvier 2001, Slovénie au 1er janvier 2007, Chypre et Malte au 1er janvier 2008, Slovaquie au 1er janvier 2009, Estonie au 1er janvier 2011). Le système européen de banques centrales (SEBC) comprend, en outre, les banques centrales des Etats membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de la zone euro.

[161] Cour des comptes, rapport public thématique, « *La Banque de France* », mars 2005.

de la crise de la dette souveraine de certains Etats de la zone euro. Ces mesures sont porteuses de risques financiers nouveaux pour l'Eurosystème. La présente insertion analyse uniquement leur incidence sur la situation financière de la Banque de France, la conduite de la politique monétaire ne relevant pas de la compétence de la Cour.

L'organisation de l'Eurosystème évolue, par ailleurs, progressivement d'un modèle où les décisions prises en commun étaient mises en œuvre par chacune des banques centrales nationales vers un modèle plus intégré où la mise en œuvre est effectuée, pour certaines activités, par quelques-unes d'entre elles. Cette spécialisation contraint la Banque de France à défendre ses intérêts propres et les intérêts nationaux dans ce nouveau modèle, en participant activement aux comités de la Banque centrale européenne (BCE) et en formulant des offres de service dont le caractère compétitif est un critère important de sélection. Or, ses charges d'exploitation demeurent élevées et elle reste la banque centrale nationale de la zone euro dont les effectifs sont les plus nombreux (13 000 agents en équivalent temps plein fin 2010[162]), malgré la réduction intervenue depuis 2005.

Cet environnement en mutation rapide implique une double exigence :

- une stratégie, couvrant à la fois la gestion financière et la gestion interne, qui soit adaptée aux conditions nouvelles d'exercice des missions de la Banque de France ;

- un effort accru de maîtrise des charges afin de garantir son efficience, sa compétitivité et en définitive, son indépendance.

Institution publique *sui generis*, la Banque de France a vu son rôle profondément transformé par le passage à l'euro. Elle n'a plus à défendre seule la monnaie nationale. Ses emplois et ses ressources sont largement contraints et mutualisés. Sa situation financière reflète à la fois des décisions collectives prises au sein de l'Eurosystème, auxquelles le gouverneur participe selon le principe « un homme égal une voix », et des décisions de gestion qui lui sont propres. Son action doit être évaluée au regard de ses missions de banque centrale et de ses missions d'intérêt général, qui en font un cas à part au sein de la zone euro.

[162] Le bilan social donne un chiffre de près de 15 000 agents qui comprend tous les agents, y compris les préretraités et les agents qui ne sont pas rémunérés (par exemple, les agents détachés ou en position hors cadre). L'effectif comptable des agents rémunérés par la Banque est de 14 024. L'effectif net en équivalent temps plein est de 13 009.

I - Les spécificités d'une banque centrale nationale de la zone euro

A - La dualité des missions

L'Eurosystème fonctionne selon un principe dit de « décentralisation opérationnelle » : les décisions de politique monétaire, prises de manière centralisée, sont mises en œuvre simultanément par les banques centrales nationales, en s'appuyant sur une gamme d'instruments qui permettent l'ajustement de la liquidité bancaire et le pilotage des taux d'intérêt. Dans ce cadre, la Banque de France assure un ensemble de missions de banque centrale qui lui sont dévolues en application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[163], et que le code monétaire et financier qualifie de missions fondamentales.

Elle exerce également, à la demande de l'Etat ou avec son accord, des missions d'intérêt général qui lui sont largement spécifiques (gestion du compte du Trésor, secrétariat des commissions de surendettement, etc.) et qui mobilisent une part des effectifs beaucoup plus élevée (38 % du total) que dans les autres banques centrales nationales de l'Eurosystème[164].

[163] Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est un des deux traités issus de la négociation qui conduisit à l'adoption du traité de Lisbonne. Il prend la suite du traité instituant la Communauté européenne et est entré en vigueur le 1er décembre 2009 à l'issue des procédures de ratification dans les 27 Etats membres.
[164] 5 % en Allemagne, 14 % en Espagne, 22 % en Italie, et 23 % en Grèce.

Les missions fondamentales de la Banque de France

La Banque de France participe à l'accomplissement des missions et au respect des objectifs assignés au SEBC par le traité. Chargée de l'exécution des opérations de politique monétaire, elle refinance les banques françaises en leur prêtant, contre garanties, les liquidités dont elles ont besoin. Il lui est interdit d'accorder tout type de crédit à toute entité publique non bancaire. Elle détient et gère les réserves de change de l'Etat en or et en devises. Elle assure également la gestion déléguée des réserves de change qu'elle a transférées à la BCE. Elle veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement et s'assure de la sécurité des moyens de paiement et, en coopération avec l'Autorité de contrôle prudentiel et/ou l'Autorité des marchés financiers, des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers. Elle est seule habilitée, sur le territoire national, à émettre les billets en euros et assure l'entretien de la monnaie fiduciaire (pièces et billets). Elle établit la balance des paiements et la position extérieure de la France.

La Banque de France porte à son bilan des actifs productifs de revenus (avoirs en devises, concours aux établissements de crédit, relations avec l'Eurosystème, titres) et d'autres qui ne le sont pas (avoirs en or). Au passif, figurent principalement une ressource gratuite (les billets en euros), des passifs qui doivent être rémunérés (réserves obligatoires des banques, etc.), des provisions, des capitaux propres et des réserves.

Le bilan simplifié de la Banque se présente comme suit :

Bilan simplifié de la Banque de France en 2004 et 2010

ACTIF *(M€)*	31/12/04	31/12/10	PASSIF *(M€)*	31/12/04	31/12/10
Réserves de change en or et en devises	**55 251**	**126 188**	**Billets en circulation**	**95 928**	**157 415**
- Or	*30 863*	*82 640*	**Engagements en euros envers les établissements de crédit de la zone euro dans le cadre des opérations de politique monétaire**	**26 407**	**44 643**
- Devises	*24 388*	*43 548*	**Relations avec l'Eurosystème**	**112**	**28 363**
			Dépôts de non-résidents en € et en devises	**5 056**	**111 860**
Concours aux établissements de crédit dans le cadre de la politique monétaire (dont opérations de refinancement)	**14 066**	**34 984**	**Autres éléments de passif**	**13 619**	**40 214**
Autres concours en € aux établissements de crédit de la zone euro (hors titres)	**2 425**	**24 716**	**Comptes de réévaluation**	**7 548**	**67 961**
Relations avec l'Eurosystème	**74 369**	**85 998**	**Fonds pour risques généraux**	**345**	**1 835**
- Créance sur la BCE au titre de la répartition des billets	*50 278*	*76 506*			
- Participation au capital de la BCE, créance sur la BCE au titre des avoirs de réserves transférés et divers	*24 091*	*9 492*	**Réserve de réévaluation des réserves en or et en devises de l'Etat**	**21 264**	**21 822**
Titres (hors titres en devises détenus dans le cadre de la gestion des réserves de change et titres de participation dont titres BCE)	**16 370**	**160 876**	**Capital, réserves, report à nouveau**	**3 185**	**4 954**
- Titres détenus dans le cadre de la politique monétaire	*0*	*21 336*			
- Portefeuille monétaire pour compte propre en euro	*11 224*	*69 079*			
- Portefeuille adossé à des dépôts de la clientèle	*0*	*58 984*			
- Autres titres	*5 146*	*11 477*			
Autres éléments d'actif	**11 065**	**48 864**	**Résultat de l'exercice**	**82**	**2 559**
Total actif	**173 546**	**481 626**	**Total passif**	**173 546**	**481 626**

B - La mutualisation des ressources et des pertes

Le capital de la BCE est détenu par les banques centrales de l'Union européenne selon une clé révisée tous les cinq ans. Les banques centrales nationales de la zone euro souscrivent et libèrent 100 % de leur quote-part du capital, reçoivent un dividende de la BCE (lorsque son résultat le permet) et sont tenues de couvrir les pertes de cette dernière. Les autres banques centrales nationales n'honorent que 3,75 % de leur

quote-part de capital et ne participent ni aux pertes ni au résultat bénéficiaire.

Les membres de l'Eurosystème (banques centrales nationales et BCE) se partagent les ressources correspondant aux billets en circulation libellés en euros et le revenu qu'elles dégagent au titre des opérations de politique monétaire proportionnellement à leur clé dans le capital de cette dernière (20,32 % pour la Banque de France). Elles peuvent également se partager, sur décision du Conseil des gouverneurs, les pertes éventuelles afférentes aux opérations de politique monétaire réalisées pour le compte du SEBC.

II - Les opérations financières de la Banque

La situation financière de la Banque a considérablement évolué depuis le rapport public de la Cour de mars 2005.

L'exercice 2003 s'était soldé par une perte de 179 M€. Il était alors impératif de réduire les charges de structure afin de préserver l'équilibre financier dans un contexte de taux d'intérêt durablement bas, limitant ainsi les ressources susceptibles d'être retirées de l'exercice des missions de politique monétaire.

En 2010, la Banque a réalisé un bénéfice net de près de 2,6 Md€, niveau qui n'avait pas été observé depuis 1970.

A - Un équilibre financier transformé

1 - Une forte croissance de la taille du bilan

Le bilan de la Banque de France a triplé depuis 2003 et atteint près de 482 Md€ en 2010.

Cette augmentation résulte, de manière structurelle, de la croissance de la circulation des billets en euro et des modalités de partage des ressources correspondantes au sein de l'Eurosystème. Elle est favorable à la France (cf. encadré ci-après). La Banque a ainsi bénéficié du partage d'une ressource en billets plus largement utilisée au sein et en dehors de la zone euro, en raison du développement du rôle international de l'euro. Ce partage est indépendant du montant de ses propres émissions de billets, ce qui constitue une différence fondamentale avec l'époque antérieure au passage à l'euro.

Partage des ressources en billets au sein de l'Eurosystème

Le partage des billets en circulation libellés en euros entre les banques centrales nationales membres de l'Eurosystème se fait proportionnellement à leur part dans le capital de la BCE.

La Banque de France est favorisée par un tel partage, le montant des billets mis en circulation à ses guichets étant très inférieur à sa quote-part dans la circulation fiduciaire de la zone euro. Elle dispose donc, au-delà de ses émissions nettes de billets, d'une ressource supplémentaire.

La contrepartie à l'actif de son bilan de ce supplément de ressources constitue une créance sur l'Eurosystème qui est rémunérée au taux marginal des opérations de refinancement bancaire. Cette créance s'élevait à 76,5 Md€ à fin 2010, contre 50,3 Md€ à fin 2004. Le revenu en résultant a atteint 2,7 Md€ en 2008, mais reste fluctuant, car il est lié au niveau des taux directeurs de la zone euro (il ne s'élevait plus en 2010 qu'à 756 M€).

Plus récemment, la crise financière a entraîné, notamment en 2008 et 2009 et à nouveau depuis l'été 2011, une très forte augmentation de la taille du bilan de la Banque, sous l'effet de l'accroissement du volume des refinancements consentis aux établissements de crédit.

Des banques centrales extérieures à la zone euro ont, par ailleurs, transféré la gestion d'une partie de leurs réserves de change, des banques commerciales[165] vers la Banque de France, pour réduire leurs risques.

Enfin, la valeur du stock d'or a fortement progressé à la suite de l'augmentation du cours de l'or.

2 - Une gestion financière plus orientée vers le rendement

Pour atteindre l'objectif de stabilité des prix, le principal instrument utilisé par la BCE est le taux d'intérêt – le même pour l'ensemble des Etats de la zone euro – auquel les banques centrales nationales prêtent de la monnaie centrale aux banques commerciales implantées dans leur pays pour répondre à leurs besoins de liquidité.

L'importance des concours accordés par la banque centrale dépend étroitement des modalités de refinancement du système bancaire.

[165] L'encours des dépôts confiés par les banques centrales étrangères est ainsi passé de 28,73 Md€ en 2007 à 89,6 Md€ en 2008, puis à environ 100 Md€ en 2009 et 2010. La Banque de France dégage une marge d'intermédiation sur le placement de ces disponibilités.

En France, les banques ont fortement développé leurs activités de marché et ont pu, tout au moins jusqu'à un passé récent, se refinancer par ce canal sans recourir systématiquement au refinancement par la Banque centrale. Celle-ci a disposé de ce fait d'une ressource importante constituée notamment des billets et des dépôts rémunérés de ces banques.

Structurellement supérieure aux emplois affectés à l'animation du marché des liquidités et des taux d'intérêt, cette ressource d'origine monétaire lui a permis de constituer, pour l'essentiel en 2007 et 2008, d'importants portefeuilles de titres en euros à plus long terme. La Banque a décidé de les conserver jusqu'à l'échéance[166] pour se procurer des revenus réguliers. L'encours de ces portefeuilles monétaires classés en titres d'investissement et comptabilisés à leur valeur d'acquisition (et non valorisés à leur valeur de marché en fin d'exercice) est passé de 24 à 54 Md€ entre 2007 et 2010.

Ces portefeuilles, même s'ils sont adossés à des ressources monétaires, ne relèvent pas des missions de politique monétaire de la Banque de France. Leurs résultats ne sont donc pas partagés au niveau de l'Eurosystème. Les règles adoptées par l'Eurosystème, à compter de 2003, laissent chaque banque centrale nationale libre de décider de l'utilisation de ces ressources d'origine monétaire (prêts bancaires, portefeuilles titres, etc.).

La Banque de France a privilégié la constitution de portefeuilles de titres destinés à « figer » des taux de rendement élevés sur un horizon plus long, quelles que soient les évolutions des taux directeurs de la BCE.

Ces portefeuilles, qui relèvent d'une gestion financière « pour compte propre » de la Banque, visent à couvrir, par leurs revenus, ses charges d'exploitation élevées, à sécuriser son résultat et, par voie de conséquence, le montant du dividende versé à l'Etat. La stratégie d'investissement des portefeuilles « pour compte propre » de la Banque est déterminée par le gouverneur, qui est assisté d'un comité actif-passif[167].

[166] L'évaluation comptable de ces portefeuilles n'est pas corrélée avec les variations des marchés financiers : les titres d'investissement qui sont conservés jusqu'à leur maturité (correspondant à l'acronyme anglais HTM – held to maturity -) restent enregistrés, dans le bilan de la Banque, à leur valeur d'acquisition. La variation de la valeur des titres sur le marché n'est pas comptabilisée dans les comptes de la Banque.

[167] Le comité actif-passif est présidé par le gouverneur et comprend les deux sous-gouverneurs, le directeur général des opérations et le directeur des finances et du contrôle de gestion, celui-ci assumant le secrétariat du comité. Ce comité se réunit deux ou trois fois par an afin de conseiller le gouverneur ; il formule un avis en particulier sur le volume des investissements, l'allocation par type d'actifs ainsi que la duration des portefeuilles.

3 - Une forte progression du résultat et une augmentation importante des dividendes versés à l'Etat

Le résultat net de la Banque a progressé dès 2005 et a considérablement augmenté à partir de 2007 pour atteindre en 2010 près de 2,6 Md€.

Cette évolution s'explique largement, jusqu'en 2008, par l'augmentation du revenu tiré des opérations de politique monétaire[168], en lien avec la croissance de la circulation des billets en euro. En 2009 et en 2010, alors que ce revenu diminuait fortement du fait de la baisse des taux directeurs de la BCE, les revenus des portefeuilles monétaires « pour compte propre » classés en titres d'investissement (2 387 M€, puis 2 172 M€) ont permis, à eux seuls, de couvrir les charges nettes de la Banque.

Les modalités de partage du résultat distribuable de la Banque ont été précisées en 2006. L'Etat s'est engagé à ce que la Banque puisse en conserver le quart pour compléter progressivement la couverture des engagements de son régime spécial de retraite, l'Etat percevant une part prépondérante (75 %). Cette répartition (25/75) a été formalisée en 2010 dans un échange de lettres entre le ministre chargé de l'économie et le gouverneur.

L'amélioration de la situation financière de la Banque s'est traduite par une augmentation importante de l'impôt sur les sociétés acquitté (plus de 1,5 Md€) et du dividende versé à l'Etat (1,55 Md€ au titre de l'exercice 2010). Ce dividende est inférieur à celui d'EDF qui a été de 2,1 Md€, mais très supérieur, par exemple, à celui versé par la Caisse des dépôts et consignations (660 M€), au titre de l'exercice 2010. Il a constitué ainsi, au cours des dernières années, l'un des plus importants produits des participations financières de l'Etat.

B - Les résultats de la gestion active des réserves de change

La Banque de France détient et gère les réserves de change de l'Etat, qui sont inscrites à l'actif de son bilan. Ces réserves s'élevaient au 31 décembre 2010 à près de 141 Md€, dont 82,6 Md€ de réserves en or,

[168] Revenus tirés des opérations de refinancement, de la créance sur la BCE au titre de la répartition des billets, etc.

43,5 Md€ de réserves en devises[169] et 14,7 Md€ d'avoirs en droits de tirage spéciaux (DTS[170]).

A la suite du transfert à la BCE de 8 Md€ au titre de la constitution de ses réserves de change, les réserves restées dans les livres de la Banque de France sont devenues une seconde ligne de défense de la valeur de l'euro[171]. La composition des réserves de change de la France devenant moins subordonnée à l'objectif d'intervention, la Banque s'est engagée dans une politique de diversification des réserves en devises.

Le cadre institutionnel de la gestion des réserves de change

En inscrivant la détention et la gestion des réserves de change parmi les missions fondamentales du SEBC, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a conféré aux autorités monétaires la responsabilité exclusive des décisions à prendre en la matière. Ainsi les décisions concernant la taille, la composition, les modalités de gestion, les interventions de change relèvent, selon le cas, du gouverneur de la banque centrale nationale ou du conseil des gouverneurs de la BCE. Ces décisions doivent être prises en toute indépendance, les dispositions du Traité prohibant toute instruction donnée par les gouvernements des États membres de l'Union concernant les missions fondamentales. Elles n'interdisent pas cependant un dialogue avec l'Etat.

1 - Les cessions d'or

Un accord est intervenu entre l'Etat et la Banque de France, matérialisé par un communiqué conjoint publié le 19 novembre 2004[172], en vue de gérer plus activement les réserves de change.

L'accord visait à vendre une fraction du stock d'or[173] qui n'est pas productif d'intérêts et à en réinvestir le produit dans des portefeuilles en devises. Ces portefeuilles devaient procurer un revenu supplémentaire

[169] Les réserves en devises sont placées en titres obligataires étrangers.
[170] Actif de réserve international, créé en 1969 par le FMI et dont la valeur est basée sur un panier des quatre grandes devises : dollar, euro, livre sterling et yen.
[171] Les réserves de la BCE, destinées aux interventions sur le marché des changes, en constituent la première ligne.
[172] Communiqué de presse conjoint du ministère de l'économie des finances et de l'industrie et de la Banque de France du 19 novembre 2004.
[173] Le communiqué du 19 novembre 2004 précisait : "Le rythme de mise en œuvre du programme de vente dépendra du jugement que le Gouverneur portera, au fur et à mesure, sur l'opportunité d'y procéder, en particulier au vu de l'évolution des cours observés sur le marché de l'or".

supérieur à 200 M€ par an et augmenter à due concurrence le dividende versé à l'Etat[174].

Cet accord avait été rendu possible par le renouvellement, pour une période de cinq ans à compter du 27 septembre 2004, de l'accord de Washington conclu en 1999[175] entre quinze banques centrales européennes destiné à encadrer les ventes d'or. La Banque de France avait alors marqué son intention de vendre entre 500 et 600 tonnes d'or.

Entre décembre 2004 et septembre 2009, la Banque a mis en œuvre l'accord avec l'Etat en vendant 589 tonnes d'or, réduisant ainsi le stock de l'ordre d'un cinquième (- 19,5 %)[176]. Compte tenu de l'appréciation du cours de l'or[177], ces ventes ont permis de dégager d'importantes plus-values de cession (4,67 Md€ en montant cumulé).

Au plan patrimonial cependant, le résultat de ce programme n'est pas aussi satisfaisant, en raison de l'appréciation du cours de l'once d'or à partir de 2005. S'il n'avait pas été exécuté, la valeur des réserves en or aurait été, à fin 2010, supérieure de 19,4 Md€. La valeur en euro des réinvestissements en devises réalisés à partir des cessions d'or s'élevait pour sa part à 9,2 Md€ fin 2010.

A partir de l'été 2007, la crise financière a provoqué l'abaissement sensible des taux d'intérêt, alors que l'once d'or s'appréciait en moyenne de 20 % sur l'année. Les perspectives de rentabilité des actifs financiers en titres s'écartaient donc très significativement de celles des actifs financiers en or, en faveur de ce dernier. La Banque de France n'en a pas moins poursuivi son programme de cessions jusqu'à son terme[178]. Les autres banques centrales nationales qui avaient entrepris des programmes de cession les ont interrompus plus tôt (Belgique en 2005, le Portugal en 2006, l'Autriche et l'Espagne en 2007).

---

[174] Extrait du communiqué du 19 novembre 2004 : « Au bout de cinq ans, le portefeuille en devises ainsi constitué, qui sera individualisé, devrait permettre à la Banque de France d'obtenir un revenu supplémentaire supérieur à 200 millions d'euros par an, qui fera l'objet d'un versement prioritaire à l'Etat».

[175] Cet accord connu sous son acronyme anglais (Central Bank Gold Agreement 2) a été renouvelé en septembre 2009 dans des conditions plus restrictives, puisque le programme et le plafond annuel des ventes d'or ont été abaissés, respectivement, de 2 500 à 2 000 tonnes sur cinq ans et de 500 à 400 tonnes par an.

[176] Le stock d'or est passé de 2 984,7 tonnes à 2 435,4 tonnes entre la fin 2004 et la fin 2009.

[177] Le cours de l'once d'or qui s'établissait à 438 $ à la fin de l'année 2004, s'élevait à 1 104 $ à la fin de 2009, au moment de la fin du programme. Il se situait à près de 1 600 $ fin 2011.

[178] Les cessions d'or sont intervenues entre 2004 et 2009 : 40 tonnes en 2004 ; 161,1 en 2005 ; 104,6 en 2006 ; 124,6 en 2007 ; 102,9 en 2008 ; 56 en 2009.

2 - La diversification des réserves en devises

La Banque a réinvesti le produit des cessions d'or dans des titres en devises destinés à diversifier la composition des réserves de change, dont le dollar américain constitue le socle traditionnel. A partir de 2004, elle a acquis des titres libellés principalement en dollars australiens et en livres sterling, qui présentaient des taux de rémunération supérieurs à ceux en dollar américain.

Les résultats modestes dégagés en 2005 et 2006 sur le placement de ces devises et les moins-values latentes apparues sur les portefeuilles en livres sterling en 2007 ont amené la Banque à modifier la gestion de ses placements.

En 2008, et au cours des années suivantes, des allègements de positions en livre sterling ont été réalisés. La perte de change nette enregistrée à la suite de ces cessions de titres libellés en livres sterling s'est élevée, sur la période 2007-2010, à 1,6 Md€[179].

3 - L'impact sur les réserves de réévaluation

Les variations quotidiennes des cours de l'or et des devises contre l'euro exposent la Banque de France à un risque de change du fait de la détention et de la gestion des réserves de change de l'Etat, inscrites à l'actif de son bilan. L'Etat apporte une couverture contre ce risque, sous la forme de deux réserves, inscrites au passif du bilan de la Banque : la réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat (RRROE) et la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat (RRRDE).

Le résultat de la Banque est ainsi « insensibilisé » au risque de change.

La couverture du risque de change par les réserves de réévaluation

Les plus et moins-values réalisées lors des cessions d'or et de titres en devises ainsi que les pertes latentes au 31 décembre provenant des portefeuilles en devises sont imputés sur les réserves de réévaluation. Ce dispositif est précisé par la convention du 31 mars 1999 entre l'Etat et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'Etat, modifiée par avenant à deux reprises en 2002 et 2007.

[179] Ce montant de perte est obtenu en ajoutant aux gains et pertes réalisés sur les quatre exercices de 2007 à 2010, les moins-values latentes enregistrées en 2007 et en 2008.

Cette convention prévoyait à l'origine que les pertes sur devises qui excéderaient le montant de la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat (RRRDE) seraient imputées sur la réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat (RRROE) ; cette dernière devait cependant être reconstituée, à due concurrence, les années suivantes, par affectation des gains sur devises et, le cas échéant, par prélèvement sur le bénéfice net limité à 10 % de ce dernier. Il était également prévu que, si les pertes épuisaient la RRROE, elles seraient couvertes par un concours du Trésor public avant arrêté des comptes de la Banque. Enfin, la convention de 1999 imposait que la RRRDE soit suffisante pour couvrir les pertes qui résulteraient d'un retour des cours de change aux niveaux les plus défavorables constatés sur les 10 derniers exercices. Si ce n'était pas le cas, un prélèvement serait opéré sur le bénéfice net (dans la limite de 10 %).

Une nouvelle convention sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'Etat, en date du 20 décembre 2010, s'est substituée à la convention du 31 mars 1999 (voir plus bas).

La Banque de France a enregistré, sur la période 2007-2010, des moins-values latentes de change de 5,2 Md€ dont 2,8 Md€ au titre des devises de diversification, notamment la livre sterling.

Evolution des réserves de réévaluation entre 2007 et 2010

(en M€)

	2007	2008	2009	2010
RRROE (début d'exercice)	**20 033,6**	**18 499,3**	**18 499,3**	**18 499,3**
Reprise sur RRROE	-2 612,4			
RRROE (fin d'exercice)	**18 499,3**	**18 499,3**	**18 499,3**	**18 499,3**
RRRDE (début d'exercice)	**3 048,90**	**2 904,4**	**1 996,4**	**3 062,4**
Résultat de change sur devises (gains – pertes réalisés)	12,4	307,7	269,9	251,1
Moins-values latentes	-2 769,2	-2 441,8	-32	0
Plus-values de cessions d'or	2 612,4	1 215,8	825	9,1
RRRDE (fin d'exercice)	**2 904,4**	**1 996,4**	**3 062,4**	**3 322,8**
RRRDE sans abondement de la PV de cessions d'or	*292*	*-1 842,1*	*-1 604*	*-1 352,8*

Source : Cour des comptes, sur la base de données Banque de France

Ces moins-values latentes conduisant dès 2007 à un épuisement de la réserve de réévaluation des réserves en devises (RRRDE), la convention de 1999 a fait l'objet, en décembre 2007, d'un avenant. Celui-ci prévoyait d'imputer à cette réserve au 31 décembre 2007 les plus-values de cession d'or réalisées depuis 2004 et les plus-values de cession ultérieures. Ce mécanisme a permis d'abonder la RRRDE à hauteur de 4,6 Md€ entre 2007 et 2010 et ainsi de « neutraliser » l'impact sur le résultat des moins-values latentes sur devises (5,2 Md€).

Sans cette modification de la convention, l'insuffisance de la RRRDE aurait obligé à opérer un prélèvement sur le bénéfice net de la Banque, réduisant d'autant le dividende de l'Etat[180]. A contrario l'avenant a conduit à réduire le montant des réserves de réévaluation et, par conséquent, le « matelas » de protection de la Banque contre le risque de change.

Au total, l'objectif budgétaire fixé en 2004 par l'Etat à la politique de diversification des réserves de change et consistant à générer un revenu supplémentaire de 200 M€ par an a été atteint sans difficulté, parce qu'il était modeste. Au plan patrimonial, les cessions d'or se sont révélées peu opportunes dans le contexte d'instabilité financière internationale, compte tenu de la sécurité attachée à cette classe d'actifs en période de crise. Enfin, la constitution de portefeuilles dans les devises de diversification a été à l'origine de moins-values de change, sans que ces dernières influent sur le résultat de la Banque grâce aux réserves de réévaluation.

C - Des risques accentués par la crise financière

La situation financière de la Banque doit être replacée dans un environnement qui est aujourd'hui porteur de risques financiers nouveaux et considérablement accrus, en raison des liens étroits qui existent entre la solidité du système financier européen et la crise affectant les dettes souveraines.

Les banques centrales de l'Eurosystème sont ainsi devenues un acteur majeur pour prévenir et gérer la crise bancaire et pour faire face à la montée des craintes de défaillance d'Etats de la zone euro. Leur mission en est rendue beaucoup plus complexe, car il ne s'agit plus seulement de préserver la stabilité monétaire mais également de concourir à la stabilité financière.

En élargissant la portée et l'ampleur de leurs opérations, les banques centrales voient leur exposition au risque s'accroître. La Banque de France a dû en tirer récemment les conséquences en convenant avec l'Etat d'augmenter progressivement ses fonds propres par affectation du

[180] Cf. encadré ci-dessus. La RRRDE aurait été insuffisante, en 2007, pour couvrir les risques associés aux plus bas cours de change des dix dernières années. Un prélèvement sur le bénéfice net de la Banque aurait donc dû être effectué pour couvrir ce risque. Des prélèvements auraient également dû intervenir en 2008.

résultat[181], cet effort s'ajoutant à celui que l'Etat consentait déjà pour la couverture des engagements de retraite de la Banque.

1 - La montée du risque de crédit lié aux opérations de politique monétaire

La crise financière a fragilisé les établissements bancaires. A la suite de la défaillance, en 2008, de cinq banques (dont principalement Lehman Brothers), la Banque fédérale d'Allemagne, la Banque centrale du Luxembourg et la Banque nationale des Pays-Bas ont rencontré des difficultés pour recouvrer des créances apportées par ces banques en garantie d'opérations de refinancement.

Le risque de perte (évalué à 5 736 M€ en février 2009) a été partagé au sein de l'Eurosystème, sous la forme d'une provision répartie entre les banques centrales nationales selon la clé de répartition du capital de la BCE. La Banque de France a, pour sa part, provisionné 1 184 M€ dans ses comptes de l'exercice 2008[182].

Afin de faciliter le refinancement à moyen et long terme des banques, l'Eurosystème a mis en œuvre, entre le 1er juillet 2009 et le 30 juin 2010, un programme d'achat d'obligations sécurisées[183].

Au 31 décembre 2010, la Banque de France en détenait 11,5 Md€ sur un encours total de 60,9 Md€. En octobre 2011, la BCE a décidé de lancer un nouveau programme d'achat d'obligations sécurisées d'un montant cible de 40 Md€. A fin 2011, l'encours des deux programmes d'achat d'obligations sécurisées s'élève au total à 62,1Md€, à l'échelle de l'Eurosystème (59Md€ pour le premier et 3,1Md€ pour le second, selon la Situation financière consolidée de l'Eurosystème au 23 décembre 2011).

Les turbulences sur les marchés de la dette publique de certains Etats de la zone euro ont contraint l'Eurosystème à mettre en œuvre, à compter de mai 2010, un programme de rachat de leurs titres souverains[1] (« Securities Markets Programme ») dont les revenus comme les pertes éventuelles sont partagés. A fin 2010, la Banque de France portait une quote-part du programme d'une valeur de 12Md€ et

[181] Ce renforcement s'effectue sans modifier le principe de partage du revenu distribuable qui en attribue 75 % à l'Etat et 25 % à la Banque.

[182] Des reprises de provision ont été effectuées en 2009 (356 M€) et en 2010 (372 M€).

[183] Obligations de moyen et long terme émises par les établissements de crédit, dont le remboursement et le versement des intérêts sont garantis par les flux financiers provenant de portefeuilles dédiés de prêts (ou de titres représentatifs de portefeuilles de prêts) inscrits à l'actif du bilan de la banque, représentant la « sécurité » des obligations.

avait perçu des revenus nets substantiels sur ces portefeuilles (378 M€ en 2010).

A partir de l'été 2011, le programme d'achat de dettes souveraines a été réactivé et, fin 2011, le montant total des titres acquis par l'Eurosystème s'élevait à 211Md€.

A ce stade, aucune provision pour dépréciation n'a été constituée au titre de ces portefeuilles, car les facteurs déclenchant une dépréciation communs à l'ensemble des banques centrales nationales de la zone euro, ont été définis de manière restrictive[184].

Par ailleurs, les deux plans d'échange volontaire des titres de dette grecque du 21 juillet, puis du 27 octobre 2011, concernaient les créanciers privés mais ni la BCE, ni les banques centrales nationales, de l'Eurosystème.

2 - L'accentuation du risque de crédit liée à la gestion financière « pour compte propre »

La Banque de France a constitué en adossement de ses ressources monétaires, des portefeuilles classés en titres d'investissement, qui ne relèvent pas de ses missions de politique monétaire mais d'une gestion financière « pour compte propre », c'est-à-dire à sa seule initiative.

Ces portefeuilles en euros « pour compte propre », d'un montant de 56,7 Md€ au 31 décembre 2010, étaient constitués, pour plus des quatre cinquièmes de titres de dettes souveraines de la zone euro[185], 44% du total ayant été investi dans des titres de dette d'Etat pour lesquels la probabilité de défaut n'était pas nulle à l'origine (Grèce, Irlande, Portugal, Italie, Espagne).

Cette stratégie d'investissement pour compte propre lui a permis, en 2009 et en 2010, de dégager des revenus élevés.

Bien que les gains et pertes éventuels afférents à ces portefeuilles n'aient pas vocation à être partagés au sein de l'Eurosystème, la Banque a décidé, au nom des principes d'homogénéité et de permanence des

[184] Une dépréciation n'est prévue qu'en cas de « *détérioration significative de la solvabilité de l'émetteur* ». Celle-ci s'apprécie en fonction de la réalisation de l'une des trois situations qui caractérisent le défaut : un défaut de paiement d'intérêts ou de remboursement du capital est observé ; une restructuration de toute ou partie de la dette de l'émetteur est annoncée ; le soutien apporté par l'Union européenne ou le FMI est officiellement suspendu.

[185] Le portefeuille contenait également 10 % de titres d'émetteurs supranationaux (par exemple, Banque européenne d'investissement) et d'obligations foncières, qui sont tous notés AAA.

méthodes comptables, de leur appliquer les règles relatives aux tests de dépréciation prévues pour le portefeuille « *Securities Markets Programme* ». Par application de ces règles, aucune provision pour dépréciation n'a été constituée à ce stade.

Au cours de l'année 2011, la Banque de France a accru la part des obligations sans risque dans la composition de ses portefeuilles d'investissement.

La Banque devrait réexaminer les objectifs de sa gestion financière pour compte propre afin de renforcer la sécurité de ses portefeuilles d'investissement, même si cela doit s'opérer au détriment du rendement.

En outre, ces objectifs devraient faire l'objet d'un dialogue renforcé avec l'Etat, compte tenu de leur impact potentiel sur les fonds propres de la Banque, et donc sur le dividende versé au budget général.

3 - L'incidence des nouvelles possibilités de financement accordées au FMI

Afin d'endiguer la crise de liquidité apparue en 2007-2008, le G20 a décidé d'accroître les possibilités d'intervention du FMI pour garantir la stabilité financière. Dans ce cadre, l'Etat a signé, en 2009 et 2010, de nouveaux engagements de financement en faveur du FMI.

Si ces engagements étaient mobilisés, ils se traduiraient par une aggravation importante du risque de change supporté par la Banque[186].

Le montant de la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat (RRRDE) n'atteignant plus que 3,3 Md€ fin 2010, une nouvelle modification de la convention du 31 mars 1999 a été décidée. Elle a abouti à fusionner cette réserve, à compter du 1er janvier 2011, avec la réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat (RRROE) dont le montant s'élevait à 18,5 Md€[187].

Au terme de cette fusion, la Banque disposait d'une réserve unifiée de 21,8 Md€ pour couvrir l'ensemble des risques de change, y inclus ceux qui se rapportent à l'utilisation par le FMI de ses nouvelles possibilités de financement.

[186] En effet, les créances en résultant, inscrites à l'actif du bilan de la Banque, sont libellées en DTS. Or, la valeur du DTS fluctue par rapport à l'euro.

[187] Dans son acte de certification de 2009, la Cour a analysé les deux réserves de réévaluation des réserves en or et devises comme ayant un caractère de réserve venant majorer le montant des fonds propres de la Banque et devant à ce titre figurer en immobilisation financière de l'Etat. En 2010, l'administration s'est rangée à cette position et la valeur de la participation de la Banque de France dans les comptes de l'Etat a été majorée de 24,4 Md€.

Cette fusion permet de couvrir plus largement les risques de pertes afférentes aux cours de change les plus défavorables constatés sur les dix derniers exercices, sans devoir ponctionner le bénéfice de la Banque – et le dividende versé à l'Etat – pour abonder la réserve.

Il conviendra de suivre le fonctionnement de ce nouveau dispositif de garantie, en particulier l'application des règles de reconstitution de la réserve unifiée[188], afin de vérifier qu'il assure une protection suffisante du bilan de la Banque.

D - Le nécessaire renforcement de la structure financière de la Banque

La capitalisation des banques centrales est très variable en raison de la nature et de l'ampleur, très différentes, des risques auxquels chacune d'entre elles peut être exposée.

Cette disparité peut également résulter des accords financiers entre la banque centrale et l'Etat concernant notamment le versement d'un dividende[189]. De plus, à la différence des banques commerciales, les banques centrales n'ont pas d'obligation de solvabilité dans la mesure où elles peuvent toujours honorer leurs engagements par voie d'émission.

Elles ne sont donc pas assujetties à une obligation réglementaire de fonds propres (dispositif de Bâle), d'autant qu'elles ne peuvent jamais faire faillite.

Elles ont cependant des exigences internes de fonds propres afin d'assurer leur solidité financière et d'asseoir ainsi leur indépendance.

1 - Une position médiane au sein de l'Eurosystème

A fin 2009, pour couvrir l'ensemble des risques financiers (y compris le risque de change adossé aux réserves de réévaluation des réserves en or et en devises de l'Etat), la Banque de France avait des

[188] Si la réserve unifiée est insuffisante pour couvrir les pertes qui résulteraient d'un retour des cours de change aux niveaux les plus défavorables constatés pendant les dix derniers exercices, elle est abondée par un prélèvement effectué sur le bénéfice net de la Banque, dans la limite de 20 % (contre 10 % auparavant). L'avenant fixe également un seuil minimum, qui n'existait pas auparavant, à partir duquel le prélèvement de 20 % interviendrait : cas où la réserve unifiée serait inférieure à 12 % des avoirs en or et en devises (au 31 décembre 2010, elle représentait 17 % de ces avoirs.

[189] Le taux de distribution du résultat net de la Banque de France sous forme de dividende occupe une position médiane (75 % contre 95 % pour les Pays Bas et 100 % pour l'Allemagne, mais 60 % en Italie, 50 % en Finlande et 50 à 60 % au Portugal).

capitaux propres et fonds à caractère de réserve disponibles qui dépassaient 27 Md€, soit 5,38 % de son bilan. Elle occupait une position médiane parmi les banques centrales nationales de l'Eurosystème.

Compte tenu du mode de fonctionnement des réserves de réévaluation qui, en l'état actuel des textes, sont exclusivement affectées à la couverture du risque de change, la Banque ne disposait, pour se prémunir contre les autres risques financiers[190] que de ses fonds propres de base (5,6 Md€[191]).

Ce montant représentait 1,12 % de son bilan, soit un niveau comparable à celui de la Bundesbank mais plus faible que la majorité des autres banques centrales nationales.

Or, seule une part réduite de ce montant peut effectivement servir à la couverture des risques financiers. En effet, un peu plus de 40 % des fonds propres de la Banque est constitué de réserves affectées à un objet précis (couverture des droits à retraite, provisions pour investissement, etc.). Les réserves dites « non affectées » (1,5 Md€ en 2009) servent à financer les participations que la Banque détient, principalement, dans le capital de la BCE et dans celui de la Banque des règlements internationaux (BRI).

Au total, seul le fonds pour risques généraux (FRG), qui s'élevait à 1,3 Md€ en 2009, était, selon la Banque, disponible pour la couverture de ses risques financiers autres que le change.

En 2010, un accord est intervenu entre l'Etat et la Banque pour augmenter progressivement ses fonds propres afin de tirer les conséquences d'une exposition aux risques financiers en croissance rapide[192], comme l'ont également décidé la BCE[193] et la Bundesbank.

Le capital de la Banque est désormais fixé à 1 Md€ et le plafond de la réserve spécifique à 2 Md€. Les dotations au FRG ont, par ailleurs, été poursuivies pour atteindre, fin 2010, un montant cumulé de plus de 1,7 Md€.

[190] Ce sont les risques sur opérations de politique monétaire, les risques de crédit sur portefeuilles monétaires pour compte propre, etc.
[191] Total du capital, des réserves affectées et non affectées, et du fonds pour risques généraux (FRG).
[192] Au-delà des risques qu'elle peut porter dans son bilan, la Banque est solidaire des autres banques centrales de l'Eurosystème sur les opérations de politique monétaire.
[193] En 2010, le conseil des gouverneurs a décidé de porter le capital de la BCE de 5 Md€ à 10,76 Md€ ; le plafond de la provision pour risque de change, de taux et de crédit, égal au capital libéré, a été relevé à due concurrence.

2 - Un effort à partager de renforcement des fonds propres

Devant l'accentuation des risques financiers sur les opérations de politique monétaire qui sont mutualisés au sein de l'Eurosystème, comme de ceux qui pèsent sur les portefeuilles d'investissement pour compte propre qui ne le sont pas, une augmentation des fonds propres plus forte et plus rapide qu'initialement prévu s'impose. Son ampleur et son rythme devraient être documentés en explorant des scénarios diversifiés.

Dès lors que les fonds propres doivent être générés en interne, l'Etat devra accepter des dividendes moins généreux.

La Banque devra consentir en contrepartie un effort accru de maîtrise de ses charges d'exploitation, à la mesure des enjeux de concurrence entre banques centrales nationales et des efforts consentis par l'Etat depuis plusieurs années pour faciliter le provisionnement des engagements de retraite et, depuis 2010, pour augmenter les fonds propres.

Au total, les opérations financières nouvelles de la Banque de France ont été principalement orientées vers la croissance du revenu financier et la stabilisation de celui-ci à un niveau élevé, afin, à la fois, de couvrir les charges d'exploitation et d'assurer un niveau confortable de dividendes pour l'Etat. L'accentuation des risques liés à la crise financière justifie désormais la mise en place d'une gestion financière d'abord orientée vers la sécurité.

III - L'adaptation de l'exercice des missions au temps de crise

La Banque a mis en œuvre, au cours de la décennie 2000, des réformes délicates et indispensables (adaptation de son implantation territoriale, restructurations au sein de la direction générale de la fabrication des billets, rationalisation de certaines fonctions de support). Elle n'est cependant qu'à mi-chemin dans la rationalisation de ses structures.

La mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour en 2005 doit être activée là où elles ne l'ont pas encore été, mais le contexte actuel, comme la recherche des économies d'échelle au sein de l'Eurosystème, imposent désormais des étapes supplémentaires de modernisation, d'une ampleur supérieure à celle des précédentes réorganisations.

L'enjeu pour la Banque, qui partage ce diagnostic, est d'accélérer la réorganisation de ses implantations territoriales, de ses activités pour compte de tiers, mais aussi de ses activités opérationnelles et fonctions de support.

La crise financière de la zone euro ne fait que renforcer ces exigences.

A - Un réseau territorial encore trop étendu

La Banque de France a restructuré son réseau entre 2004 et 2006. Le plan d'aménagement de son implantation territoriale (PAIT), adopté en 2003, s'est traduit par la fermeture de 83 succursales[194] (pour aboutir à 96 succursales en 2006), et par la rationalisation du traitement de la monnaie fiduciaire, puisque le nombre de caisses[195] a été ramené de 131 à 76 en 2006 (- 42 %).

Le réseau de la Banque n'en est pas moins encore très vaste, puisqu'il comprend près d'une succursale par département, et 32 implantations infra-départementales, avec un coût associé élevé, une activité variable selon les implantations et une productivité insuffisante. Il demeure le plus dense d'Europe[196].

Une nouvelle rationalisation de ce réseau devrait être engagée, selon une démarche adaptée à la spécificité de chacun des métiers (principalement la gestion de la circulation fiduciaire, l'analyse économique des entreprises, le traitement des dossiers de surendettement des ménages[197]) qui y sont exercés[198].

[194] 85 bureaux d'accueil et d'information, situés le plus souvent au sein des mairies ou des préfectures, ont, par ailleurs, été ouverts dans les conditions prévues par le contrat de service public signé en juin 2003 avec l'Etat là où une succursale devait être fermée entre 2004 et 2006. Ces bureaux assurent l'accueil des particuliers au titre du surendettement, du droit d'accès aux fichiers d'incidents, du droit au compte, etc.

[195] Les caisses sont des structures, pour la plupart logées au sein des succursales, qui assurent la mise en circulation de la monnaie fiduciaire et son entretien.

[196] Alors que le nombre d'implantations territoriales rapporté au million d'habitants est inférieur à 1 pour la quasi-totalité des banques centrales de l'Eurosystème, il est légèrement supérieur à 2 pour la Banque de France.

[197] Ces deux derniers métiers mobilisaient, en 2010, 54 % de l'effectif du réseau.

[198] Alors que la Banque de France a réduit le nombre de ses implantations de près de 40 % sur la période 2003-2009, la Bundesbank a diminué les siennes de 48 % (109 à 57) et prévoit une nouvelle réduction d'ici 2015 (jusqu'à 45).

1 - La gestion de la circulation fiduciaire

La filière fiduciaire française se caractérise par une organisation centralisée, avec une présence forte de la banque centrale : les billets reviennent massivement aux guichets de la Banque de France qui procède au tri et au contrôle de l'authenticité et de la qualité des billets, avant remise en circulation.

La Banque recycle ainsi, en moyenne annuelle, 85 % de la masse fiduciaire (soit une proportion identique à celle de la Bundesbank)[199].

Cette situation résulte du choix des banques françaises qui avaient, jusqu'à une période récente, largement sous-traité la gestion des espèces aux sociétés de transport de fonds, pour des raisons de sécurité et de coûts. La Banque de France a dû se charger du recyclage des billets entre les réseaux bancaires[200].

D'autres banques centrales européennes sont moins engagées dans le traitement de la monnaie fiduciaire. Les estimations de recyclage sont de 75 % pour le Portugal et la Belgique, de 50 % pour l'Irlande et la Finlande et de 25 % pour l'Espagne.

L'objectif, dans le domaine fiduciaire, est de réduire considérablement le nombre de centres de traitement et de distribution des billets de la Banque, afin d'industrialiser ces opérations et d'anticiper la forte augmentation prévisionnelle des flux de billets à traiter à l'horizon 2030. La Banque a d'ores et déjà prévu la construction de deux nouveaux centres fiduciaires de grande capacité.

Cette décision ne dispense pas d'une réflexion sur l'optimisation de l'ensemble de la filière fiduciaire. Une part plus importante de recyclage externe des billets par les agences bancaires ou les sociétés de transport de fonds permettrait de regrouper les fonctions de la banque centrale sur un nombre plus réduit de centres de traitement et de diminuer les transports entre les centres forts des transporteurs de fonds et les caisses de la Banque de France, qui sont les plus importants et les plus dangereux.

[199] Les activités liées à la gestion fiduciaire mobilisaient, en 2010, 908 ETP (soit 15 % de l'effectif du réseau).

[200] En effet, n'ayant pas la qualité d'établissements de crédit, ces sociétés ne peuvent procéder à des opérations de compensation entre les liquidités qu'elles détiennent au nom de chacune des banques.

2 - L'analyse économique et financière des entreprises

Cette activité mobilisait en 2010 1 758 équivalents temps plein – ETP – (soit 28 % de l'effectif du réseau). Elle consiste notamment à « coter »[201] des entreprises sur la base de l'analyse d'un ensemble de données (bilans, crédits et incidents de paiement, etc.) et de contacts directs avec les entreprises. Elle est aujourd'hui effectuée dans chaque succursale départementale.

L'objectif, dans ce domaine, est de regrouper les travaux d'analyse des données au niveau régional, voire interrégional lorsque cela est plus adapté, tout en maintenant, chaque fois que nécessaire, au niveau départemental, des personnels en charge des contacts avec les entreprises.

3 - Le traitement du surendettement

La gestion du surendettement des particuliers mobilise aujourd'hui 1 605 ETP, soit 26 % de l'effectif du réseau.

Or, il ne s'agit pas d'une activité de banque centrale. A l'origine, l'existence même du réseau de la Banque et sa configuration permettaient d'envisager qu'elle l'exerçât à titre complémentaire.

Aujourd'hui, le réseau se trouve de plus en plus dédié à une activité qui n'est pas naturellement de son ressort.

La maîtrise de l'évolution du dispositif de gestion du surendettement constitue donc un enjeu majeur pour ne pas mettre en péril l'équilibre à moyen terme entre les différents métiers de la Banque, ni peser de façon excessive sur les ressources de la collectivité nationale.

Dans son rapport public annuel de février 2010, la Cour avait recommandé la suppression, dans des délais rapprochés, des survivances du passé que représentait l'existence, dans certains départements, de deux services distincts de traitement des dossiers de surendettement. Elle mettait en avant un souci de maîtrise des coûts, mais aussi de meilleure homogénéité dans le traitement des dossiers et relevait des écarts significatifs et mal justifiés entre les décisions des commissions de surendettement.

Depuis ce rapport, le principal effort a porté sur l'harmonisation du traitement des dossiers, qui est devenue la règle avec l'entrée en vigueur, le 1er novembre 2010, des dispositions relatives au traitement du surendettement incluses dans la loi portant réforme du crédit à la

[201] La cotation constitue une appréciation sur la capacité d'une entreprise à faire face à ses engagements financiers à horizon d'un an et de trois ans.

consommation[202]. Un regroupement des commissions au niveau départemental a été engagé.

Cette étape est cependant de portée limitée.

La rationalisation de la gestion du surendettement doit donc être poursuivie en concentrant au niveau régional le traitement administratif des dossiers individuels, tout en maintenant un accueil de proximité des particuliers, en partenariat avec d'autres intervenants publics (mairies, centres communaux d'action sociale, caisses d'allocations familiales, etc.).

B - Des pertes à combler dans les activités pour compte de tiers

Dans son rapport de 2005, la Cour soulignait que la Banque de France avait accepté d'assurer pour le compte de tiers, comme pour le compte de l'Etat, des prestations qui représentaient pour elle une perte nette, du fait de leur mode de rémunération.

Depuis, la Banque a obtenu une modification des modalités de financement de certaines de ces prestations, lui permettant d'en couvrir tous les coûts.

Ainsi, la tarification du fichier central des chèques (FCC) [203] a été revue et fait désormais entièrement porter le coût de la tenue du fichier sur les banques commerciales, comme la Cour l'avait recommandé.

La prise en charge du coût du fichier par l'Etat ne se justifiait plus dans la mesure où les consultations excédaient les obligations imposées aux établissements de crédit par la législation sur le chèque[204] et obéissaient à des motifs commerciaux. La tarification du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), dont le taux de couverture des coûts n'était que de 38 % en 2006, a également

[202] Obligation de publication des règlements intérieurs des commissions et d'un rapport annuel d'activité pour chaque commission, qui résulte de la loi du 1er juillet 2010 ; harmonisation de la détermination du « reste-à-vivre » par la circulaire du 29 août 2011. Les commissions de surendettement sont en train d'élaborer, sur la base de cette circulaire, leurs règlements intérieurs.

[203] La Banque de France assure la gestion de ce fichier, créé en 1955, qui centralise les incidents de paiement sur chèques émis sans provision, les interdictions bancaires d'émettre des chèques et les interdictions d'émettre des chèques prononcées par les tribunaux. Elle met ces informations à disposition de la profession bancaire.

[204] Obligation de consulter ce fichier lors de la délivrance d'un chéquier, responsabilité pénale en cas de délivrance à un client frappé d'interdiction, etc.

été profondément revue en 2010 en vue d'assurer une couverture intégrale des coûts.

En parallèle, le fonctionnement et la réactivité de ce fichier ont été améliorés.

Cette démarche doit être poursuivie. La Banque devrait mettre fin en priorité aux activités pour compte de tiers qui demeurent déficitaires ou mettre en œuvre un programme de maîtrise des coûts.

Le chiffre d'affaires du fichier bancaire des entreprises (FIBEN), qui recense notamment, à destination de la communauté bancaire, les cotations d'entreprises qu'elle réalise, est loin de couvrir l'ensemble des coûts engagés (seulement 29 % du coût complet couvert).

La Banque justifie cette situation en soulignant que de nombreuses utilisations de FIBEN correspondent à ses missions fondamentales[205].

Il conviendrait à tout le moins d'imputer les coûts de FIBEN de manière plus réaliste et équilibrée entre ses différentes utilisations et de réviser à la hausse les tarifs au titre de la consultation de ce fichier par des acteurs privés.

A 16 %, le taux de couverture des coûts complets des prestations de conseil aux collectivités territoriales[206] est l'un des plus faibles dans les prestations pour compte de tiers.

Sans méconnaître que les prestations de la Banque et celles de la direction générale des finances publiques ne sont pas de même nature, le maintien de deux réseaux de conseil aux collectivités territoriales ne se justifie plus.

C - La rationalisation insuffisante des activités opérationnelles, support et locatives

1 - Les activités opérationnelles et de support

La Banque a réorganisé certaines de ses activités opérationnelles. Ainsi des évolutions très importantes ont été entreprises dans l'activité de fabrication des billets dont la productivité a plus que doublé entre 2004 et 2009. Cette activité industrielle n'a cependant pas encore rattrapé le

[205] Moyen de sélectionner les garanties apportées par les établissements de crédit au refinancement ; élément de diagnostic sur la situation des entreprises dans le cadre de l'élaboration de la politique monétaire.

[206] Ces prestations consistent à mesurer les performances d'une filière donnée et à porter un jugement sur l'équilibre de ses structures de financement.

niveau de compétitivité du secteur privé. Ses principaux handicaps sont notamment des coûts salariaux supérieurs de 24 % et une infrastructure industrielle qui n'est pas encore optimale.

Si la Banque de France a un avantage sur la qualité, elle a un handicap sur le coût de revient des billets qui peut être estimé à 34 %.

Les efforts de productivité doivent se poursuivre, en mettant à profit la décision de la BCE de repousser à 2015 la mise en place d'un système d'appels d'offres pour la fourniture de la nouvelle gamme des billets euros.

A la suite d'une recommandation de la Cour, la Banque a arrêté les opérations bancaires avec sa clientèle particulière. Elle a conservé la gestion des comptes de ses agents, en la centralisant sur une plate-forme unique. Ces deux évolutions se sont traduites par une réduction des effectifs consacrés à cette activité.

Il conviendrait toutefois d'aller plus loin, la gestion des comptes de ses agents ne se justifiant plus au regard de la densité des réseaux des banques commerciales sur le territoire national et des coûts de gestion d'une telle activité, qui continue de mobiliser près de 80 ETP.

La Banque dispose encore d'autres importants gisements de productivité.

Ainsi l'automatisation de certaines tâches devrait conduire à des économies dans les activités de traitement du surendettement et de cotation des entreprises[207].

La rationalisation doit aussi s'intensifier dans les fonctions de support. Ainsi l'activité ressources humaines (RH) mobilise près de 4 % de l'effectif, taux très supérieur à celui des entreprises publiques selon la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public[208]. Le constat est le même si on ne tient pas compte des effectifs dédiés au régime spécial de retraite et au régime maladie, ni du secteur médico-social. Un chantier de rationalisation des fonctions de soutien vient cependant d'être engagé.

[207] Par exemple, une application informatique, déployée à partir du début 2009, centralise désormais les envois de courriers aux entreprises, la communication de la cotation ou la gestion des contacts, tâches qui étaient effectuées auparavant par chaque succursale.

[208] 2,95 % à La Poste, 1,55 % à la RATP ou 1,15 % à la SNCF.

2 - L'optimisation de la gestion du parc locatif

La Cour avait formulé, en 2005, un ensemble de recommandations concernant le parc immobilier[209] de la Banque de France. Depuis lors, des mesures de rationalisation de ce parc ont été engagées (recherche de la meilleure occupation des surfaces, modernisation du suivi immobilier, cession d'une partie du parc et optimisation du patrimoine détenu à des fins locatives).

Ces mesures doivent être poursuivies.

Plus subsidiairement, mais en raison du risque d'image que la situation peut présenter pour la Banque, des remises en ordre restent à effectuer dans la gestion du parc immobilier loué à des personnes extérieures à la Banque.

La Cour relevait en 2005 que celle-ci louait à des personnalités extérieures, à des tarifs préférentiels, certains de ses plus beaux appartements. Elle recommandait de mettre fin à ces pratiques et de céder ces appartements.

En 2006 une politique de réévaluation des loyers a été engagée, au fur et à mesure des renouvellements de bail, les arrivants extérieurs à la Banque étant alignés sur le marché. Elle doit cependant tenir compte du cadre législatif et réglementaire qui limite le droit du bailleur de revaloriser les baux d'habitation de droit commun.

Aujourd'hui, les logements loués à des personnes extérieures, dont les loyers sont inférieurs aux prix moyens du marché, représentent 52 appartements sur un total de 105.

Le manque à gagner résultant de ces situations préférentielles a été estimé par la Banque à 880 000 €[210].

En exerçant une activité de location de logements au-delà du cercle de ses agents et à des conditions qui demeurent inférieures aux prix du marché, la Banque de France court un risque de réputation, même si les pratiques que la Cour a critiquées ont été progressivement corrigées.

Ces biens devraient être mis en vente dans les meilleurs délais, chaque fois que les conditions de marché le permettent.

[209] Le parc immobilier de la Banque de France (parc d'exploitation, parc locatif, parc social) est constitué de 343 immeubles, dont 298 détenus en propriété et 45 pris à bail.
[210] Calcul effectué sur la base des loyers de novembre 2010.

IV - Deux priorités : une meilleure maîtrise des charges de personnel, une relation avec l'Etat rénovée

La maîtrise des charges d'exploitation, et notamment de personnel, est l'élément clé de la gestion interne de la Banque. La rénovation de la politique de gestion des ressources humaines doit être poursuivie.

L'adaptation du cadre de gestion de la Banque à son nouvel environnement implique une relation rénovée avec l'Etat.

A - Une nouvelle politique des ressources humaines

En dépit de résultats très favorables au cours des dernières années, l'exigence de maîtrise des charges d'exploitation de la Banque, au premier chef de ses charges de personnel, demeure forte pour au moins trois raisons : les exigences de compétitivité liées à l'appartenance à l'Eurosystème, les aléas susceptibles d'affecter l'évolution de ses revenus, enfin l'effort que consent l'Etat pour renforcer sa structure financière et assurer la couverture de ses engagements de retraite.

1 - Des charges d'exploitation encore trop élevées

Malgré une croissance globalement contenue sur la période 2003-2009, les charges d'exploitation de la Banque demeurent à un niveau élevé (un peu plus de 1,9 Md€ en 2010).

Les charges de personnel, qui ont la particularité de comprendre non seulement les salaires des actifs mais aussi les pensions de retraite de son ancien personnel, en représentent plus de 70 %.

Depuis 2005, les augmentations générales de salaires ont été 3,3 points plus élevées que celles de la fonction publique (respectivement + 8,36 % contre + 5,06 % de 2004 à 2010), alors que les agents de la Banque bénéficiaient de niveaux de rémunération supérieurs à ceux de la fonction publique pour des postes équivalents quels que soient ceux-ci[211].

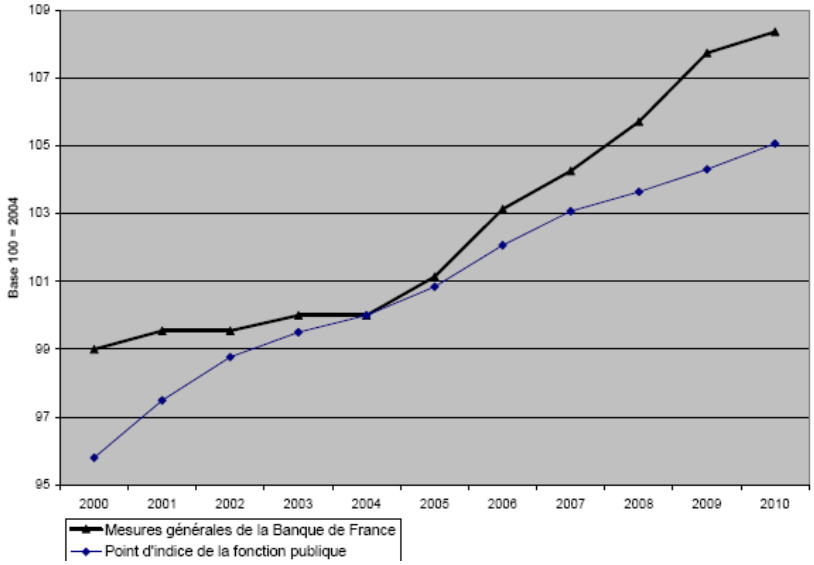
Cette hausse a pu être accordée sans que la masse salariale totale dépasse le rythme de progression de celle de la fonction publique grâce

[211] L'étude comparative menée par la Cour pour son rapport de 2005 ne prend pas en compte les primes à caractère systématique, qui accroissent encore l'avantage des agents de la Banque.

aux limites naturelles des augmentations liées aux mesures individuelles (promotion, ancienneté, etc.) : compte tenu du report de l'âge de la retraite et de la pyramide des âges[212], un nombre croissant d'agents atteignent les derniers échelons de la grille salariale de leur catégorie bien avant l'âge de la retraite et voient leur progression de carrière limitée.

Cette marge de manœuvre aurait sans doute été mieux employée pour négocier un ralentissement des carrières qui tienne compte de cet allongement de la vie active.

Augmentations générales de salaires : comparaison entre la Banque de France et la fonction publique



Source : Cour des comptes, sur la base de données de l'INSEE et de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public

Les frais généraux de la Banque (375 M€ en 2010) ont crû, notamment à compter de 2007, à un rythme soutenu (taux de croissance annuel moyen de 15 % sur la période 2007-2010), alors même que les effectifs de la Banque de France se contractaient.

[212] 71 % des agents de la Banque ont plus de 45 ans et un quart ont plus de 55 ans.

Dans son rapport public de 2005, la Cour recommandait à la Banque de réduire ses charges de structure afin de ramener son point mort[213] à 1 %.

Le point mort a considérablement diminué sur la période 2004-2010, passant de 2,09 % à 0,85 %. Cette réduction sensible est toutefois essentiellement due à la forte augmentation de la taille du bilan de la Banque, et donc du volume de ses encours rémunérés, qui constitue le dénominateur de l'indicateur de point mort.

Il conviendrait, par conséquent, de compléter le point mort par des indicateurs de pilotage des charges d'exploitation comme les charges de personnel nettes des engagements sociaux déjà provisionnés. Cela permettrait de mieux appréhender l'impact des mesures prises par la Banque (réduction d'effectifs, provisionnement des engagements sociaux) sur ses charges de personnel.

Elle devrait, par ailleurs, viser une stabilisation, voire une réduction des frais généraux, à mesure que ses effectifs diminuent[214]. Enfin, l'établissement des budgets annuels devrait être complété par une trajectoire pluriannuelle à horizon de 3 ou 5 ans.

2 - Des efforts de réduction d'effectifs à accentuer

La Banque comptait encore un peu plus de 13 000 agents en équivalent temps plein et, en 2009, 15 000 agents[215], selon le bilan social, soit une réduction de 13,6 % depuis 2003 (– 2,4 % par an en moyenne, contre – 1 % par an en moyenne sur la période 1995-2003).

Cependant cette baisse s'est accompagnée d'une forte augmentation du recours à des prestataires externes (de près de 699 ETP entre 2003 et 2009), qui a atteint un peu plus de 1 336 ETP.

Au total, si l'on prend en compte ces prestataires extérieurs, la baisse de l'effectif réellement utilisé par la Banque est moindre que les

[213] Le point mort est le taux minimum auquel il convient de rémunérer les placements pour que les charges soient couvertes (charges nettes à couvrir corrigées des éléments non récurrents/encours moyens des placements nets rémunérés hors la créance sur la BCE au titre de la répartition des billets).

[214] La rationalisation de l'organisation de la Banque passe souvent par une externalisation, notamment pour les fonctions de soutien, et peut se traduire ponctuellement par des dépenses supplémentaires et un transfert entre charges de personnel et frais généraux.

[215] Ce chiffre recouvre tous les agents, y compris ceux en préretraite et ceux qui ne sont pas rémunérés (par exemple, les agents détachés ou en position hors cadre).

bilans sociaux ne le font apparaître (- 9 % entre 2003 et 2009, soit une baisse moyenne annuelle de seulement 1,6 %).

Compte tenu de la forte proportion de travailleurs âgés, les départs en retraite devraient sensiblement augmenter dans les années à venir et jusqu'aux alentours de 2020.

La Banque devrait, dans ce contexte, viser un taux de non remplacement plus élevé que celui constaté sur la période 2003-2009[216]. Elle envisage un remplacement de la moitié des départs attendus au cours des dix prochaines années.

Sur la période s'étendant jusqu'à 2020, la possibilité de ne pas remplacer deux départs sur trois devrait être examinée, dans le contexte d'une montée des risques et d'une concurrence accrue. D'autres grands réseaux ont appliqué de tels taux de non remplacement (l'administration fiscale depuis 2004) ou retenu des taux encore plus exigeants (La Poste).

3 - Les enjeux de la politique de recrutement

La baisse de l'effectif, la pyramide des âges et l'évolution des conditions d'exercice des missions impliquent une meilleure valorisation des compétences des agents de la Banque et le recrutement des profils nouveaux dont celle-ci a besoin.

Dans cet esprit, une série de mesures ont été mises en place : réforme du cadre statutaire pour faciliter le recrutement contractuel de cadres spécialisés ; évolution du dispositif de formation et rénovation du processus de promotion interne ; réforme du déroulement des carrières et individualisation des rémunérations.

L'efficacité de ces mesures suppose cependant une appropriation, principalement de la part de l'encadrement. Elle implique aussi de donner à la politique de recrutement une dimension plus prospective.

4 - Un alignement des retraites sur la fonction publique à poursuivre

Dans son rapport de 2005, la Cour avait recommandé une réforme du régime spécial de retraite des agents de la Banque.

Cette réforme est entrée en application en 2007.

[216] Sur cette période, le taux de non-remplacement moyen a été d'environ un poste pour deux départs.

Le nouveau dispositif aligne, trois ans et demi après, le régime de la Banque sur celui de la fonction publique[217]. Cependant, ce dernier a continué de se réformer dans l'intervalle. La loi du 9 novembre 2010 a notamment porté l'âge légal de 60 à 62 ans et l'âge de la retraite à taux plein de 65 à 67 ans, et rapproché le taux de cotisation à la charge des agents de celui du régime général de 7,85 à 10,55 %.

Sans attendre la date du 1er janvier 2017 fixée par la loi pour les régimes spéciaux de retraite, la Banque prévoit d'appliquer dès 2012 ces nouvelles évolutions à son propre régime.

La mise en œuvre sans délai de cette orientation est indispensable.

5 - Les activités sociales et culturelles

La Cour avait relevé en 2005 que le niveau élevé des dépenses d'action sociale de la Banque avait atteint, voire dépassé, un seuil critique (87,5 M€ en 2002, soit 13 % de la masse salariale de référence) au-delà duquel une réforme en profondeur des prestations sociales facultatives devenait un enjeu pour l'équilibre de son compte d'exploitation.

La Banque a effectivement engagé des évolutions dans le sens de certaines recommandations de la Cour : clarification des responsabilités entre la Banque et les institutions et organes de gestion de la restauration collective, fermeture des coopératives du personnel en province, restitution par le comité central d'entreprise de cinq centres de vacances et sportifs en vue de leur cession[218].

La loi du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France a affranchi celle-ci de l'effet de cliquet de droit commun établi par le code du travail pour le budget des activités sociales et culturelles[219]. La Banque a négocié en 2007 l'application de ces dispositions, et signé un protocole avec les partenaires sociaux. Elle se fixait, à l'horizon 2011, un objectif de 10 % de la masse salariale, taux qui resterait quatre fois plus élevé que le minimum prévu par les textes

[217] Les éléments principaux sont les suivants : allongement progressif de la durée requise pour bénéficier d'une pension à taux plein, portée de 37,5 ans à 40 ans ; relèvement à 65 ans de la limite d'âge ; élargissement de l'assiette de cotisation à l'ensemble des éléments fixes de la rémunération des agents actifs, équivalent au traitement indiciaire retenu pour la fonction publique.

[218] La Banque était propriétaire en 2004 de 12 centres de vacances gérés par le comité central d'entreprise et d'un chalet géré par un comité d'établissement.

[219] Le code du travail rend définitivement acquises au comité d'entreprise toutes les sommes versées par l'employeur au titre des activités sociales et culturelles (article L 2323-86).

propres à la Banque de France. Ce taux était encore de 11,5 % en 2010 (75,53 M€).

B - Les relations avec l'Etat

Dans le passé, la définition de la politique monétaire accaparait l'attention de l'Etat et de la Banque. L'Etat ne se percevait pas comme solidairement responsable de la bonne gestion de la Banque.

Avec l'indépendance de la Banque de France, il a dû inventer un nouveau mode de relation tenant compte à la fois de ses rôles d'actionnaire, de partenaire et de client, mais aussi de sa responsabilité politique dans la définition de ce que doit être le service public en termes de présence territoriale et d'efficacité.

La Cour soulignait dans son rapport de 2005 que l'Etat avait longtemps peiné à parler d'une seule voix face à la Banque de France et qu'il était confronté à un arbitrage délicat entre ses différents rôles.

L'Etat prête une attention croissante aux enjeux de gestion. Il a ainsi poussé la Banque à mettre à profit le redressement de sa situation financière pour provisionner ses engagements sociaux, notamment de retraite[220]. Il a accepté également de normaliser les règles de remboursement des prestations que la Banque de France lui rend (secrétariat des commissions de surendettement, tenue du compte du Trésor, mise en circulation des monnaies métalliques, etc.). Comme la Cour l'avait recommandé en 2005, ce remboursement est désormais réalisé en tenant compte des coûts complets[221].

Les pouvoirs publics continuent toutefois de soumettre la Banque à des contraintes contradictoires.

D'un côté, ils lui demandent de réduire ses frais de structure. De l'autre, ils lui attribuent de nouvelles tâches, sans coordination globale, ni évaluation préalable de leur impact sur les charges de la Banque.

---

[220] La couverture des engagements de retraite de la Banque est passée de 30 % en 2005 à 50 % en 2010 (soit un engagement non couvert de 4 959 M€ sur un total de 9 966 M€). Le taux d'actualisation central retenu par la Banque est de 4,5 % (inflation comprise), alors que l'Etat calcule les engagements de retraite de ses fonctionnaires et assimilés, comme le besoin de financement actualisé des régimes spéciaux subventionnés, avec un taux réel de 1,53 % qui correspond à un taux de marché conformément à la norme IAS 19. Un taux d'actualisation plus prudent s'impose.

[221] Le montant du différentiel entre le coût complet et le coût de revient remboursé par l'Etat a occasionné, entre 2005 et 2010, un manque à gagner pour la Banque de 917,3 M€.

C'est le cas, par exemple, de la médiation du crédit, à laquelle la Banque de France apporte son concours depuis décembre 2008 pour faciliter le financement des petites et moyennes entreprises par les établissements de crédit. Bien que d'un montant modeste[222], ces charges devraient être remboursées par l'Etat si le dispositif se pérennisait.

A l'occasion de la crise, la Banque est également intervenue, en dehors du cadre contractuel existant, pour les prestations rendues à l'Etat (présidence et secrétariat du comité de suivi de la réforme de l'usure, rapports sur le marché des prêts relais suite aux engagements pris par les professionnels durant la crise, présidence et secrétariat de l'observatoire de l'épargne réglementée, etc.).

Les demandes de l'Etat à la Banque de France doivent être incluses dans une démarche contractuelle, fondée sur des objectifs de performance clairement assignés en termes de qualité de service et de réduction des charges.

L'Etat et la Banque se sont, à ce titre, engagés dans une profonde révision de leurs relations conventionnelles.

La poursuite de la réduction de la taille du réseau implique également le soutien de l'Etat au plus haut niveau. A cet égard, le nouveau contrat de service public en cours de signature, qui précise les obligations de la Banque au titre de l'aménagement du territoire, comporte des éléments de flexibilité très utiles liés en particulier aux technologies d'information et aux accords de partenariat avec d'autres intervenants publics.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

L'enquête menée par la Cour a montré l'importance des évolutions très positives conduites par la Banque de France en accord avec l'Etat depuis la précédente enquête publiée en 2005 et les contrôles de suivi effectués en 2007-2008.

La crise financière a fait apparaître que la Banque de France était exposée à des risques de crédit au titre de ses opérations de politique monétaire comme de sa gestion financière pour compte propre. Si les premiers sont mutualisés au sein de l'Eurosystème, ceux liés à sa gestion pour compte propre relèvent de son seul arbitrage.

[222] En 2010, l'estimation de dépense pour cette activité était de 14,173 M€ pour 104,8 ETP, en baisse de 36 % par rapport à 2009.

Pour compenser la baisse des revenus liés à son activité de banque centrale, cette gestion financière a été orientée vers la croissance des revenus et la stabilisation de ceux-ci à un niveau élevé pour couvrir les charges d'exploitation et générer des dividendes pour l'Etat. Le souci de résultat à court terme apparaît également dans les conditions de cession de 589 tonnes d'or entre décembre 2004 et septembre 2009, dans la constitution de portefeuilles de devises de diversification et la modification des règles de fonctionnement des réserves de réévaluation des réserves en or et en devises. L'accentuation des risques financiers justifie désormais la mise en place d'une gestion d'abord orientée vers la sécurité.

L'exigence de rigueur demeure également forte dans la gestion interne de la Banque à cause de l'effort consenti par l'Etat depuis plusieurs années pour faciliter le provisionnement des engagements de retraite et maintenant pour augmenter les fonds propres, mais aussi parce que les banques centrales nationales sont de plus en plus mises en concurrence au sein de l'Eurosystème. Une stratégie adaptée à un environnement plus instable s'impose. Elle implique une nouvelle étape de la modernisation de la Banque, d'une ampleur supérieure à celle des précédentes réorganisations qu'elle a su mener.

Cette adaptation des conditions d'exercice de ses missions à un temps de crise doit être accompagnée d'une exigence accrue de réduction des charges d'exploitation et des effectifs et de la définition d'une politique de recrutement plus prospective lui permettant d'adapter au plan qualitatif les ressources humaines dont elle dispose aux enjeux et aux évolutions des métiers qu'elle exerce.

Dans ce contexte, une démarche contractuelle entre l'Etat et la Banque paraît d'autant plus fondée qu'elle conduit celui-ci à mieux formaliser ses demandes et la Banque à s'engager sur des objectifs de performance en termes de qualité de service et de réduction de ses charges. Cette démarche contractuelle devrait s'accompagner d'un dialogue de gestion renforcé.

Dans cette période charnière, la Cour formule neuf recommandations principales qui s'adressent à la Banque de France et à l'Etat[223]. Trois recommandations essentielles concernent la gestion financière. Les autres concernent la gestion interne.

[223] Des recommandations plus détaillées sont incluses dans le rapport particulier sur les comptes et la gestion de la Banque de France (exercices 2004 à 2009 et début de la gestion 2010) qui sera adressé, conformément à l'article L. 135-1 du code des juridictions financières, au gouverneur de la Banque de France, au ministre chargé de l'économie et au Parlement.

Gestion financière

1. *réaliser un effort, partagé entre l'Etat et la Banque de France, de renforcement des fonds propres de la Banque pour pouvoir faire face à la montée des risques financiers ;*
2. *convenir avec l'Etat des objectifs de la gestion financière et mieux prendre en compte les exigences de sécurité ;*
3. *vérifier, à la fin de 2012, que le nouveau dispositif de la réserve unifiée de réévaluation des réserves en or et en devises assure une protection suffisante du bilan de la Banque contre le risque de change ;*

Gestion interne

4. *élaborer des plans d'action à horizon 2020, en examinant l'objectif de non-remplacement de deux départs sur trois ;*
5. *modérer les augmentations générales de salaires et les avantages non salariaux ;*
6. *accélérer dans ce cadre la baisse des dépenses sociales et culturelles ;*
7. *accentuer les gains de productivité des fonctions supports ;*
8. *engager une nouvelle réduction de la taille du réseau prenant en compte les spécificités de chacun des métiers qui y sont exercés ;*
9. *assortir la contractualisation entre l'Etat et la Banque d'objectifs de performance en termes de qualité de service et de réduction de ses charges.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	306
Ministre du budget, des comptes publiques et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	310
Gouverneur de la Banque de France	312

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Je souhaite tout d'abord saluer le travail mené par la Cour des comptes sur la gestion financière de la Banque de France, couvrant l'ensemble des missions de l'institution. Mené dans un contexte de crise financière, bancaire et de dette souveraine, ce rapport illustre la complexité et la diversité des actions menées par la Banque, que ce soit en soutien à la zone euro, en appui au secteur financier ou en services rendus à 1'Etat.

Le rapport de la Cour constitue un outil précieux pour enrichir le dialogue entre la Banque et son actionnaire, 1'Etat, notamment dans la perspective de la mutation démographique que va connaître la Banque à l'horizon 2020 et des conséquences qui devront en être tirées en terme de missions et d'organisation.

Le présent rapport appelle de ma part les principales observations développées ci-après.

I - La Cour relève la très nette amélioration de la situation financière de la Banque de France mais alerte sur son exposition à des risques accrus.

Alors qu'il était négatif en 2003, le bilan de la. Banque a été multiplié par trois entre 2003 et 2010 en raison d'une part, d'une diversification de ses réserves de change favorisée par la vente à hauteur d'environ 20 % de son stock d'or, et d'autre part, de la constitution de portefeuilles d'investissements productifs de revenus, adossés à la ressource en billets au sein de l'Eurosystème dont le partage est favorable à la France.

La Cour estime que la gestion de la Banque, désormais plus orientée vers le rendement, est exposée à des risques financiers accrus dans la mesure où 44 % des portefeuilles d'investissements concernent des titres de dettes souveraines de pays aujourd'hui fragilisés par la crise. Elle s'interroge sur l'opportunité d'avoir procédé à la vente d'or en indiquant que l'appréciation de l'or aurait conduit à une augmentation de la valeur des réserves de près de 20 Mds€ si la vente n'avait pas eu lieu. Par ailleurs, elle relève que l'achat de devises de diversification a été à l'origine de moins-values de change importantes notamment en raison de l'évolution négative de la livre sterling.

La Cour préconise dès lors de modifier l'arbitrage rendement/risques en faveur d'une meilleure qualité des titres et d'accélérer le rythme et l'ampleur du renforcement des fonds propres de la Banque.

Je prends acte des considérations de la Cour mais je ne partage pas les constats selon lesquels (i) la vente des stocks d'or de la Banque de France se traduirait par une perte de 20 Md€, et (ii) la Banque mettrait en œuvre une

gestion essentiellement tournée vers le rendement au prix d'une prise de risques dont elle n'assurerait pas suffisamment la couverture.

Sur le premier point, je rappelle que les ventes d'or effectuées entre 2004 et 2009 se sont inscrites dans un cadre multilatéral, pour des montants limités. Il est vrai que la hausse considérable des cours de l'or aurait pu permettre de retirer une plus grande valeur de ces ventes si elles avaient été repoussées. Toutefois, le renchérissement actuel de 1'or, directement lié à la crise, ne pouvait pas être prévu par la Banque (et ne 1'a été par aucune des quatorze autres banques centrales qui ont participé à la vente coordonnée des stocks d'or). Au total, cette cession a permis à la Banque, comme aux nombreuses banques nationales participant à l'initiative, d'optimiser le rendement de ses avoirs de réserves ; les placements effectués sur le dollar australien notamment ont été productifs. La rentabilité de cette opération ne doit être jugée que sur une longue période et pas à un instant donné.

Je note également que les investissements en titres de dettes souveraines réalisées par l'Eurosystème, et auxquels a pris part la Banque de France, se sont inscrits dans une action concertée et proactive du système européen des banques centrales, et ont permis d'assurer un soutien efficace à la zone euro et au secteur financier dans cette période de très grande vulnérabilité. Ainsi, la réactivation du programme pour les marchés de titres pour l'Italie et l'Espagne, a notamment permis de contenir 1'envolée des taux pour ces deux pays.

La croissance des risques encourus par la Banque dans l'exercice de ses missions a conduit la Banque et 1'Etat à prendre en 2010 des décisions de renforcement des fonds propres de la Banque : doublement du capital, reconstitution de la réserve spécifique par une allocation de 5 % du résultat net de la Banque, fusion des réserves de réévaluation des avoirs en or et en devises, affectation des plus-values de cessions des immeubles à la provision pour investissements. Cet objectif de renforcement des fonds propres sera poursuivi en particulier par la reconstitution de la réserve spécifique et par des dotations adéquates au fonds pour risques généraux, grâce notamment aux produits générés par les investissements en dettes souveraines et ce alors qu'aucune perte n'est envisagée sur ces titres. Au total, la Banque de France se compare désormais favorablement aux autres banques centrales nationales du SEBC en termes de niveau de fonds propres, et en particulier à celui de la Bundesbank.

Sur tous ces points, un dialogue renforcé entre l'Etat et la Banque de France, que ce soit sur le niveau des fonds propres, l'adéquation du provisionnement des risques et la gestion des réserves de change est, comme le souligne la Cour, plus que jamais indispensable.

II - La Cour recommande que la Banque poursuive de manière résolue la maîtrise de ses charges en accélérant la réorganisation de ses implantations territoriales, de ses activités pour compte de tiers et de ses activités opérationnelles.

Je partage le constat de la Cour selon lequel la mutation profonde des conditions d'exercice des missions de la Banque doit la conduire à accélérer la rationalisation de son organisation et à poursuivre l'adaptation de son implantation territoriale.

Comme cela a été fait pour les services de l'Etat, la réorganisation de la présence de la Banque sur le territoire national, en particulier par une meilleure articulation entre les échelons régional et départemental et par la suppression d'implantations infra départementales, permettra de réaliser d'importantes économies de structure, une meilleure allocation des moyens et un renforcement de l'efficacité.

Je note en particulier les suggestions de la Cour concernant la réforme de la gestion de la filière fiduciaire, qu'il s'agisse de la circulation des pièces et des billets que des opérations de recyclage. Je suis favorable à une réflexion sur ce sujet et en particulier à l'éventuelle disparition de l'intervention des succursales dans la chaîne de traitement des chèques. L'Agence France Trésor est étroitement associée au groupe de travail constitué à cet effet par la Banque et la direction générale des finances publiques. Je prends acte également de la recommandation de regrouper au niveau régional l'activité d'analyse économique et financière des entreprises ce qui permettra d'optimiser les investissements de la Banque et de mutualiser les moyens.

S'agissant du traitement du surendettement, il convient d'anticiper les évolutions consécutives à la réforme du crédit à la consommation qui, en développant une approche préventive, devrait à terme limiter le volume des dossiers de surendettement. Par ailleurs, à ma demande et à celle du gouverneur, l'Inspection générale des finances et à l'inspection générale de la Banque de France ont audité les procédures et les modalités de gestion des dossiers de surendettement et remettront prochainement des propositions de simplification et d'optimisation. Des actions concrètes pourront être décidées sur cette base.

Je partage l'avis de la Cour selon lequel la mise en œuvre de ces réformes doit être conduite corrélativement à l'importante vague de départs en retraite à partir de 2015. La Cour préconise ainsi le non remplacement de deux agents sur trois, une modération des augmentations générales de salaires et la poursuite de l'alignement des retraites sur la fonction publique. Il est légitime que la Banque de France, en tant que grande institution publique, prenne toute sa part aux efforts de redressement économique.

Plus généralement, je partage l'analyse de la Cour sur la nécessaire maîtrise des charges de la Banque, objectif également partagé par le

gouverneur. Cet objectif a donné lieu à un échange de lettres à 1'été 2010 entre mon prédécesseur et le gouverneur par lequel les deux parties s'engagent à instaurer un dialogue sur l'évolution des charges et du point mort. L'Etat veillera à ce que ce dialogue soit renforcé et le cas échéant, mieux formalisé, y compris sur 1'évolution des charges de personnel.

III - La Cour appelle à une relation avec l'Etat rénovée.

La Cour reconnaît les efforts accomplis par l'Etat pour mieux prendre en compte les enjeux de gestion, en particulier en soutenant un provisionnement plus rapide des engagements sociaux de la Banque et en normalisant les modalités de remboursement des prestations que la Banque lui fournit. Elle appelle cependant l'Etat à formaliser dans une démarche contractuelle globale les nombreuses demandes qui seraient aujourd'hui formulées de manière disparate.

Je partage naturellement cet objectif. L'Etat et la Banque sont désormais engagés dans une profonde révision de leurs relations conventionnelles, visant, pour 1'Etat, à mieux formaliser ses demandes vis-à-vis de la Banque et pour la Banque, à s'engager sur des objectifs de performance en terme de qualité du service et de maîtrise des coûts. Dans cet esprit, un nouveau contrat de performance, qui se substitue à la convention de 1994, a été signé fin 2011. L'ensemble des conventions entre la Banque et 1'Etat sera revu à cette aune, et en particulier la convention spécifique relative au traitement du surendettement. Au-delà, 1'Etat prend acte des remarques de la Cour s'agissant de l'accroissement des demandes formulées vis-à-vis de la Banque et s'attachera à améliorer dans l'avenir leur cohérence d'ensemble.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

J'ai pris connaissance avec intérêt des éléments que vous m'avez communiqués et je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les remarques qu'appelle de ma part votre transmission.

Concernant les missions de banque centrale qui lui sont dévolues en application du TFUE, je prends acte des recommandations faites à la Banque de France dans la première partie de votre rapport.

S'agissant des prestations confiées par l'État à la Banque de France et donnant lieu à rémunération, vous soulignez les avancées faites en matière de remboursement au coût complet, à compter de 2011, de ces prestations. Vous recommandez néanmoins d'assortir la contractualisation par l'Etat et la Banque de France d'objectifs de performance en termes de qualité de service et de réduction des charges (page 39).

Le ministère du Budget a participé, en lien avec le ministère de l'Économie, à l'élaboration du contrat de performance destiné à remplacer la convention du 29 mars 1994 et réglant les nouvelles règles de remboursement des prestations ainsi que les modalités de suivi de leur réalisation, en concordance avec le budget triennal. Ce contrat de performance met en place un mécanisme de responsabilité partagée entre l'Etat et la Banque, avec la formalisation par l'Etat des demandes adressées à la Banque et la garantie par cette dernière du respect de ses obligations de service et de maîtrise de ses coûts conformément à l'engagement pris par son Gouverneur. Ce contrat de performance qui a fait l'objet d'échanges itératifs avec la Banque de France tout au long de l'année 2011, est actuellement en cours de signature par les parties prenantes.

Le ministère du Budget a été également associé à la rédaction des conventions spécifiques propres à chacune des missions confiées à la Banque et s'assurera de la cohérence du dispositif de performance avec le cadre budgétaire. Par ailleurs, comme le prévoit l'article 9 du contrat de performance, un audit des coûts de la Banque de France sera mené en 2012 afin de mettre à plat l'ensemble des missions qui lui sont confiées par l'Etat, l'évaluation de l'impact des missions « nouvelles » (médiation du crédit, droit au compte) et la question de leur intégration éventuelle dans le périmètre des missions donnant lieu à remboursement au regard notamment de l'évolution des coûts des autres missions « historiques », de leur optimisation et/ou réduction. Cet audit viendra compléter les conclusions émises par la mission conjointe Inspection générale des finances/Inspection de la Banque de France qui réalise actuellement un audit relatif à l'évaluation et à la maîtrise du coût du traitement du surendettement.

Vous saluez aussi l'effort fait par la Banque de France en matière de restructuration de son réseau territorial et de maîtrise de ses charges d'exploitation suite aux recommandations de votre rapport de 2005 tout en soulignant l'absolue nécessité de poursuivre cet effort en ce qui concerne plus particulièrement les frais généraux et les charges de personnel (pages 29-34).

Vous préconisez un taux de non-remplacement de 2 agents de la Banque sur 3 partant à la retraite, pour la période s'étendant jusqu'à 2020 à l'instar de directions ou d'entreprises à réseau comme la DGFIP ou La Poste, ainsi que la modération des augmentations salariales et des avantages non salariaux et la baisse des activités sociales et culturelles.

Je prends note de vos recommandations qui seront prises en compte dans les objectifs de performance et de réduction des charges assignés à la Banque dans le prochain budget triennal.

REPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Ce projet appelle de ma part les principales observations développées ci-après. Conformément aux dispositions du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir publier cette réponse dans le rapport définitif.

1. *Le projet d'insertion souligne avec raison la profonde transformation de la Banque survenue depuis la dernière enquête de la Cour en 2003/2004 et le changement considérable d'environnement dans lequel celle-ci exerce ses missions et activités. Il reconnaît l'important redressement de son résultat, qui a permis une forte augmentation de l'impôt sur les sociétés et du dividende versés à l'État (plus de 3 Md€ versés chaque année de 2007 à 2010), tout en soulignant les nouveaux défis et risques résultant de l'aggravation de la crise financière, qui a conduit la Banque à engager, aux côtés des autres banques centrales de l'Eurosystème, des opérations non conventionnelles de grande envergure.*
2. *Tirant les leçons de la période de très bas taux d'intérêt enregistrée de 2003 à 2005 pendant laquelle les taux directeurs de la BCE se sont établis en-dessous du point mort de la Banque (c'est-à-dire le niveau de rémunération de ses emplois permettant de couvrir ses charges nettes), la Banque a depuis mené une double action visant, d'une part, à abaisser significativement son point mort (cf. ci-après) et, d'autre part, à réduire la sensibilité de son résultat à la variation des taux directeurs. Elle a par ailleurs, en accord avec l'État, décidé un programme de cession d'or, compte tenu du poids très important de cet actif à son bilan, afin de rééquilibrer la composition de ses réserves de change et d'augmenter la part des avoirs rémunérés. Conséquence de ces décisions, le résultat de la Banque est resté stable à un niveau élevé en 2009 et 2010, permettant de maintenir des versements à l'État supérieurs à 3 Md€ par an, alors que les taux directeurs s'établissaient à un plus bas historique dans les principaux pays (ce niveau de taux étant proche du point mort de la Banque).*

La Cour laisse néanmoins entendre que la Banque a privilégié une recherche de rendement de court terme, au détriment de la sécurité des placements. Je ne partage absolument pas ce jugement.

La Banque a au contraire décidé d'investir une partie de ses ressources sur un horizon de long terme par la constitution de portefeuille d'investissement dont les titres sont détenus jusqu'à échéance et dont les revenus, résultant des taux à long terme, sont moins cycliques que les taux courts. Soucieuse de la sécurité de ses placements, la Banque a constitué ces

portefeuilles en respectant un univers d'investissement très strict (soit une notation minimale A) et en très grande majorité en titres d'État, ce qui est considéré comme un investissement très sûr. Contrairement à ce qu'indique la Cour, les probabilités de défaut sur ces titres étaient nulles au moment de leur acquisition et les risques sur certaines dettes souveraines de la zone euro ne sont apparus que plus tard.

S'agissant du programme de cession d'or, il paraît particulièrement étonnant que la Cour porte un jugement négatif sur les ventes d'or alors que celles-ci ont été décidées d'un commun accord avec 1'État, effectuées à un cours moyen qui était historiquement très satisfaisant - notamment en ce qui concerne la dernière tranche - et supérieur à celui des autres banques centrales (qui ont entamé et donc achevé leur programme de vente avant la Banque), et qu'elles ont permis de générer des revenus importants qui ont été versés à l'État. Opposer à cela un manque à gagner virtuel correspondant à une photo à un moment donné, sans mentionner d'ailleurs les plus-values latentes encore plus importantes mais tout aussi virtuelles sur le stock d'or que détient la Banque (63 Md€ au 31/12/2010) semble un argument particulièrement mal fondé.

Compte tenu du poids déjà très important des avoirs en dollars et du fait que ce sont désormais les réserves de change transférées à la Banque Centrale Européenne qui servent en cas d'intervention de change (les avoirs de la Banque n'étant appelés qu'en cas de besoin de reconstitution de ces dernières), le produit des cessions d'or a été réinvesti dans d'autres devises afin de diversifier le risque de change et limiter l'exposition au dollar (la Banque de France supportant également, pour sa quote-part, le risque dollar porté par la BCE). Contrairement à ce que laisse entendre la Cour, cette politique de diversification a eu les effets escomptés en évitant de concentrer les risques sur une seule devise : ainsi les moins values de change enregistrées sur le dollar en 2007 (2,3 Md€ après 1,3 Md€ en 2004) auraient été encore plus importantes si les cessions d'or avaient été réinvesties en dollars ; de même, les moins-values latentes enregistrées sur le sterling en 2008 (1,8 Md€) sont à mettre en regard des plus-values latentes sur le dollar de 1,1 Md€ observées la même année. À fin 2011, les plus-values latentes s'établissent à plus de 5 Md€ et sont d'un montant équivalent aux moins-values latentes observées sur la période 2007-2008.

Enfin, la modification des règles de fonctionnement des réserves de réévaluation des réserves en or et en devises, qui a permis d'affecter les plus-values réalisées sur les cessions d'or à la réserve de réévaluation en devises au lieu de la réserve de réévaluation des avoirs en or, constituait, contrairement à ce qu'indique la Cour, une décision de bonne gestion dans la mesure où le programme de cession d'or s'est traduit par une augmentation importante des avoirs en devises alors que simultanément le risque sur les avoirs en or diminuait.

3. La Cour indique, par ailleurs, que certains facteurs ayant contribué à l'amélioration de la situation financière de la Banque sont d'origine externe (hausse de la circulation fiduciaire, montée en puissance du mécanisme de partage du revenu monétaire, ...). Il est nécessaire de souligner que ce redressement reflète aussi les très importants efforts de restructuration conduits par la Banque depuis 2004 qui, en modifiant profondément son implantation territoriale et son organisation, ont contribué très significativement à comprimer ses charges et à abaisser son point mort, qui est passé de 2,77 % en 2003 à 0,85 % en 2010:

- *Fermeture de 83 succursales et 60 caisses, le nombre des implantations permanentes passant de 211 à 128 ;*
- *Cession de l'activité de clientèle particulière, à l'exception de la tenue de compte des agents ;*
- *Suppression de 2 200 emplois temps plein, soit une baisse des effectifs d'un peu plus de 3 000 agents ;*
- *Poursuite de la restructuration de la fabrication des billets ;*
- *Réforme du régime de retraite ;*
- *Réorganisation des services centraux ;*
- *Diminution des dépenses sociales et culturelles.*

Ces réformes de grande ampleur ont été conduites en peu de temps et ont fortement contribué à la réduction du point mort de la Banque, indépendamment du contexte financier général.

4. En dépit de ce redressement financier et des réformes de grande ampleur réalisées, la Cour estime que les charges d'exploitation de la Banque demeurent élevées. Ce jugement s'appuie sur la prise en compte de charges d'exploitation d'un peu plus de 1,9 Md€. Je tiens à souligner que ce chiffre ne constitue pas un indicateur pertinent des charges réelles pesant sur la Banque :

→ *Le chiffre de 1,9 Md€ de charges d'exploitation correspond à des charges budgétaires brutes et non à la charge nette devant être financée par la Banque. Il est en effet nécessaire de prendre en compte:*

• *les importantes recettes procurées par certaines activités :*

- *Les activités commerciales (tenue de fichiers, cotation d'entreprises, ...) et industrielles (fabrication des billets) génèrent des produits élevés : 215 M€ en 2011 ;*
- *Les prestations rendues à l'État (notamment le secrétariat des commissions de surendettement) sont désormais remboursées à leur coût complet par celui-ci : 317 M€ en 2011 (sans compter la médiation du crédit prise à sa charge par la Banque);*

– *Le coût de la supervision est depuis 2010 remboursé par les banques et les assurances : 162 M€ en 2011.*

• les charges de retraite très élevées (320 M€ en 2011) que la Banque doit encore financer, l'État n'ayant pas autorisé, par le passé, l'affectation des sommes nécessaires à la couverture des droits acquis par les actuels retraités. En conformité avec les modalités de financement définies dans le cadre de la réforme du régime de retraite applicable aux agents titulaires de la Banque, le Conseil général a décidé de doter régulièrement la Caisse de réserve des employés à hauteur des droits à la retraite acquis au cours de chaque exercice et une réserve spéciale afin de rattraper progressivement la couverture des droits anciennement acquis. A terme, cette couverture devrait financer intégralement les charges de retraite de la Banque.

Les charges budgétaires nettes (hors pension) sont ainsi de l'ordre de 0,9 Md€ en 2011.

– *Ces charges doivent par ailleurs être évaluées au regard des activités de la Banque et non pas en fonction d'un montant en valeur absolue. La Banque exerce en effet une large palette de missions et d'activités, qui résulte non seulement de son rôle de banque centrale membre de l'Eurosystème mais aussi de son histoire, de son ancrage territorial et des prestations de services qui lui ont été confiées par l'État. Ce modèle, assez unique au sein de l'Eurosystème, montre d'ailleurs toute sa pertinence dans la crise financière. Ainsi, grâce à notre connaissance fine des entreprises et des réseaux bancaires, s'appuyant sur une longue pratique du travail en commun avec les préfets et les directeurs départementaux des finances publiques, les directeurs des succursales ont pu, dans le cadre de la médiation du crédit, prendre en charge et traiter près de 25 000 dossiers représentant 250 000 emplois et concernant pour une large majorité d'entre eux des PME.*

L'État a par ailleurs décidé en 2010 d'adosser à la Banque de France la nouvelle autorité de contrôle prudentiel (ACP). Le renforcement des effectifs de l'Autorité rendu nécessaire par ses missions élargies et les évolutions réglementaires du secteur financier a été réalisé avec un effectif globalement stable pour la Banque.

Dans ce contexte, la gestion du surendettement, qui ne correspond pas à une activité traditionnelle de banque centrale et dont les synergies avec nos missions sont assez réduites, tient une place à part. Confiée à la Banque par les pouvoirs publics, cette mission de service public vient se rajouter aux activités opérationnelles de la Banque et ne saurait venir en concurrence. La maîtrise du dispositif de gestion du surendettement, qui est défini par le cadre législatif, est indispensable afin de ne pas mettre en péril les objectifs de moyen terme que la Banque souhaite atteindre ni peser de façon excessive sur la collectivité nationale.

5. *La Cour recommande à la Banque d'élaborer des plans d'action à horizon 2020 avec un objectif de non-remplacement de 2 départs sur 3.*

La Banque est déterminée à poursuivre les efforts de rationalisation et de réduction des coûts au cours des années à venir. Dans le cadre de ses orientations stratégiques à moyen terme, elle a ainsi décidé de lancer, en concertation avec la filière professionnelle, un important chantier de modernisation et rationalisation de son réseau de caisse, devant aboutir à une organisation cible constituée d'un nombre réduit de caisses modernes et fonctionnelles à forte capacité. Elle a également décidé d'engager une vaste refonte de ses processus afin de tirer pleinement parti du développement des nouvelles technologies et des évolutions démographiques importantes qui l'affecteront au cours des dix prochaines années. Les marges de progression doivent toutefois être estimées sur la base de scénarios réalistes d'évolution de ses responsabilités opérationnelles et de rationalisation de l'ensemble de ses processus.

A cet effet, la prise en compte de la diminution des effectifs que la Banque a pilotée au cours des derniers exercices constitue un préalable nécessaire. La réduction de 17 % des effectifs de 2003 à 2009 traduit un ensemble d'efforts considérables dans l'amélioration de la productivité de l'entreprise, puisque pendant cette période aucune activité n'a connu de déclin. Alors même que le Réseau était entièrement remodelé, les missions dont il assume la charge, et tout particulièrement la gestion du surendettement et la circulation fiduciaire, ont vu leur volume s'accroître, et de nouvelles tâches sont apparues. De la même manière, la production de la Fabrication des Billets atteint ses plus hauts niveaux alors que les effectifs ont continué à se contracter. Enfin, les responsabilités assumées par les Services Centraux, en particulier dans le cadre des travaux du Système Européen de Banques Centrales (SEBC) n'ont cessé de s'alourdir.

A partir de cette situation de départ, s'il est indiscutable que des gains de productivité peuvent encore se concrétiser par une réduction des effectifs des fonctions de support comme de certaines activités opérationnelles (caisse, services bancaires par exemple), rien ne laisse augurer ni une remise en cause fondamentale de nos missions ni une baisse substantielle des volumes d'activité qui permettent de les assurer. Ainsi, le cumul des hypothèses les plus ambitieuses de rationalisation des activités permet d'envisager un remplacement de la moitié des départs attendus au cours des 10 prochaines années. Un tel scénario nécessitera, de plus, une réorganisation des structures du Réseau de la Banque.

Ainsi, envisager, comme la Cour le recommande, que la Banque ne remplace qu'un départ sur trois, alors qu'elle est confrontée à un départ massif qui touchera 40 à 50 % de ses effectifs, ne se fonde sur aucune hypothèse réaliste, sauf à envisager un changement radical des principes de l'implantation territoriale et une réduction significative du périmètre de ses

activités, telle qu'un retrait pur et simple de son implication dans la gestion du surendettement.

6. La Cour recommande d'engager une nouvelle réduction de la taille du réseau.

Lors du Plan d'Adaptation de l'Implantation Territoriale qui s'est échelonné de 2003 à 2006, le choix a été fait de calquer nos structures sur l'organisation administrative du territoire. Ce choix de l'échelon départemental résulte d'une demande du Parlement adressée au Gouverneur et a été entérinée par le Contrat de Service Public signé en 2003 et prorogé depuis. Tant que l'organisation administrative de la France n'est pas modifiée, je ne vois pas de raison de changer ce principe.

Le maintien d'un maillage départemental me paraît, en tout état de cause, le plus approprié : il permet une proximité évidente aussi bien avec les élus et les représentants locaux de l'État qu'avec les particuliers et les entreprises. Cette proximité s'est avérée essentielle dans le soutien de la Banque au dispositif de médiation du crédit. C'est pourquoi, l'échelon départemental qui a fait la preuve de sa pertinence reste le plus adapté à l'organisation administrative actuelle de la France. A l'horizon 2020, le Réseau continuera d'être fortement investi dans les activités de cotation des entreprises et de présence de place.

Afin d'optimiser les processus, les organisations respectives des unités départementales et régionales devront évoluer pour favoriser le traitement de masse. Dans cet esprit de rationalisation, je souhaite achever le processus de départementalisation du Réseau, entamé en 2004. Celui-ci comporte en effet encore quelques unités infra-départementales (7 Centres de Traitement du Surendettement, 21 Antennes économiques), maintenues dans le cadre du plan d'Aménagement de l'Implantation Territoriale, et dont la disparition progressive a été envisagée dès 2008. Reporté en raison de l'éclatement de la crise financière, ce plan doit être repris dès 2012. L'efficacité des actions que nous avons menées face à la crise a tiré le plein bénéfice d'un réseau resserré à l'échelon départemental qui, à mes yeux, doit devenir la norme. Naturellement, cette démarche doit être conduite en tenant compte des spécificités propres à chaque unité. Mais elle me semble aujourd'hui nécessaire pour renforcer pleinement les capacités de réaction et d'adaptation de notre Réseau.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

L’agriculture

Les aides d’urgence en agriculture

Les aides d'urgence en agriculture

PRESENTATION

Les activités agricoles sont soumises à différents aléas : sanitaire, climatique, économique.

Les mesures de protection qui existaient précédemment, dans le cadre de l'organisation européenne commune des marchés, de la réorientation des aides directes aux agriculteurs ou encore des aides au développement rural, ont été en partie démantelées à l'occasion de la réforme de la politique agricole commune en 2003. Depuis lors, il revient essentiellement au niveau national d'apporter des réponses en cas de crise.

Au cours des années 2006 à 2010, des aides d'urgence ont ainsi été versées par l'Etat, à de nombreuses reprises, au secteur agricole.

Les montants consacrés à ces actions d'urgence ont été substantiels : au total, 1,67 Md€.

L'analyse par la Cour de la conception de ces aides ainsi que de leurs conditions de mise en œuvre a révélé un certain nombre de défaillances. Au-delà, le recours à la solidarité nationale, légitime en période de véritable crise, apparaît parfois inadapté aux besoins et peut même constituer un frein à de nécessaires évolutions structurelles dans certains secteurs agricoles.

La Cour tire de ces constats des recommandations visant à ce que la réponse apportée aux aléas que subit la profession agricole soit plus cohérente et équilibrée. Le système de couverture des risques devrait être graduel, faisant intervenir le niveau individuel de l'exploitant puis, le niveau collectif professionnel et, en recours ultime seulement, la solidarité nationale.

I - Des outils critiquables à plusieurs égards

A - Des aides récurrentes et d'un montant significatif

En l'absence d'un inventaire établi par le ministère chargé de l'agriculture, la Cour a recensé, avec le concours de ce dernier, les

mesures d'urgence adoptées depuis 2006. Il en ressort une succession d'événements, qualifiés de « crises », d'ampleur très variable, affectant une filière ou, plus récemment, tous les exploitants agricoles et donnant lieu à des aides financières de l'Etat et de ses opérateurs variant de quelques dizaines de milliers d'euros à 650 M€.

Le ministère a recours à plusieurs mécanismes de soutien financier, déclenchés et abondés en cas de crise, quelle qu'en soit l'origine.

Les aides mises en œuvre

La réponse aux aléas climatiques provient du *fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)*[224], sollicité à cinq reprises dans le cadre des aides d'urgence étudiées, pour une contribution de l'Etat de 228 M€.

La situation financière des exploitants agricoles est prise en compte par le *fonds d'allègement des charges (FAC)* qui supporte une partie des intérêts pesant sur les exploitants ; il est intervenu à 25 reprises, pour un montant total de 310 M€ (plus de 160 000 aides versées). Les *prêts de crise* - prêts de consolidation et prêts de trésorerie -, ont été utilisés à neuf reprises, pour un montant total de 165,5 M€ (plus de 83 000 dossiers).

L'État a également mis en place des *aides à la trésorerie*[225] exceptionnelles dont la gestion a été confiée à ses opérateurs (ce qu'il a fait à 26 reprises pour un montant total d'aide annoncé de 314,9 M€). La Cour a constaté, à ce titre, la persistance d'une pratique déjà critiquée : les lettres signées par les ministres chargés de l'agriculture et du budget (lettres dites « interministérielles ») destinées à exonérer de leur responsabilité, au regard des règles des finances publiques, les responsables des organismes payeurs[226].

L'allègement des charges sociales et fiscales prend la forme d'une *prise en charge de cotisations sociales* par les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA). Ce dispositif pérenne est mobilisé lors des plans d'urgence, avec apports éventuels de crédits de l'Etat. 251,6 M€ ont été dépensés à ce titre, dont 151,8 M€ provenant de l'Etat, le reste ayant été financé sur les crédits de l'action sanitaire et sociale des caisses de MSA. Les mesures fiscales ont consisté en une *exonération de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB)* et des *remboursements partiels de taxe intérieure de consommation (TIC) sur le fioul et le gaz naturel.* Elles ont été utilisées à huit reprises.

[224] Ce fonds finance par ailleurs le développement des contrats d'assurance récolte et est devenu le Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA) à la suite de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

[225] Les « aides à la trésorerie » sont entendues ici comme des aides non remboursables, équivalant à des subventions.

[226] Neuf lettres interministérielles (ou signées du seul ministre chargé de l'agriculture) ont ainsi été répertoriées sur la période 2006-2010, sans que ce chiffre soit exhaustif, les ministères en cause n'ayant pas été en mesure de fournir la liste des lettres signées.

Une aide en faveur des « agriculteurs en difficulté » *(AGRIDIFF)*, destinée à des exploitations endettées, confrontées à des difficultés structurelles, et ne disposant pas d'un outil de production suffisamment adapté à l'évolution des marchés, a été sollicitée lors des plans d'urgence, à cinq reprises, le ministère abondant la ligne de crédits correspondante au-delà de la dotation initiale de l'année.

Enfin, le *paiement anticipé des aides communautaires*, mesure qui s'apparente à une avance de trésorerie, applicable sur autorisation de la Commission européenne en dehors de tout contexte de crise, a également été utilisé[227].

Les dépenses de crise pour les aides déclenchées entre 2006 et 2009 (le paiement s'étalant jusqu'en 2010)[228] sont évaluées à environ 1,67 Md€. Les dépenses fiscales, difficiles à estimer, ne sont que partiellement incluses dans ce montant. Les aides apportées par les collectivités territoriales (régions et départements) lors des crises, complémentaires de celles de l'Etat mais dont le ministère ignore les montants et souvent l'existence même, ne sont pas prises en compte.

Les mesures d'urgence sont d'une fréquence telle qu'à l'évidence, elles ne répondent pas seulement aux événements exceptionnels. Durant la période étudiée, on dénombre 102 aides d'urgence, en réponse à 38 crises, dont 23 d'origine économique, 12 d'origine climatique et 3 d'origine sanitaire.

Les crises d'origine économique expliquent une large part du montant total constaté (plus de 1,2 Md€ sur la période). Les deux plus importants régimes d'aide mis en place depuis 2006 concernent l'ensemble du secteur agricole : ce sont le plan Barnier de fin 2008 et le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) de fin 2009.

Une analyse sectorielle montre que trois secteurs agricoles ont bénéficié plusieurs années consécutives de mesures d'urgence spécifiques (sans compter les plans destinés à l'ensemble des exploitants agricoles) : l'élevage pour un total de 289,4 M€, en particulier l'élevage ovin ; la viticulture (156 M€) et les fruits et légumes (137,6 M€).

[227] Le ministère a également recours, de façon plus marginale, à d'autres mesures, telles que les opérations de promotion des produits agricoles.

[228] Estimation établie sur la base des annonces ministérielles et des prévisions de dépenses, en euros courants.

B - Un empilement d'aides plus ou moins justifiées

1 - Une décision d'intervention de l'Etat peu étayée par des données économiques objectives

Les services du ministère chargé de l'agriculture n'ont pas été en mesure de fournir à la Cour les éléments objectifs au vu desquels les décisions de déclencher des aides ont été prises, en particulier lorsque les crises n'étaient pas d'origine sanitaire ou climatique, situation de loin la plus courante. Selon le ministère, les données économiques existent, mais elles peuvent n'être disponibles qu'avec un certain décalage. De fait, la « réaction dans l'urgence » du ministère intervient avant qu'il en dispose.

Le secteur des fruits et légumes constitue une exception dans la mesure où un système d'alerte permettant notamment d'informer le ministère des situations de « prix anormalement bas » et de « crise conjoncturelle » a été mis en place. Les informations fournies dans ce cadre par FranceAgriMer lui donnent d'utiles éléments de contexte. Elles ne sont cependant pas directement corrélées aux difficultés financières éprouvées par les exploitants alors que les aides distribuées à un secteur donné devraient être subordonnées à ces difficultés.

Une autre approche plus objective aurait pu être adoptée, par exemple, en retenant un seuil de difficulté financière fondé sur le revenu[229], au-delà duquel l'Etat pourrait intervenir financièrement. Ce seuil correspond généralement à une baisse de revenus de 30 % par rapport aux trois années précédentes. Une telle approche ne correspond pas aux aides d'urgence actuelles en France.

Hormis les cas des calamités agricoles ou de problèmes sanitaires rapidement identifiés au niveau national, les aides d'urgence de l'Etat ont habituellement pour point de départ des demandes des professionnels d'un secteur, parfois bien avant que ne soient connues les retombées économiques réelles, pour les exploitants, de la "crise" dont ils font état.

Faute d'indicateurs pertinents disponibles rapidement, le ministère est généralement dans l'incapacité de porter un diagnostic précis sur la situation économique des différentes filières au moment où il alloue les aides. S'il indique analyser la situation en liaison avec les établissements bancaires, l'opportunité d'intervenir financièrement en faveur de tel ou tel secteur est une décision délicate qui mériterait un examen attentif.

[229] Voir par exemple : communications de la Commission européenne du 9 mars 2005, du 20 mai 2008 ou encore du 18 novembre 2010, ou Perspectives agricoles en France et en Europe, par Dominique Bureau et Philippe Chalmin, Conseil d'analyse économique, 2007.

Lorsque la crise est de nature économique, faire la part entre ce qui relève de défaillances du marché, ou d'un défaut d'organisation ou d'adaptation du secteur appelant une réponse structurelle, peut être difficile.

Le caractère répétitif des aides d'urgence atteste la nécessité d'actions structurelles de nature à rendre les filières moins sensibles aux aléas économiques ou autres.

2 - Une juxtaposition d'aides concourant au même objectif

Les aides d'urgence remplissent toutes la même fonction : alléger les charges des exploitants et soulager leur trésorerie. Dans ces conditions, la coexistence de nombreux régimes différents est contestable et alourdit mécaniquement le coût administratif. Chaque aide suppose, en effet, une procédure d'instruction, un circuit administratif et financier (pouvant impliquer les services centraux du ministère, ses services déconcentrés, ses opérateurs, les banques, les caisses de la mutualité sociale agricole, les services fiscaux), un cadrage juridique et des modalités d'accès détaillées qui lui sont propres.

A cela s'ajoute le coût en temps et en argent, pour les exploitants agricoles (certains centres de gestion facturant leur assistance lors de la constitution du dossier), sans garantie d'obtenir *in fine* une aide[230].

Les aides d'urgence sont d'autant plus lourdes à gérer qu'elles sont mises en œuvre fréquemment, selon des modalités et avec des critères d'intervention redéfinis à chaque crise.

Bien que les aides pratiquées soient généralement les mêmes, des dispositions différentes sont adoptées au fil des circulaires relatives à leur mise en œuvre. Les conditions, les paramètres, les modalités d'accès et les justificatifs demandés aux exploitants diffèrent d'une crise à l'autre, sans justifications claires. C'est notamment le cas des critères pour bénéficier de la qualité de « jeune agriculteur », qui changent d'une circulaire à l'autre (tantôt reconnue à la seule condition d'une durée d'installation inférieure à 5 ans, tantôt complétée par une condition d'âge, alors que la définition habituelle prévoit également l'établissement d'un plan de développement de l'exploitation).

Le ministère voit dans la combinaison de plusieurs aides au sein d'un même plan le moyen de répondre « sur mesure » aux difficultés conjoncturelles des exploitants.

[230] Une proportion importante des demandes déposées est parfois rejetée (selon les départements, 15 à 35 % des dossiers reçus par les directions départementales des territoires (DDT) pour le FAC du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture), notamment lorsque les critères d'éligibilité à l'aide sont définis de manière trop large.

L'exemple du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture montre toutefois qu'un type de prêt - les prêts de consolidation - a évincé l'autre - les prêts de trésorerie. De même, la coexistence d'une aide à la trésorerie sous la forme d'une contribution d'un fonds d'allègement des charges (FAC) et du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), que le ministère justifie par le caractère complémentaire des aides, la rapidité de versement et la souplesse des critères d'éligibilité de l'aide à la trésorerie, apparaît peu convaincante à l'expérience. Ainsi, la plus grande rapidité de paiement attribuée au FAC n'a pas été constatée après les tempêtes Klaus et Xynthia[231], et plusieurs aides à la trésorerie n'ont pas été entièrement consommées lors de crises climatiques. L'exemple le plus frappant est le fonds d'allègement des charges distribué lors des inondations survenues dans le Var en 2010 : seuls quatre dossiers ont été retenus, pour un montant de 10 546 €. La faiblesse des montants d'aides du FAC par rapport aux indemnisations du FNGCA conduit à mettre en doute la pertinence de la conduite de deux procédures d'instruction distinctes.

Tableau n° 1

Crise	Secteurs concernés	Montant total (1) des indemnités FNGCA (M€)	Montant FAC versé (M€)	% FAC/ FNGCA
Gel de mars-avril 2008	fruits légumes / arboriculture	64,20	1,32	2 %
Tempête Xynthia 2010	tous secteurs	30,60	2,24	7 %
Inondations Var 2010	tous secteurs	3,50	0,01	0,3 %

(1) Part Etat et part FNGCA

Source: Cour des comptes d'après données du ministère chargé de l'agriculture et opérateurs

Les coûts en personnel de la gestion des aides conjoncturelles ont été évalués par le ministère pour ses seuls services déconcentrés, chargés de l'instruction des dossiers d'aide : en 2009, environ 1,5 ETP en moyenne par direction départementale des territoires (DDT)[232] et par

[231] Analyse faite pour la Charente-Maritime, les Landes et le Gers.

[232] Direction issue de la fusion des anciennes directions départementales de l'agriculture et directions départementales de l'équipement.

direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) y a été consacré, soit des dépenses de gestion estimées par le ministère à 10,5 M€, ce qui n'est pas négligeable. Les services de l'administration centrale sont également fortement mobilisés en cas de crise, d'autant plus que l'organisation matricielle de la direction générale concernée (à la fois par filière agricole et par dispositif d'aide) conduit à solliciter de multiples bureaux.

C - Des aides souvent émiettées et versées à contretemps

Les constats de la Cour s'appuient sur les cas des contributions du fonds d'allègement des charges, des prêts de crise (prêts de trésorerie et prêts de consolidation) et des prises en charge de cotisations sociales, car ils ont été largement utilisés lors du dernier plan d'aide au secteur agricole (PSEA) et constituent l'essentiel des dispositifs de crise.

1 - Des critères d'attribution favorisant l'émiettement des mesures

Les conditions générales d'accès aux mesures sont définies par le ministère chargé de l'agriculture, généralement en fonction d'un ou deux critères plus ou moins sélectifs (le taux de spécialisation minimum dans la production sinistrée, qui varie de 20 à 40 % selon les crises ; le taux d'endettement minimum, qui va de 20 à 85 % ; plus rarement le taux de perte d'excédent brut d'exploitation (EBE), qui varie de 10 à 30 %), à charge pour les services déconcentrés départementaux[233] de définir des critères locaux complémentaires.

La déconcentration des critères d'attribution permet certes une meilleure adaptation au terrain, mais elle fait également reposer sur les services locaux la responsabilité de l'efficacité des mesures. Si les critères locaux complémentaires sont censés être plus sélectifs qu'à l'échelle nationale, certaines circulaires indiquent que ces derniers peuvent être assouplis quand cette modification « a une justification économique bien identifiée », notion qui n'est pas contrôlée.

Il en résulte qu'une proportion non négligeable des aides sont de faible montant. Le fonds d'allègement des charges du plan Barnier compte 2 960 aides inférieures à 100 €, soit plus de 10 % du total des aides versées lors de ce plan. D'autres contributions du FAC comprennent

[233] Les décisions sont prises par le préfet après avis d'une commission réunissant les services de l'Etat (DDT, Trésor public, délégation de FAM), les représentants de la profession agricole, les organismes de protection sociale (MSA) et la chambre d'agriculture et les établissements de crédits.

une part importante d'aides inférieures à 500 € (22 % pour les prêts de trésorerie du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, 16 % pour le FAC lié à la tempête Klaus, 11 % pour le FAC fruits et légumes de 2009). Seules six des 25 contributions du FAC étudiées ont comporté la fixation d'un montant minimum (fixé nationalement), qui varie de 100 à 1 000 €.

Ce constat relativise l'efficacité réelle de l'aide, sans même évoquer l'effet psychologique que de trop faibles montants peuvent avoir sur les bénéficiaires. Le ministère affirme vouloir assortir, à l'avenir, d'un seuil plancher tous les dispositifs d'aide, comme la Cour le recommande.

Tableau n° 2

Mesure	Nombre total d'aides versées	Proportion des aides en fonction de leur montant		
		<100€	< 250€ (cumul)	<500€ (cumul)
FAC Barnier 2008/2009	28 752	10 %	20 %	31 %
FAC Klaus 2009	977	2 %	7 %	16 %
FAC Lait 2009	17 855	s.o.	s.o.	1 %
FAC Fruits Légumes 2009	2 875	s.o.	3 %	11 %
FAC PSEA 2009	66 276	s.o.	3 %	10 %
dont Porc	1 284	0 %	2 %	9 %
FAC Xynthia-agri 2010	479	1 %	3 %	7 %
FAC Var 2010	4	n.s.	n.s.	n.s.
Prêt de consolidation gel arboriculture	111	n.s.	n.s.	13 %
Prêt de consolidation PSEA	4 156	1 %	4 %	16 %
Prêt de trésorerie PSEA	78 868	n.s.	5 %	22 %

s.o. : sans objet car la circulaire mentionnait un montant plancher.
FAC : fonds d'allègement des charges
PSEA : plan de soutien exceptionnel à l'agriculture
Source: Cour des comptes d'après les données des opérateurs (FranceAgrimer et Agence de services et de paiement)

En outre, l'absence de critères nationaux discriminants est patente pour les deux plus importants régimes d'aide mis en œuvre entre 2006 et 2010 : le plan Barnier, pour lequel la définition de l'intégralité des critères d'éligibilité a été renvoyée au plan local, et le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, dont les conditions d'accès étaient peu, voire pas sélectives. Dans ce dernier cas, le ministère justifie le critère de baisse de 10 % seulement de l'excédent brut d'exploitation par le fait que la crise

frappait le secteur agricole depuis plus d'un an et que l'excédent brut de référence avait déjà subi une baisse importante.

Il aurait été préférable d'élargir la période de référence à l'évolution de l'excédent brut sur deux ou trois ans, voire d'y ajouter un critère d'endettement (ce qu'ont fait les départements les plus sélectifs), car une baisse de l'excédent brut n'a pas les mêmes conséquences selon la structure des charges de l'exploitation. En outre, le critère était indifférencié selon les filières, alors même que leurs situations économiques n'étaient pas comparables. Enfin, les prêts de trésorerie du PSEA n'ont fait l'objet d'aucun critère économique d'éligibilité, ni d'aucune condition d'utilisation des fonds, leur octroi étant simplement subordonné à l'acceptation du prêt par l'établissement de crédit.

L'exemple du FAC PSEA (plus de 66 000 bénéficiaires dans la France entière) illustre la grande hétérogénéité des pratiques départementales.

Le montant moyen de l'aide octroyée par agriculteur varie de 1 à 4,7 entre le département dont le montant moyen d'aide par bénéficiaire est le plus élevé (6 190 €) et celui dont le montant d'aide est le plus faible (en moyenne 1 316 € par agriculteur aidé), pour une moyenne nationale de 2 310 € par bénéficiaire. Corrélativement, la proportion des exploitations professionnelles aidées est de 9% dans le premier département, contre 40 % pour le second.

Certaines commissions départementales ont ainsi fait le choix d'un saupoudrage des aides alors que d'autres ont assumé le choix d'un dispositif sélectif. Or rien ne permet de dire que de tels écarts soient justifiés par la situation économique des agriculteurs concernés. Ce constat peut être étendu aux contributions du fonds d'allègement des charges pour les crises antérieures, en particulier celles du plan Barnier, dont le montant moyen de l'aide attribuée se situe entre 423 € et 4 799 € par exploitant selon les départements, soit un écart de 1 à 11, ainsi que, de façon générale, aux prises en charge de cotisations sociales, pour lesquelles chaque caisse de la mutualité sociale agricole définit ses propres critères.

Sous couvert d'une adaptation des mesures à chaque crise et à chaque contexte local, le fait de laisser le niveau départemental déterminer les critères d'attribution conduit assez fréquemment à un saupoudrage, le nombre des bénéficiaires aidés prévalant sur le montant de l'aide elle-même. Ces aides étant attribuées selon un mode « guichet » et la définition du montant de l'enveloppe précédant celle des critères, les paramètres sont fixés de manière à consommer les crédits annoncés.

2 - Une réponse décalée par rapport au temps de la crise

L'analyse *a posteriori* des différents allègements de charges financières montre que, malgré les efforts importants faits - et notamment la grande mobilisation des directions départementales - pour raccourcir les délais, les premiers paiements interviennent entre quatre et six mois après la signature de la circulaire initiale ou le fait générateur en cas de crise climatique. En outre, le versement des aides s'échelonne dans le temps : en moyenne, la date à laquelle le seuil de 50 % (en valeur) des paiements effectués est atteint se situe entre 6 et 10 mois après la signature de la circulaire (exception faite des contributions du FAC liées à la tempête Xynthia : 3 mois après la circulaire).

Ce décalage peut faire perdre toute pertinence à une aide à la trésorerie lorsque son versement intervient une fois le pic de la crise passé. C'est ce qui s'est produit en 2010 à la suite de la remontée des cours des oléoprotéagineux et du blé.

Parmi les facteurs qui expliquent ces délais (particulièrement dans le cas du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture) figurent tout d'abord le temps nécessaire à la concertation locale, d'autant plus long que les critères nationaux sont peu sélectifs, ensuite la succession des annonces (et des circulaires) modifiant plusieurs paramètres de montant et de critères, et enfin le temps de réception puis de traitement des demandes, dont le nombre est d'autant plus élevé que les critères d'attribution annoncés sont larges. Pour les contributions du FAC du PSEA, la proportion de dossiers instruits qui se sont révélés non éligibles ont ainsi varié de 15 à 35 % selon les départements.

II - Des manquements aux règles européennes

Les aides d'urgence à l'agriculture doivent s'inscrire dans les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier. Elles doivent également être notifiées à la Commission européenne et autorisées par elle.

Cette règle générale de notification souffre deux exceptions : le régime dit d'exemption, applicable à certaines aides allouées aux petites et moyennes entreprises, pour lequel une information minimale est exigée, ainsi que le régime des aides *de minimis*.

Les aides *de minimis* et les aides à montant limité

Le régime des aides *de minimis***,** largement utilisé en France, est aujourd'hui régi par le règlement (CE) n°1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007. Son principe général est que des aides de faible montant ne risquent pas d'affecter les échanges entre Etats membres et d'être incompatibles avec le marché intérieur, et que, par conséquent, elles ne nécessitent pas d'être notifiées à la Commission. Le règlement pose donc une condition essentielle : les aides *de minimis* accordées aux exploitants ne doivent pas excéder 7 500 € par bénéficiaire sur une période de trois exercices fiscaux. En outre, le total des aides ne doit pas excéder 0,75 % de la production annuelle agricole, soit 438 337 500 € sur les trois dernières années.

Les plafonds des aides étaient fixés respectivement à 3 000 € et à 0,3 % de la production annuelle agricole, soit 195 216 000 € par le précédent règlement, datant de 2004. Le règlement de 2007 s'applique de façon rétroactive aux aides versées avant son entrée en vigueur.

Un régime comparable, dit à montant limité (AML), a été instauré en 2009, dans le contexte de la crise économique, pour la seule période triennale 2008-2009-2010. Ces aides AML, contrairement aux aides *de minimis*, doivent être notifiées, mais bénéficient d'un plafond supérieur par exploitant (15 000 € sur la période, montant qui inclut les aides *de minimis* accordées aux bénéficiaires).

1 - Les prises en charge de cotisations sociales

La prise en charge de cotisations sociales constitue une aide à la trésorerie des exploitants de même nature que, par exemple, l'allègement des charges financières. Ce n'est qu'en janvier 2009 que le ministère, examinant le statut de cette forme d'aide au regard des textes régissant les aides d'Etat, a indiqué aux services déconcentrés, dans les circulaires instituant les mesures d'urgence, qu'il convenait de les comptabiliser comme des aides *de minimis,* ce qui n'avait pas été fait auparavant.

Ces aides, d'un montant total de 68,1 M€ pour la période 2006-2008, n'avaient été pour autant ni notifiées ni exemptées de notification, ce qui constitue une irrégularité.

Des dispositions ministérielles spécifiques, postérieures à janvier 2009 (elles datent de juin 2009) prévoient pourtant de ne pas comptabiliser sous le plafond *de minimis* les prises en charge accordées aux éleveurs laitiers. Cette instruction, certes relevée dans un seul cas, n'est pas compatible avec le droit communautaire.

2 - Les aides fiscales individuelles

Le *vademecum* de la Commission européenne sur la législation relative aux aides d'Etat dispose que les exonérations fiscales font partie du champ des aides d'Etat. Les autorités françaises estiment cependant qu'en l'absence d'harmonisation communautaire en matière fiscale, la Commission n'est pas à même de juger de l'effet d'une mesure fiscale propre à un Etat membre sur la concurrence. Le ministère chargé de l'agriculture considère « qu'une analyse juridique approfondie est nécessaire afin d'expertiser si ces exonérations doivent être qualifiées d'aides ».

Ainsi, les exonérations de taxes foncières pratiquées en France ne sont actuellement ni notifiées, ni exemptées de notification, ni comptabilisées sous plafond *de minimis*.

La Cour recommande au ministère de trancher cette question en liaison avec la Commission européenne.

3 - Les aides liées à la fièvre catarrhale ovine en 2008

Certaines aides accordées aux éleveurs pour compenser la perte d'animaux lors de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine en 2008, d'un montant total de 41,4 M€, n'ont été ni notifiées, ni exemptées et se situent hors du champ des aides *de minimis*. Elles contreviennent donc aux textes régissant les aides d'Etat. Dans la mesure où l'article 10 du règlement d'exemption de 2006 prévoit des aides relatives aux maladies animales dont la définition s'apparente aux aides versées, ce règlement d'exemption aurait pourtant pu fournir un fondement juridique à ces aides.

Ce régime d'exemption a bien été utilisé, en revanche, pour une autre aide, spécifiquement destinée aux éleveurs d'ovins allaitants, instituée en novembre 2008, à hauteur de 25 M€ au total. L'intitulé de l'aide telle qu'elle a été notifiée à la Commission européenne est le suivant : « Indemnisation des pertes dues à l'épizootie de fièvre catarrhale ovine (FCO) pour l'élevage ovin allaitant ». Or, elle a été versée de façon automatique, sans nécessiter de demande de la part des exploitants, et elle a été calculée en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible et du nombre d'animaux relevant de la prime à la brebis (aide préexistante versée dans le cadre de la politique agricole commune). Elle se situe dans le prolongement des allègements de charges et des aides pour perte de marge brute mises en place auparavant pour le secteur ovin.

Si la simplicité de mise en œuvre de l'aide est louable, elle ne respectait pas certaines conditions spécifiées à l'article 10 paragraphe 2

du règlement d'exemption (en particulier le mode de calcul et l'intensité maximale d'aide pour chaque bénéficiaire).

B - Le respect des plafonds des aides *de minimis*

La France, a largement recours aux aides *de minimis*, essentiellement lors des crises[234], mais l'administration ne se donne pas les moyens de vérifier correctement que les conditions de plafond sont respectées, aux niveaux individuel et national.

1 - Un suivi hétérogène et non exhaustif du respect du plafond par exploitant

Le règlement 1535/2007 prévoit d'assurer le respect du plafond *de minimis* soit par le recueil des déclarations individuelles des bénéficiaires relatives aux aides qui leur ont été versées, soit par la constitution d'un « registre central ».

Dans les faits, les déclarations, lorsqu'elles sont demandées, sont succinctes, peu intelligibles et non exploitables. Faute de registre national, les services déconcentrés sont les seuls garants du respect du plafond *de minimis* par exploitant. Cependant, l'administration centrale n'a fixé aucun cadre pour en permettre un suivi homogène sur le territoire, ce qui s'est traduit par une grande diversité des outils développés par les directions départementales des territoires. Certains choix (de forme, mais surtout de fond) faits par les services auraient mérité une validation et une harmonisation à l'échelle nationale.

Le ministère a indiqué qu'un outil informatique national sécurisé était en cours d'élaboration. Un travail préparatoire a été effectué en 2007-2008, mais il a abouti à une base qui ne donnait pas satisfaction. Les derniers développements de ce projet, relancé en janvier 2010, font intervenir les services fiscaux en tant que gestionnaires de deux crédits d'impôt sous régime *de minimis* et laissent augurer un long délai de mise en place de la base.

Les plafonds *de minimis* ne sont pas suivis de manière fiable alors qu'il s'agit d'un sujet sensible au regard des obligations communautaires de la France.

[234] Outre les prises en charge de cotisations sociales, entrent dans ce cadre le FAC, les prêts de consolidation et prêts de trésorerie, les aides à la trésorerie *ad hoc*, sans compter les incertitudes existant sur l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti.

2 - Le traitement des dépassements de plafond par exploitant

Selon les informations fournies à la Cour, l'existence de dépassements n'était pas connue jusque récemment (2010) au sein de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT), malgré de fortes présomptions, notamment pour le secteur de l'élevage ovin en 2007.

Pour le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, le ministère chargé de l'agriculture a prévu que des engagements pouvaient être bloqués en cas de dépassement du plafond des aides à montant limité (AML). Selon un bilan dressé en avril 2010, des dépassements ont effectivement été enregistrés pour la période 2008-2010, que ce soit pour le plafond *de minimis* ou, dans une moindre mesure, pour le plafond AML. Selon le ministère, ils concerneraient environ 600 exploitants, pour un excédent de 1,4 M€. En toute rigueur, le remboursement des aides versées au-delà du plafond serait la seule issue régulière, alors que le ministère se borne à en assurer le suivi.

3 - Des pratiques dérogatoires dans le secteur viticole

En 2006, des aides complémentaires à une « distillation de crise » instaurée au niveau européen ont été mises en place par la France.

Le dispositif d'aide *ad hoc* adopté en décembre 2006 après plusieurs modifications prévoyait que l'office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (ONIFLHOR) verse une aide à la trésorerie « limitée à 5 000 € par exploitation ». Or, le plafond des aides *de minimis* applicable à cette époque était de 3 000 €.

La France a donc organisé pour le secteur viticole un système irrégulier de dérogation aux plafonds *de minimis* alors en vigueur. Ces dépassements se traduisaient par une dépense de 2,8 M€, sur le total de 19,2 M€ accordé à l'ensemble de la profession[235]. Il concernait 1 998 exploitations (sur les 23 483 bénéficiaires), qui ont ainsi perçu 6,7 M€ au lieu de 3,9 M€.

Le ministère a indiqué qu'il avait anticipé une augmentation du plafond *de minimis*, prévisible selon lui dès 2006, mais qui n'est intervenue qu'en novembre 2007. Ce changement ayant un caractère rétroactif, les autorités françaises ne peuvent plus être mises en cause à propos de ces dérogations.

[235] D'après les données fournies par la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires.

Par décisions de la Commission européenne du 20 septembre 2000 et du 19 janvier 2005, la France a par ailleurs été contrainte de récupérer auprès des bénéficiaires des aides illégalement versées à des exploitations du vignoble charentais d'une part (1,15 M€ d'aides hors intérêts, en Charente, Charente-Maritime et Dordogne) et du vignoble de Rivesaltes d'autre part (6,13 M€ d'aides hors intérêts, dans les Pyrénées-Orientales).

En 2010, la France a fait valoir auprès de la Commission qui l'interrogeait sur l'avancement de la récupération des aides versées que, compte tenu de la conjoncture économique, elle envisageait d'appliquer le dispositif *de minimis* en déduction du montant à recouvrer auprès des exploitants, lorsque celui-ci serait inférieur au montant de leur plafond individuel au titre du *de minimis*. Un système de compensation a ainsi été conçu dans les deux cas : les aides *de minimis* sont calculées pour être strictement égales aux aides indues à reverser par les exploitants, lorsque les conditions de respect du plafond *de minimis* le permettent (dans la grande majorité des cas). Les deux circuits, de remboursement de l'aide indue, d'une part, et de versement de l'aide *de minimis*, d'autre part, existent bien, mais sont étroitement coordonnés.

Sans connaître les difficultés de la France en matière de respect du plafond *de minimis* et le détail de l'aide prévue, la Commission semble, au vu des justifications fournies, avoir validé ce dispositif.

4 - Le respect du plafond national : une démonstration impossible et un dépassement probable

Faute de disposer d'un registre central ou de s'appuyer sur les déclarations individuelles des bénéficiaires pour établir un bilan fiable des aides effectivement versées aux exploitants, la France n'est pas en mesure de démontrer qu'elle respecte le plafond *de minimis* national. Elle ne peut donc remplir son obligation de notifier ou de ne plus octroyer des aides si ce plafond est atteint.

Bien que la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires n'ait pas été en mesure de donner les montants annuels d'aides *de minimis* versés en France, la Cour a procédé à une estimation, sur la base de l'inventaire des crises et des aides qu'elle a dressé. Plusieurs facteurs de sous-estimation des chiffres réels sont apparus : certaines aides *de minimis* accordées aux exploitants agricoles ne sont pas des aides d'urgence (les montants indiqués ne tiennent pas compte, en particulier, des prises en charge pérennes de cotisations sociales ou des crédits d'impôt) ; les aides accordées par les collectivités territoriales, qui relèvent du régime *de minimis*, non connues du ministère, ne sont pas incluses ; les exonérations de taxe sur le foncier

non bâti accordées lors des crises aux exploitants des secteurs en difficulté, dont le statut juridique est incertain, restent pour la plupart non chiffrées. En outre, l'exercice suppose de retenir les montants effectivement payés et non les montants annoncés, souvent - mais pas toujours - supérieurs, comme le montre le bilan dressé pour le fonds d'allègement des charges et les prêts de crise, et de prendre en compte l'année de paiement (et non celle de l'annonce)[236].

Au total, la France a donc vraisemblablement largement dépassé, sur la période 2005-2006-2007, le plafond national qui lui était fixé avant la modification de la réglementation européenne intervenue en décembre 2007. Il est en outre très probable que le plafond *de minimis* national ait de nouveau été dépassé pour la période 2006-2007-2008, malgré l'augmentation significative de son niveau.

En application de l'article 4 alinéa 6 du règlement *de minimis*, la Commission européenne peut demander aux Etats membres de rendre compte des aides octroyées, par bénéficiaire et pour l'ensemble du pays, ce que la France est aujourd'hui dans l'incapacité de faire, s'exposant ainsi à un risque de contentieux communautaire.

III - La nécessité d'aider autrement les agriculteurs en cas de crise

A - Les principaux défauts auxquels il faut remédier

La Cour n'a pu trouver trace dans les services du ministère chargé de l'agriculture d'aucune évaluation *ex post* interne ou externe des différents plans d'urgence mis en place. Tout au plus le développement d'une culture d'évaluation figure-t-il parmi les axes de progrès de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires. La recommandation de faire un « retour d'expérience » pour chaque crise a pourtant déjà été formulée, par exemple en 2002 par l'inspection générale de l'agriculture.

Une condition préalable à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de ces aides n'est pas même remplie : le suivi de l'exécution des aides par le ministère reste, en effet, embryonnaire (il se limite au

[236] Ceci n'est pas neutre notamment pour le PSEA, mis en place au dernier trimestre 2009, qui entraîne des paiements plutôt en 2010, mais c'est essentiellement le plafond des aides à montant limité et non le plafond *de minimis* qui est concerné dans ce cas précis.

suivi budgétaire de la consommation des crédits) et il repose essentiellement sur les opérateurs.

Cette absence d'évaluation est d'autant plus dommageable que le bien-fondé de certaines des aides d'urgence peut être mis en cause.

1 - Les aides d'urgence, un frein paradoxal aux nécessaires évolutions structurelles

Surmonter une crise peut relever d'aides conjoncturelles de soutien immédiat à la trésorerie, mais peut aussi être obtenu sur le long terme par des aides rendant les secteurs moins vulnérables aux crises successives. Des mesures à caractère plus structurel peuvent être mieux adaptées que la reconduction de dispositifs d'aide d'urgence, option politique généralement choisie. Cette solidarité nationale attendue est de nature à décourager les évolutions souhaitables dans un certain nombre de filières.

Les aides d'urgence pourraient à tout le moins, lorsque cela est pertinent, être assorties de conditions d'évolution structurelle applicables aux exploitations ou aux secteurs. La répétition de schémas d'aide d'année en année, en fonction de la variation des revenus des exploitants, pourrait ainsi être évitée.

Des exemples peuvent être cités : les aides aux serristes pour faire face à leurs dépenses d'énergie ne sont pas accompagnées de mesures destinées à réduire la facture énergétique ; pour le secteur viticole, les aides à la distillation de crise incitent à une reconstitution des stocks par les viticulteurs, sans atteindre les objectifs de diminution de production espérés.

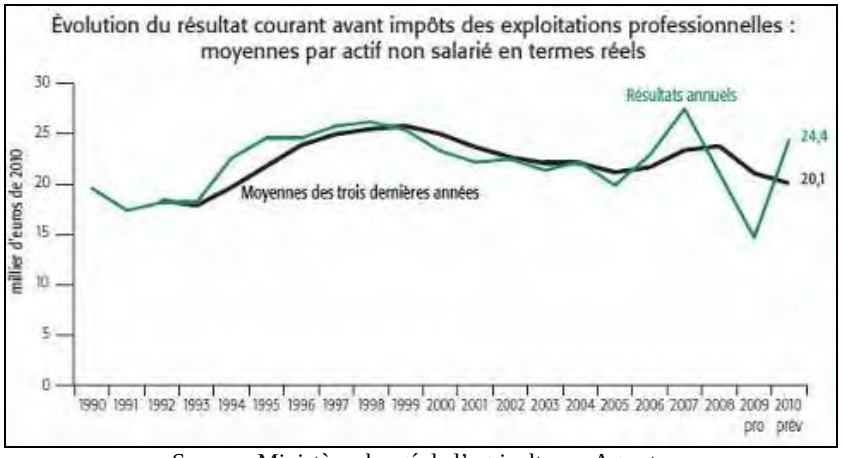
A l'échelon local, auquel sont *in fine* distribuées les aides d'urgence, des réponses durables aux crises successives de revenus sont possibles, comme l'illustrent les mesures du projet agricole départemental des Bouches-du-Rhône. Ce dernier prône une meilleure organisation des filières (la concentration de l'offre pour les circuits longs, des aides à la conversion ou la création de référentiels technico-économiques pour les circuits courts) ; la promotion d'un nouveau modèle agricole, répondant à la demande croissante d'une production locale de qualité et favorisant la diversification des activités agricoles et para-agricoles, pour contribuer à l'amélioration du revenu des agriculteurs ; la mise en place de diverses expériences pourvoyeuses de débouchés locaux ; la négociation avec la grande distribution locale pour promouvoir les produits locaux.

Le ministère a fait valoir la priorité qui aurait été donnée depuis 2008 à l'amélioration de la gouvernance et à l'accompagnement financier des évolutions structurelles, notamment pour les secteurs des fruits et

légumes, la viticulture et le secteur ovin. Les effets de cette démarche sur la dépense publique ne sont cependant pas encore perceptibles : nombre d'aides d'urgence ont en effet continué à être versées en 2008-2009 à ces secteurs, qui ont également bénéficié, comme les autres, du plan Barnier et du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture.

2 - La prise en compte exclusive des mauvaises années

Le système actuel des aides d'urgence, qui réagit aux baisses supposées de revenus mais ignore les périodes plus fastes, est singulièrement asymétrique. Or les revenus des exploitants agricoles connaissent des variations importantes, comme le montrent les statistiques du ministère chargé de l'agriculture depuis 1990.



Source : Ministère chargé de l'agriculture - Agreste

En se plaçant dans une perspective pluriannuelle, il est possible, pour atténuer les effets de la volatilité des revenus, d'avoir recours à d'autres dispositifs qui ne présentent pas le caractère asymétrique des aides d'urgence. Le lissage des revenus des exploitants d'un point de vue fiscal, par un étalement des résultats ou d'un revenu exceptionnel sur plusieurs années, l'épargne de précaution, encouragée par une défiscalisation, ou encore l'assurance revenu responsabilisent ainsi davantage les exploitants, tout en allégeant la charge pesant sur les finances publiques.

3 - Une rapidité d'annonce souvent préjudiciable à l'efficacité

Le ministère s'assure, de façon générale, que les délais de traitement des crises sont suffisamment rapides - promptes annonces ministérielles et mise en place des crédits -, mais cette préoccupation limite fortement l'efficacité de l'aide. Dresser un diagnostic étayé d'une crise et déterminer les moyens susceptibles d'y répondre sont, en effet, difficilement compatibles avec l'impératif politique d'annoncer rapidement les mesures et les enveloppes mises en place.

La connaissance des conséquences d'une crise donnée sur le revenu des exploitants ne peut être immédiate, surtout dans le cas des crises de marché, de nature économique. Dans ces conditions, une aide d'urgence rapidement mise en place peut finalement s'avérer inappropriée.

L'impératif de rapidité que le ministère s'impose peut également aller à l'encontre de l'efficience des dispositifs d'aides.

Ainsi, une aide mal calculée, faute de temps pour consulter les directions départementales des territoires ou les instituts techniques compétents, pour laquelle les critères de sélection se révèlent *in fine* inadaptés ou l'enveloppe consacrée à l'opération trop faible nécessitera une adaptation des dispositifs propice à une dérive dans le temps et à des changements dans les montants nécessaires.

Quelques exemples peuvent être cités : les révisions successives de l'aide pour perte de marge brute pour l'élevage ovin en crise en 2008 (révision des conditions d'accès, en particulier des taux de spécialisation retenus, puis augmentation de 30 % des taux d'indemnisation) ; la mise en place, en janvier 2009, d'une aide à la trésorerie gérée par VINIFLHOR, complémentaire à l'ensemble des dispositifs déjà mis en place pour l'arboriculture, qui ont été insuffisants (fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), allègement des charges, prise en charge de cotisations sociales, exonérations de taxes sur le foncier non bâti) ; de façon plus large, l'élaboration d'un dispositif complémentaire d'aide, le DACS-AGRI, dans le cadre du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, signe que les conditions d'accès aux aides envisagées initialement ne permettaient pas d'aider certains agriculteurs en difficulté.

B - Les voies de progrès

L'intervention financière de l'Etat par les aides d'urgence s'inscrit dans le contexte plus général de la gestion des risques en agriculture. Elle

pose la question de la pertinence et du niveau nécessaire d'intervention de l'Etat pour aider les exploitants agricoles à faire face aux aléas.

1 - Une plus grande responsabilisation des exploitants agricoles et un recours moins systématique à la solidarité nationale

a) Utiliser effectivement les trois niveaux d'intervention face aux risques

La gestion des risques en agriculture a été étudiée de longue date et a fait l'objet de nombreux rapports en France[237].

Différents niveaux d'intervention doivent coexister et être utilisés graduellement :

- un premier niveau de risque (aléas courants) relève de la responsabilité de l'exploitant. Celui-ci peut s'adapter au marché en sélectionnant les produits agricoles à faible exposition au risque, à cycle de production court, en choisissant des techniques et pratiques agricoles limitant le risque de production ou en diversifiant sa production, ses débouchés, ses sources de revenus (sur l'exploitation ou en dehors) ;
- un deuxième niveau d'intervention, lui aussi préventif, consiste à lisser le revenu par la fiscalité, à pratiquer l'épargne de précaution ou encore à faire jouer des mécanismes d'assurance ou de mutualisation des risques (coopératives, fonds de mutualisation, contractualisation) ;
- un ultime niveau d'intervention relève de la solidarité nationale (fonds national de garantie des calamités agricoles et aides d'urgence hors FNGCA, pouvant être qualifiées de « filets de sécurité »).

Faute d'avoir mis l'accent sur les deux premiers niveaux, face à un évènement qualifié de crise, quel qu'il soit, c'est le recours immédiat à la solidarité nationale qui a, jusqu'à présent, été privilégié.

b) Responsabiliser les exploitants

La politique de l'Etat en matière de gestion des risques est peu lisible. De multiples régimes d'aides d'urgence, pas toujours réservés au

[237] On peut citer notamment les rapports : Babusiaux (2000), Ménard (2004), Saddier (2005), Mortemousque (2007), IGF-CGAAER (2009).

traitement des catastrophes naturelles, se sont, en effet, développés au détriment d'un système cohérent de couverture des risques.

Les aides d'urgence ne prennent ainsi pas en compte les efforts que les agriculteurs ont faits pour diminuer leur exposition au risque, voire, au contraire, récompensent l'inaction.

Par ailleurs, si l'Etat n'a pas manqué d'être présent financièrement aux côtés des exploitants lors des différentes crises, il a été moins efficace pour développer et promouvoir des outils plus élaborés de prévention et de gestion des risques par les exploitants.

L'épargne de précaution, matérialisée en France par l'utilisation du dispositif fiscal de la déduction pour aléas (DPA) a ainsi connu un développement très limité. Elle ne permettait d'ailleurs pas, jusqu'en 2010, de répondre aux aléas d'ordre économique.

De la même façon, l'assurance récolte, mise en place en 2005, s'est faiblement développée : elle reste dans une phase d'émergence après cinq années d'existence. La coexistence du fonds national de garantie des calamités agricoles et de l'assurance ou encore l'absence de mécanisme de réassurance publique ont pu être des freins à son développement.

A titre de comparaison, nos voisins européens (Allemagne, Italie, Espagne) interviennent dans une moindre mesure sous forme de dispositifs d'aide nationaux (hors politique agricole commune) spécifiques aux aléas agricoles, hormis dans les cas de "calamités". Dans ces cas, une intervention publique peut contribuer à des fonds de garantie ou d'assurance, mais de manière très variable, puisqu'en Allemagne le principal instrument d'intervention face aux aléas climatiques reste les dispositifs d'aide de la politique agricole commune, éventuellement abondés. L'Italie et l'Espagne privilégient le recours à l'assurance, la subvention publique pouvant prendre en charge de 50 à 80 % des primes. En Espagne, le système d'assurance agricole, fortement développé et en permanence adapté aux nouveaux risques, couvre la plupart des risques climatiques, les accidents et principales maladies animales ; une assurance revenu y est expérimentée.

Egalement confrontés à la crise économique de 2009, les pays voisins ont mis en place soit des dispositifs limités à certains secteurs ou à certaines charges (en Allemagne, aides à la vache laitière et au pâturage, et allègement des taxes sur le diesel agricole), soit des régimes majoritairement non spécifiques à l'agriculture (en Italie, allègements fiscaux, financement de travaux publics, soutien à l'octroi de crédits aux investisseurs et aux entreprises qui s'adressaient à tous les secteurs économiques).

Pour l'Allemagne, une des explications à cette intervention nationale plus limitée réside dans la moindre exposition des agriculteurs aux aléas des crises de revenus, notamment du fait de la diversification de leurs revenus (production de bioénergies fortement subventionnée, forêt, tourisme ou pluriactivité non agricole) et, ce qui est très important, d'un meilleur partage de la valeur ajoutée au sein de la chaîne de production-transformation-commercialisation.

2 - Les opportunités à ne pas manquer pour réformer la gestion des risques en agriculture

a) Les apports de la loi de modernisation agricole de 2010

Des perspectives favorables ont été ouvertes par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. L'objectif de stabilisation du revenu des exploitants, dans un contexte de risques et d'aléas plus forts, de volatilité des prix et de concurrence accrue, y est inscrit, tout comme celui de responsabilisation des exploitants.

Certaines dispositions, qui font écho aux difficultés évoquées ici, pourraient contribuer à un recours accru aux mécanismes autres que les aides d'urgence, comme la création d'un Fonds national de gestion des risques en agriculture, qui résulte de l'élargissement du champ du FNGCA aux risques d'origine sanitaire et environnementale ; le lancement de travaux préparatoires à la mise en place d'un dispositif de réassurance publique ; l'assouplissement des modalités de la dotation pour aléas, qui est étendue à la survenance d'un aléa économique, ce qui devrait lui permettre de devenir un véritable outil d'amortissement des fluctuations de revenu.

La loi met surtout l'accent sur l'organisation économique de l'offre agricole, jugée insuffisante.

La Cour encourage les initiatives ainsi prises par le ministère chargé de l'agriculture. Leur objectif est de lisser l'effet économique des crises successives sur les exploitations agricoles, de donner aux exploitants les moyens de s'en prémunir plus efficacement et, ce faisant, de rationaliser l'intervention financière de l'Etat en favorisant la prévention des effets des crises plutôt que leur traitement dans l'urgence.

b) La future réforme de la politique agricole commune

Une réflexion a également été engagée, dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune (PAC) prévue en 2013, sur de nouveaux outils de lutte contre les crises économiques : fonds de

mutualisation économique, extension de l'utilisation de l'outil assurantiel au risque prix. La Commission européenne a en particulier publié le 18 novembre 2010 une communication sur la PAC à l'horizon 2020, traduite dans les propositions communautaires de l'été 2011.

Parmi les propositions de la Commission figure l'inclusion, dans le second pilier de la politique agricole commune (PAC), d'un ensemble d'outils de gestion des risques afin de mieux gérer les aléas de revenu et la volatilité des prix (nouvel outil de stabilisation des revenus qui pourrait être déclenché en cas de baisse de 30 % du revenu par rapport à une référence pluriannuelle et allierait financements par l'exploitant, les Etats membres et l'Union européenne ; soutien renforcé aux instruments d'assurance et aux fonds de mutualisation).

Ces dispositions, dont la France soutient le principe, iraient là encore dans le sens d'un moindre recours aux aides d'urgence.

Dans ce contexte favorable ouvert par la loi de modernisation de l'agriculture et par la prochaine réforme de la PAC, il convient de traduire dans les faits le nécessaire rééquilibrage que la Cour appelle de ses vœux, entre les trois niveaux d'intervention face aux risques en agriculture. Les réponses apportées jusqu'à présent ne constituent pas, en effet, des solutions durables.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les aides d'urgence en agriculture, telles qu'elles ont été mises en œuvre de 2006 à 2010 de manière récurrente, sont le reflet des faiblesses structurelles de l'agriculture française. Faute de politique de prévention des aléas, notamment économiques, et faute d'avoir tiré suffisamment rapidement les leçons des crises précédentes, l'État se retrouve dans la situation de devoir apporter des réponses dans l'urgence.

Dans les faits, la décision de répondre ou non aux demandes des professionnels est insuffisamment fondée sur des données économiques objectives. Les dispositifs adoptés se traduisent par une juxtaposition de mesures permettant plus d'étoffer l'annonce politique que de répondre à des besoins clairement identifiés.

La mise en œuvre de ces mesures n'écarte pas les risques de saupoudrage des aides et de différences de traitement entre agriculteurs, en partie du fait d'un encadrement et d'un suivi insuffisants de ces dispositifs par le ministère chargé de l'agriculture. En outre, le moment où les exploitants agricoles bénéficient réellement des aides apparaît en décalage avec le temps de la crise. Ces facteurs limitent singulièrement

tant l'efficience que l'efficacité des aides. De surcroît, elles ne sont pas exemptes d'irrégularités au regard des règles européennes.

Ces aides constituent, de façon plus générale, une réponse qui n'est satisfaisante ni pour les agriculteurs qui préfèrent vivre du revenu de leur exploitation que des aides publiques, ni pour l'Etat qui, paradoxalement, décourage les nécessaires évolutions structurelles, en intervenant de manière asymétrique lors des crises, tout en ignorant les périodes d'embellies économiques.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, un tel système ne peut perdurer en l'état. La survenue récurrente de situations actuellement qualifiées de crises doit pouvoir trouver une réponse dans la constitution d'une agriculture mieux à même de les supporter et dans la mise en place d'un système de couverture des risques au sein desquels davantage de place serait laissée aux responsabilités individuelle et collective des professionnels.

Dans la ligne de l'orientation générale visant à mettre en œuvre les mesures structurelles qui permettront de minimiser à l'avenir les effets des « crises » sur les secteurs agricoles, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *développer un système de couverture des risques en agriculture faisant intervenir un premier niveau de responsabilité individuelle des exploitants (mécanismes de lissage des revenus comme la déduction pour aléas, épargne de précaution, diversification des revenus), complété par un système de responsabilité collective professionnelle (contractualisation, fonds de mutualisation, assurances agricoles) ;*
2. *réserver le recours à la solidarité nationale aux crises de nature exceptionnelle, sur la base de données chiffrées objectives ;*
3. *subordonner le versement d'aides d'urgence à l'intervention préalable des deux niveaux de couverture des risques précités ;*
4. *rendre juridiquement plus sûres les aides au regard du droit communautaire, en assurant un contrôle effectif du respect du plafond des aides de minimis et en clarifiant le statut des exonérations de taxe sur le foncier non bâti.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publiques et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	348
Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	349
Directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole	354
Président directeur général de l'Agence de service et de paiement	355
Directeur général de FranceAgrimer	356

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je me permets par ailleurs d'insister sur le caractère très préjudiciable pour la France d'une communication publique d'informations confidentielles relatives à des versements d'aides présentées par la Cour comme non-conformes à la réglementation communautaire.

Je souscris pleinement à la plupart des constats et analyses formulés dans ce rapport. Néanmoins, je souhaite formuler les quelques commentaires suivants.

Je partage tout d'abord l'analyse de la Cour des comptes développée au sujet des risques liés au non respect de la réglementation communautaire en matière d'aides d'État. J'insiste de ce point de vue sur la nécessité pour le ministère de l'agriculture, de l 'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire de disposer, dans les meilleurs délais, d'une base de données fiable pour le suivi des aides de minimis, afin de sécuriser au mieux les dispositifs d'aides versées aux exploitants et de mettre fin à des pratiques disparates afin d'exclure que de nouveaux contentieux en la matière ne voient le jour.

S'agissant des développements de la Cour relatifs aux procédures de recouvrement d'aides illégales, je tiens à rappeler que je reste vigilante au respect de la réglementation nationale et communautaire.

Je partage ensuite globalement l'analyse de la Cour sur les conditions de la mise en place des aides, de leur calibrage et de leur gestion. Je rejoins pleinement la Cour sur le besoin d'une réelle simplification des dispositifs, indispensable dans un contexte de diminution des effectifs du MAAPRAT et des opérateurs. Cette simplification paraît par ailleurs nécessaire pour permettre un suivi correct de la mise en œuvre de ces aides, comme évoqué précédemment.

Enfin, je m'inscris dans la logique de la Cour en ce qui concerne le retour d'expérience sur la gestion des dispositifs d'aides de crises : dans un contexte de raréfaction des ressources, il s'avère primordial de bénéficier de retours d'expérience au niveau national et local afin de s'assurer que les crédits alloués dans le cadre d'une gestion de crise ont été attribués de manière efficiente. Un meilleur partage d'informations objectives de nature économique sur la situation des secteurs ou des exploitations est hautement nécessaire pour calibrer au mieux les dispositifs.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE, DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Il convient de rappeler quelques éléments d'importance sur les aides d'urgence permettant d'en percevoir toute la complexité, tout en soulignant le fait que les politiques mises en œuvre intègrent d'ores et déjà de nombreux éléments soulignés dans le projet d'insertion.

Les spécificités du secteur agricole justifient des réponses adaptées dans l'action publique.

En effet, le secteur agricole est un secteur économique évidemment très exposé aux risques environnementaux, climatiques et sanitaires par la nature même de ses activités, avec comme conséquence une forte fluctuation des niveaux de production. A cette variabilité intrinsèque s'ajoutent les risques de fluctuation des marchés sous l'effet croisé du mouvement de fond de la libéralisation des échanges internationaux et du développement extrêmement rapide de la productivité de ce secteur dans les puissances agricoles émergentes. Cette exposition à de multiples risques est tout à fait exceptionnelle dans le tissu économique et doit effectivement trouver des réponses adaptées dans l'action publique. Cette action doit mobiliser tous les moyens disponibles, aussi bien via des réponses de court terme pour soulager les opérateurs et préserver les filières, que des réponses de long terme en accompagnant voire accélérant des évolutions structurelles nécessaires.

Une autre des caractéristiques du secteur agricole, notamment en France, réside dans le fait que le capital investi est peu mobile, ce qui rend difficile des évolutions structurelles radicales. Un investissement dans un facteur de production agricole n'est rentable que sur le long terme et ne peut être modifié au gré des aléas, d'autant moins que ce capital investi est très souvent familial et qu'il répond donc à d'autres impératifs que la rentabilité à court terme.

Par ailleurs, il est erroné de parler d'un secteur agricole unique. Coexistent un grand nombre de filières avec leurs spécificités techniques et économiques et des expositions aux risques différentes. Aussi est-il injustifié de considérer le secteur agricole dans son ensemble comme étant en crise récurrente : il est plus opportun de considérer chaque filière séparément pour apprécier réellement l'occurrence de ces évènements. On s'aperçoit alors que ces activités très diverses sont touchées tour à tour par des crises qui ont des origines différentes.

Il faut également relever la nécessité absolue pour le Gouvernement d'intervenir rapidement en cas de crise afin de maintenir le potentiel de production, de préserver les emplois des filières et d'assurer autant que possible une rentabilité minimale du secteur.

Cette réactivité est en effet une exigence à laquelle il est impossible de se soustraire sans prendre le risque d'une aggravation de la crise, d'une destruction irréversible du potentiel de production et d'une accentuation des tensions au sein du monde agricole. La gestion de crise comprend une dimension psychosociologique qui ne doit pas être sous-estimée. En complément de l'impact économique attendu de l'ensemble des mesures de crises, la qualité de l'écoute et la rapidité de décision contribuent aussi de manière décisive à la résolution des crises. Cette nécessité de l'action dans l'urgence complique fortement l'analyse technique et économique de la crise réalisée avant toute décision d'intervention. Par ailleurs, la pérennité d'emplois en milieu rural est en jeu. La survie de filières entières est essentielle car celles-ci contribuent depuis longtemps à fournir une alimentation reconnue pour ses qualités sanitaires et gustatives. Elles participent au maintien d'un tissu économique et social dans les territoires. Ces biens publics, ainsi que tous les autres services rendus par l'agriculture à l'ensemble de la population, justifient pleinement le recours à la solidarité nationale quand ces filières sont menacées. Enfin, au regard du coût élevé d'entrée en agriculture, l'abandon de l'activité agricole dans les territoires est très souvent définitif.

La rapidité d'action n'exclut pas la réflexion et le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) s'est doté d'une organisation performante pour disposer d'une véritable expertise technique.

Le MAAPRAT n'agit en effet jamais sans expertise précise. Il a été récemment réorganisé afin d'optimiser l'expertise économique qui étaye les décisions prises. La création du service de statistiques et de prospective, la réorganisation du service des nouvelles des marchés et des offices avec la création de FranceAgriMer permettent le rassemblement des connaissances sur les filières et une analyse économique et prospective de qualité, complétée par un dispositif d'évaluation.

Par ailleurs, lors de l'analyse des conséquences des crises, le MAAPRAT est en contact permanent avec certains interlocuteurs privilégiés, notamment les banques et les compagnies d'assurance, qui peuvent lui transmettre des éléments complémentaires sur la vision en temps réel de la situation économique d'une filière.

Sur le plan juridique, le MAAPRAT met tout en œuvre pour garantir la compatibilité des aides de crise avec la réglementation communautaire.

Sur la régularité de ces aides, rien n'est décidé qui va à l'encontre de la réglementation, car il n'y a pire situation que de demander aux agriculteurs le remboursement d'une aide octroyée quelques années plus tôt. Depuis ma prise de fonction, j'ai inscrit mon action dans le respect de la réglementation communautaire.

S'agissant d'aides « de minimis », le respect des plafonds est vérifié pour chaque bénéficiaire avant attribution de l'aide, cette vérification englobant la période réglementaire de trois ans. Ainsi, la mise en œuvre de certains volets des plans d'actions en faveur des filières est dûment adaptée au cas par cas à la situation de chaque agriculteur au regard de ces plafonds. Cette vérification est rendue possible par l'amélioration continue des outils de suivi des aides relevant du Ministère chargé de l'agriculture, notamment au niveau déconcentré dans chaque Direction départementale des territoires. Enfin, la réglementation communautaire prévoit la responsabilisation de chaque bénéficiaire vis-à-vis du respect des plafonds, les services de l'Etat s'engageant à lui délivrer toutes les informations dont il a besoin.

Par ailleurs, les dispositifs d'accompagnement mis en place dans le cadre des procédures relatives aux aides illégales aux vignobles charentais et de Rivesaltes ont été validés par la Commission européenne.

S'agissant plus particulièrement des prises en charge de cotisations sociales, elles sont encadrées par un dispositif législatif (article 26 de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2007 qui a introduit l'article L. 726-3 dans le code rural et de la pêche maritime) complété par des dispositions réglementaires validées par le Conseil d'Etat (article R. 726-1 CRPM). Il s'agit donc d'un dispositif pérenne à vocation exclusivement sociale, visant à aider les personnes momentanément empêchées de s'acquitter de leurs cotisations sociales, dans le respect des règles communautaires.

Les prises en charge de cotisations sociales accordées par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) constituent ainsi une mesure d'accompagnement permettant d'aider au cas par cas les agriculteurs confrontés à des difficultés, liées ou non à des crises. Elles ne sont pas destinées à accompagner les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui rencontrent des difficultés structurelles les contraignant à cesser leur activité, mais plutôt à maintenir en activité des exploitants. C'est la raison pour laquelle le décret lie l'attribution des prises en charge à la viabilité de l'exploitation, ce qui est conforme au droit communautaire.

En outre, les prises en charge de cotisations sociales des agriculteurs assurant à leurs bénéficiaires un avantage économique par rapport à ceux qui n'en bénéficient pas sont soumises aux règles communautaires de plafonnement « de minimis ».

L'enveloppe de 30 millions d'euros mobilisée chaque année sur les crédits de la MSA comparée au montant des cotisations émises (7,3 milliards d'euros au titre des non salariés et des salariés agricoles) permet de relativiser la portée de ce dispositif. Cependant, ce dispositif constitue un levier indispensable pour aider les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui connaissent des difficultés de trésorerie notamment du fait des

crises conjoncturelles ou des aléas climatiques qui affectent le secteur agricole.

Par ailleurs, les solutions apportées ces dernières années vont dans le sens d'un renforcement des filières face aux aléas. Les négociations récentes et en cours privilégient la mise en place d'outils de couverture des risques.

Les solutions apportées sont multiples et sont beaucoup plus efficaces que ne le décrit la Cour. Ainsi le MAAPRAT s'est mobilisé, d'une part, pour le renforcement structurel des exploitations agricoles et des filières, et d'autre part, pour mettre la prévention des aléas au cœur de sa politique et des négociations en cours sur la Politique agricole commune (PAC) post 2013.

Face à l'exposition croissante des exploitations agricoles aux risques climatiques, sanitaires et économiques, le MAAPRAT est conscient de la nécessité d'élaborer une panoplie complète d'outils de gestion des risques à la disposition des agriculteurs. Ces dispositifs ont pour vocation de mettre en avant la responsabilité des agriculteurs, à l'échelle individuelle et collective, pour la gestion des risques susceptibles d'affecter leurs exploitations ou leurs filières.

C'est dans ce cadre que le MAAPRAT a œuvré pour l'intégration, au sein de la PAC, à partir de 2010, d'outils de gestion des risques tels que l'assurance climatique ou les Fonds de mutualisation pour les risques sanitaires et environnementaux. Ces évolutions de la PAC sont venues relayer et accentuer des initiatives menées précédemment au niveau national : démarrage du soutien à l'assurance récolte en 2005 et création du dispositif des caisses de solidarité dans le secteur des productions végétales en 2005. Ces réformes ont déjà permis d'obtenir des résultats prometteurs avec notamment la complète rénovation de la gestion des risques climatiques dans les secteurs des grandes cultures et de la viticulture où le recours à l'assurance est désormais devenu la norme pour les agriculteurs désirant protéger leur production des aléas climatiques. En effet, ces secteurs ne sont plus éligibles à l'indemnisation publique par le Fonds national de gestion des risques en agriculture.

Le MAAPRAT a poursuivi ses travaux dans le cadre de la Loi de la modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010 avec la création du Comité national de gestion des risques en agriculture et l'intégration dans le droit national des nouvelles dispositions relatives à la gestion des risques récemment introduites dans la PAC. Les décrets relatifs aux fonds de mutualisation seront prochainement publiés. Constitués à l'initiative des professionnels et reposant sur une participation financière des agriculteurs à hauteur de 35 %, ils permettront d'indemniser les conséquences des incidents sanitaires et environnementaux qui auront été reconnus par le ministère chargé de l'agriculture.

En outre, la formalisation écrite des relations commerciales entre les producteurs et leurs premiers acheteurs, prévue par la LMAP, a pour objectif de protéger les agriculteurs en leur donnant de la visibilité sur leurs débouchés sur de longues périodes mais également de donner de la visibilité aux transformateurs et aux distributeurs sur leurs approvisionnements. Le développement de la contractualisation permet ainsi de limiter la volatilité des prix.

Par ailleurs, le MAAPRAT a mis en place des plans stratégiques de filières pour améliorer leur compétitivité, sur la base des diagnostics réalisés par des cabinets d'audit extérieurs. De nombreuses mesures ont d'ores et déjà été décidées et mises en œuvre.

Enfin, dans le cadre des négociations relatives à prochaine programmation de la PAC pour la période 2014-2020, le MAAPRAT poursuit son objectif de développement des outils de gestion des risques. Il s'agit notamment d'étendre le mécanisme des fonds de mutualisation répondant aux aléas économiques. Il s'agit aussi de l'extension des possibilités offertes par l'assurance afin qu'elle devienne accessible à l'ensemble des filières agricoles et, en particulier, l'élevage.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE CENTRALE DE LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE

C'est avec une grande attention que j'ai pris connaissance de l'analyse de la Cour sur la conception des aides et leurs conditions de mise en œuvre, ainsi que sur les recommandations formulées.

Je vous informe que la CCMSA n'a pas de réponse à apporter à ce rapport.

REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE FRANCEAGRIMER

Ce projet, qui ne soulève pas de remarque particulière quant à la gestion des aides de crise effectuée par FranceAgriMer, appelle de ma part les observations suivantes.

FranceAgriMer, établissement public de création récente est une structure essentielle instituée par les pouvoirs publics pour assurer la mise en œuvre des politiques communautaires et nationales destinées au monde agricole.

Les missions confiées à l'établissement par son décret de création, en 2009, ont été renforcées au regard de celles précédemment attribuées aux anciens offices agricoles. Ainsi, FranceAgriMer est chargé d'alerter les pouvoirs publics en cas de crise agricole et de mettre en œuvre les outils de gestion de crise. A ce titre, le ministère de l'agriculture a précisé que son choix de confier la gestion des mesures d'urgence à un même opérateur (FranceAgriMer) devrait, à l'avenir, améliorer l'homogénéité sur l'ensemble des paramètres des différentes aides et en particulier des dispositifs relatifs aux fonds d'allègements des charges (FAC), des prêts de consolidation et des prêts de trésorerie.

Ces prérogatives donnent à l'établissement la capacité à expertiser la situation des différentes filières agricoles et à proposer au ministère en charge de l'agriculture les dispositifs les plus appropriés pour répondre aux situations d'urgence.

L'expérience dont FranceAgriMer peut aujourd'hui se prévaloir ainsi que les outils qu'il a développés pour assurer la gestion des mesures mises en œuvre depuis sa création, lui confèrent l'aptitude à gérer d'autres dispositifs s'ils devaient lui être confiés.

S'agissant plus spécifiquement du respect du cadre règlementaire communautaire des aides de crise, FranceAgriMer a engagé dans le cadre de la démarche de réingénierie de ses processus, la refonte de la gestion des aides nationales qui intègre les aides d'urgence. Les actions qui seront entreprises à l'issue de ces travaux ont pour objectifs d'une part, de sécuriser les dispositifs par la réalisation d'un référentiel règlementaire reprenant de manière très précise et complète le cadre juridique auquel doit répondre chaque catégorie de mesure et d'autre part, d'améliorer l'expertise de l'établissement sur la pertinence de ceux-ci au regard des évaluations qui seront réalisées à l'issue de leur mise en œuvre.

Deuxième partie
Les politiques publiques

Chapitre II

Les transports

1 – Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir

2 – Le bilan de la décentralisation routière

1

Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir

PRESENTATION

Le Grenelle de l'environnement et l'Engagement national pour le fret ferroviaire, promus par les pouvoirs publics, ont mis l'accent sur les « autoroutes ferroviaires » pour rééquilibrer le transport de marchandises sur longue distance en faveur du rail.

Cette priorité de la politique de développement durable est affirmée alors que le fret ferroviaire continue à décliner en France depuis son apogée historique de 1974, où sa part de marché était deux fois plus élevée qu'aujourd'hui.

Un service d'autoroute ferroviaire achemine par le rail, à un rythme cadencé, des semi-remorques routières. Conçu comme un moyen de délester le réseau routier d'une partie du trafic de poids lourds et de réduire la pollution, il est néanmoins peu développé aujourd'hui en France, à la différence d'autres pays.

La Cour dresse ici un premier bilan de deux autoroutes ferroviaires en France qui ont fait appel à des techniques différentes de celles employées ailleurs en Europe.

Il en ressort que le concept peine à faire ses preuves sur les plans économique et financier.

Les autoroutes ferroviaires ne pourront être une opportunité pour le fret ferroviaire qu'à la condition de démontrer leur capacité à fonctionner à terme sans aide financière publique récurrente.

Le fret ferroviaire français, en érosion continuelle par rapport au transport routier de marchandises depuis des décennies, connaît

aujourd'hui une situation très dégradée. Il représente moins de 9 %[238] du transport terrestre de marchandises.

Le transport international de marchandises a été divisé par trois en dix ans. Le transit de marchandises sur le territoire a connu une baisse encore plus prononcée.

L'offre de transport ferroviaire de marchandises tend néanmoins à se diversifier.

Au mode traditionnel de transport par wagons spécialisés (vrac, citernes etc.) est venu s'ajouter le transport combiné rail/route dont le parcours principal s'effectue par rail et les parcours initiaux et terminaux par route. Il utilise des conteneurs et des « caisses mobiles »[239], transbordés du véhicule routier vers le wagon par manutention verticale. Il nécessite des terminaux spécialement aménagés. Les caisses mobiles, renforcées pour la levée par grue ou par portique[240], exigent un investissement des transporteurs. Le nombre de caisses mobiles reste limité dans le parc routier.

Plus récent, le ferroutage permet de transporter des camions complets (tracteur et semi-remorque) sur des wagons dont le plan de chargement est surbaissé. La manutention est alors horizontale. Le service de ferroutage présente l'avantage de s'adresser à tout type de poids lourds, ce qui élargit considérablement la clientèle de transporteurs. Il en est ainsi de la *Navette d'Eurotunnel*[241], en concurrence avec les ferries et les trains de marchandises transitant par le tunnel sous la Manche. Il en va de même de la « *chaussée roulante* », exploitée pour le transit alpin de marchandises[242].

L'« autoroute ferroviaire » est une variante du ferroutage. Les semi-remorques sont acheminées sans leurs tracteurs. L'absence de chauffeur (autoroute ferroviaire en mode non accompagné) et de tracteur (30 % de charge non utile en moins) constitue un gain de productivité substantiel par rapport au système de la *chaussée roulante.* Cette variante

[238] Commissariat général du développement durable, *Les comptes des transports en 2010* , juillet 2011.
[239] Ce qui les distingue des conteneurs est qu'elles sont ajustées aux dimensions des véhicules routiers.
[240] Leur manipulation s'effectue par des véhicules munis de pinces au niveau de plaques renforcées ou des encoches basales permettant le transbordement.
[241] Depuis 1994, les navettes d'*Eurotunnel*, titulaire de la concession du tunnel sous la Manche, transportent entre Coquelles (Pas-de-Calais) et Folkestone (Kent), des camions qui entrent par une extrémité du train et sortent par l'autre ; une voiture accueille les chauffeurs routiers (plus d'un million de camions transportés en 2010).
[242] Les véhicules routiers transportés complets entrent et sortent par leurs propres moyens du train composé de wagons à plancher surbaissé sur toute sa longueur.

exige toutefois une organisation plus poussée des entreprises de transport routier, pour la gestion des chauffeurs et du parc de véhicules.

Le service d'autoroute ferroviaire est cadencé, il offre ainsi un transport régulier et fréquent entre deux points, autorisant une logistique en flux tendu.

L'appellation d'autoroute, qui emprunte au vocabulaire routier, est imagée mais ambiguë car l'autoroute ferroviaire, à la différence de son homologue routière, ne comprend pas de sortie ou d'entrée sur le trajet ; c'est un « pont sans escale » entre deux terminaux de chargement.

En France, le service emprunte les voies ferrées existantes et ne bénéficie pas de voies dédiées au fret ferroviaire, à la différence, par exemple, de la nouvelle ligne dédiée reliant le port de Rotterdam à l'Allemagne, la *Betuwe*[243], avec près de 50 trains par jour (150 attendus en 2013).

Le passage sur des voies ferrées non spécifiquement conçues pour le transport de cargaisons hautes impose l'emploi de wagons surbaissés.

Des pays pionniers en la matière, comme la Suisse, ont fait le choix depuis plusieurs décennies de wagons équipés de bogies à « petites roues » ; ils présentent l'inconvénient notamment de ne pas pouvoir être utilisés sur longue distance à cause des risques d'échauffement.

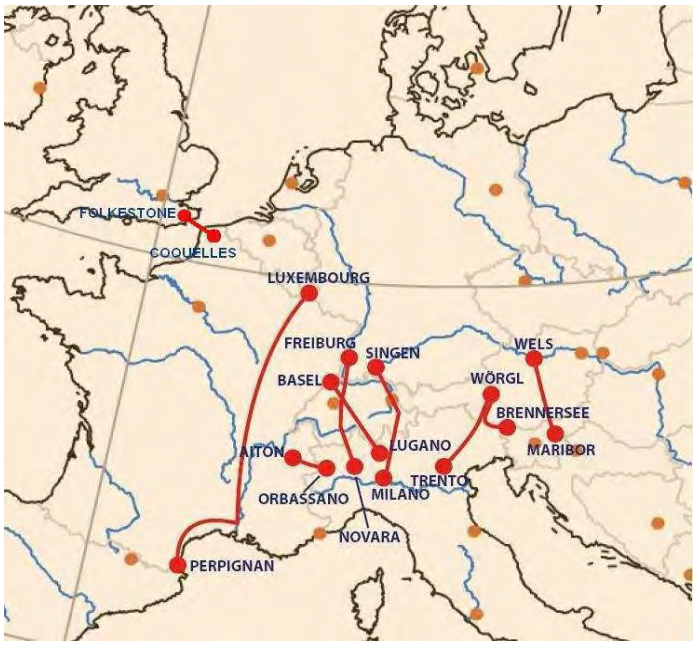
En France, en revanche, le choix a été fait d'utiliser les wagons surbaissés à roues standard, compatibles avec des transports sur longue distance.

L'autoroute ferroviaire doit disposer de terminaux suffisamment grands et adaptés pour les manœuvres de chargement et de déchargement. Elle nécessite aussi des travaux d'adaptation sur les infrastructures existantes afin que les ouvrages, notamment les ponts et les tunnels, présentent un gabarit[244] compatible avec la hauteur des véhicules routiers transportés.

[243] Cette ligne dédiée au fret et longue de 160 kilomètres a été mise en service en 2007 (coût estimé à 5 milliards d'euros).

[244] Limite d'encombrement que doit respecter le couple wagon-chargement pour s'inscrire dans le profil de la ligne parcourue.

Carte n° 1 et tableau :
Les autoroutes ferroviaires en Europe



Liaison	Type de wagons	Longueur (km)
Autoroute de plaine sur longue distance		
Perpignan – Bettembourg (France – Luxembourg)	Surbaissé, à roues standard	1045,5
Autouroute de franchissement d'obstacle		
Aiton – Orbassano (France – Italie)	Surbaissé, à roues standard	175
Fribourg – Novara (Allemagne – Italie)	Petites roues	414
Bâle – Lugano (Suisse – Suisse)	Petites roues	263
Singen – Milan (Allemagne – Italie)	Petites roues	356
Wörgl – Brennersee (Autriche – Autriche)	Petites roues	94
Wörgl – Trente (Autriche – Italie)	Petites roues	233
Wels – Maribor (Autriche – Slovénie)	Petites roues	260
Coquelles – Folkestone (France–Royaume–Uni)	Non surbaissé, à roues standard	50,5

Sources : ministère chargé des transports /Cour des comptes

La préférence donnée, en France, à l'autoroute ferroviaire met en lumière la nouvelle priorité politique accordée au report modal de la route vers le rail. Elle correspond aussi à des réalités objectives.

La géographie fait du territoire national un espace de transit important vers les péninsules italienne et ibérique. Les franchissements alpin et pyrénéen justifient aussi, sur certains tronçons, le choix alternatif de l'autoroute ferroviaire.

L'organisation économique du transport routier comprend une part importante d'artisans et de PME, qui font des trajets continus de point à point. Ils peuvent trouver des mérites à l'autoroute ferroviaire, dès lors

qu'ils s'adaptent à ses contraintes (gestion des chauffeurs et des tracteurs non pris en charge sur les trains).

L'autoroute ferroviaire alpine et l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, les deux seules en fonctionnement en France (hors le tunnel Transmanche), ont été examinées par la Cour.

La première permet le franchissement d'un obstacle naturel, tandis que la seconde est une autoroute de plaine sur longue distance.

Alors qu'un troisième axe, l'autoroute ferroviaire atlantique, est en projet[245], le concept suscite des interrogations.

A la lumière des constats effectués par la Cour, le modèle n'apparaît viable, dans l'avenir, qu'à des conditions exigeantes.

I - Deux expériences inabouties

La décongestion du réseau routier, la réduction des risques routiers et l'impact du transport de marchandises par camion sur l'environnement constituent des priorités gouvernementales depuis un peu plus d'une dizaine d'années. L'accident dramatique du tunnel du Mont-Blanc en 1999 est à l'origine d'une relance des initiatives en ce domaine.

Les deux autoroutes examinées par la Cour ne sont pas actuellement rentables. Leur capacité demeure marginale et la fiabilité du service doit y progresser.

A - L'autoroute ferroviaire alpine : une expérimentation peu concluante

L'autoroute ferroviaire alpine s'étend sur 175 kilomètres entre la vallée de la Maurienne et la banlieue de Turin, en empruntant le tunnel ferroviaire du Mont-Cenis.

Exploité depuis 2003 par une sous-filiale de la SNCF et son homologue italien *Trenitalia*, le service offre quatre navettes quotidiennes entre deux plates-formes situées à Aiton-Bourneuf (Savoie) et à Orbassano (Piémont).

[245] Prévue dans le Grenelle de l'environnement, sa réalisation est inscrite dans les contrats de projet 2007-2013 entre l'Etat et les régions Aquitaine, Poitou-Charentes, Centre, Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais. Les travaux d'infrastructure sont estimés à un peu plus de 190 millions d'euros.

Initialement, la plupart des chauffeurs accompagnaient le véhicule routier sur le trajet[246], le tracteur routier étant transporté avec sa remorque.

1 - Une expérimentation marquée par les retards

La mise en place du nouveau service résulte de décisions prises le 29 janvier 2001, à Turin, par les gouvernements français et italien. Ceux-ci y affirment leur volonté de développer une autoroute ferroviaire afin de favoriser le report modal sur la ligne transfrontalière existante et d'organiser le trafic transalpin, avant la réalisation de la nouvelle liaison Lyon-Turin[247].

L'accord prévoit que le projet sera lancé sous la forme d'une expérimentation jusqu'à fin 2006. A cette date, les travaux d'agrandissement du tunnel ferroviaire du Mont-Cenis (mise au gabarit « B1 »[248]) devaient permettre l'acheminement d'un éventail plus large de poids-lourds.

L'autoroute ferroviaire alpine présente des caractéristiques si fortes qu'aucun développement – extension de la ligne ou généralisation du concept – ne pouvait en effet être envisagé sans une expérimentation qui mette clairement en lumière ses avantages et ses inconvénients.

Les effets d'annonce et la volonté politique ont conduit à une décision de lancement hâtive, qui a court-circuité les études techniques et commerciales, plus poussées que ne l'avait été l'étude de faisabilité menée en 2000 par Réseau Ferré de France (RFF).

L'expérimentation a été contrariée, en outre, par la lenteur à réaliser les aménagements de ligne indispensables au bon fonctionnement de l'autoroute ferroviaire. Les travaux de gabarit réalisés, par RFF pour la partie française, n'ont été achevés qu'en décembre 2010[249]. Elle a été poursuivie au-delà de son terme initial, sans révision de son cadre juridique, sinon par des avenants à la convention de financement conclue en juillet 2003.

---

[246] Dit en « mode accompagné ».

[247] La ligne sera à grand gabarit et offrira un parcours à faible déclivité (tunnel de base).

[248] Les gabarits ferroviaires font l'objet d'une normalisation internationale. Le « GB1 », retenu en France dans les années 1990, est encore loin d'être répandu sur tout le réseau national. La différence, par rapport au gabarit antérieur, se trouve au niveau de la « corne ».

[249] A la mi-septembre 2011, les trains circulaient à nouveau sur deux voies au lieu d'une seule, mais à très petite vitesse (40 km/h).

Un accord franco-italien, signé le 9 octobre 2009 et approuvé par le Parlement en juin 2010, prévoit qu'en l'absence d'offre privée de service de ferroutage transalpin, l'exploitation de la ligne pourra prendre la forme d'une concession de service public.

Deux candidatures ont été reçues dans le cadre d'une procédure publique d'appel d'offres mais l'attribution de la ligne à un concessionnaire n'était pas encore réalisée en septembre 2011.

Depuis l'accord franco-italien de 2001, il aura fallu plus de dix ans pour que ce service de ferroutage devienne pleinement opérationnel.

2 - Une exploitation durablement déficitaire

Aucun des objectifs affichés au moment du lancement de l'expérimentation n'a été atteint, ni même approché, durant la phase 2003-2006 et sa prorogation, qu'il s'agisse du nombre de circulations par jour, du volume de fret transporté ou des performances commerciales.

Les solutions techniques adoptées présentent des faiblesses : si le concept de wagon et les terminaux fonctionnent, la traction demeure problématique en condition de montagne (pente, condensation, etc.).

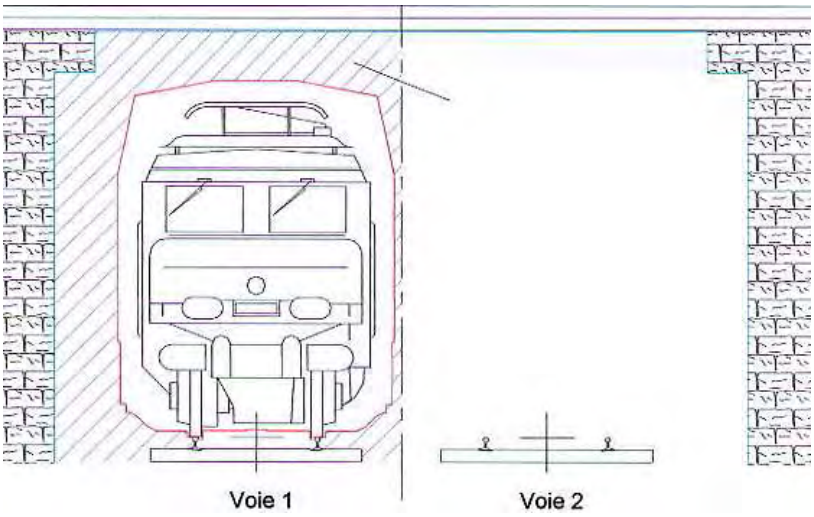
Le service d'autoroute ferroviaire a pâti commercialement d'une fréquence faible des navettes et d'un grand nombre d'annulations et de retards.

Mais surtout, la mise au gabarit « B1 », afin de dégager un meilleur contour pour le passage des camions sur le trajet ferroviaire, progressive pour des raisons de technique et de coût, n'a pas permis avant 2012 d'augmenter sensiblement la clientèle concernée par l'offre de service.

En octobre 2011, soit presqu'un an après l'agrandissement du tunnel, les transporteurs routiers ne pouvaient toujours pas envoyer des camions de taille standard entre la France et l'Italie par l'autoroute ferroviaire, au risque, pour certains, d'y renoncer[250].

[250] Un différend persiste sur la maintenance des voies. Selon un traité de 1951 et une convention de 2007, elle relève de l'homologue italien de RFF sur la section entre Modane et la frontière située au milieu du tunnel. RFI utilise une autre méthode que RFF, et estime ne pas avoir les éléments suffisants pour garantir le maintien du gabarit B1. La SNCF est temporairement chargée de la maintenance.

Schéma n° 1 : tunnel au gabarit B1



Source : RFF, autoroute ferroviaire alpine, 2010

Le gabarit ferroviaire (ligne rouge) désigne le contour transversal d'un train et de son chargement. Il doit s'inscrire dans l'espace maintenu libre dans les tunnels (zone hachurée). La « corne » se situe au raccordement de la limite verticale et de la limite horizontale haute ; l'accroître permet de passer des semi-remorques plus hautes.

La convention de 2003, conclue avec l'accord des autorités communautaires, organise les modalités du soutien public.

L'équilibre financier de l'autoroute alpine est assuré, depuis l'origine, par des subventions annuelles apportées par chacun des deux Etats, de l'ordre de 6 à 7 M€ jusqu'en 2010 et de 5 M€ en 2011, alors que le service a connu un gain de trafic de 50 % sur la période 2005-2011.

Dans le cadre de la nouvelle concession, le service d'autoroute ferroviaire restera fortement tributaire de subventions publiques. A ce titre, afin de sécuriser le financement du service, délégants et délégataire devront s'assurer de la compatibilité avec le droit communautaire de ces compensations susceptibles d'être qualifiées d'aides d'Etat[251].

[251] Les compensations de service public ne constituent pas des aides d'Etat lorsqu'elles remplissent les critères de la jurisprudence *Altmark Trans* (CJCE, aff. C-280/00, 24 juillet 2003, *Rec.* p. I-7747) : une définition claire des obligations, des

La pérennisation de l'autoroute alpine se fonde sur la perspective d'une progression des trafics qui n'est pas acquise et sur des critères de rentabilité qu'il reste à définir. La décision a été prise davantage au vu des retards affectant la réalisation de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin qu'à la lumière des résultats obtenus depuis 2003.

Les tarifs pratiqués, en l'absence d'autres mesures d'incitation fiscale ou d'encadrement réglementaire, peinent à rester compétitifs par rapport à ceux de la route. Le taux de couverture des charges d'exploitation et de gestion par les recettes commerciales est faible à l'aune des expériences étrangères équivalentes (montagne, courte distance, etc.), dans lesquelles le coût total est supporté à 60 % par les recettes du trafic et à 40 % par la subvention[252].

3 - Un partage contestable des responsabilités et des risques

Si les locomotives restent gérées dans le cadre de l'organisation de la traction par la SNCF et *Trenitalia*, sans création d'une entité particulière, les terminaux et les wagons sont gérés par des sociétés indépendantes de l'exploitant de la ligne.

Ce montage, qui se voulait adapté à une gestion partenariale du service (achat des wagons, gestion des terminaux, etc.), est inutilement compliqué.

Il a réduit la productivité de l'ensemble du système d'exploitation, trop éclaté entre de multiples centres de responsabilités. Tout en associant les partenaires privés au capital de plusieurs sociétés participant au dispositif, il les exonère largement des risques financiers correspondants, alors qu'elles ont commercialement dégagé un bénéfice du fonctionnement de l'autoroute alpine.

Il aura interdit, en pratique, une reprise par un acteur totalement extérieur.

Le cadre juridique de la future concession prévoit que l'exploitation du service sera assurée aux risques et périls du concessionnaire avec, en cas de dépassement des performances, une répartition des bénéfices entre le concessionnaire et les Etats, dans le cadre d'une clause de retour à bonne fortune.

---

paramètres établis préalablement, une absence de surcompensation, le moindre coût pour la collectivité.

[252] Rapport inspection générale des finances/conseil général des ponts et chaussées (IGF/CGPC) sur l'évaluation de l'autoroute ferroviaire alpine, mai 2006, La Documentation française.

B - L'autoroute Perpignan-Luxembourg : une démonstration inachevée

Sans attendre le bilan de l'expérimentation alpine, la formule de l'autoroute ferroviaire a été étendue en France avec l'ouverture de la ligne Perpignan-Luxembourg, dans des conditions géographiques et techniques différentes.

L'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, conçue en 2004 à l'initiative de partenaires privés et soutenue par les pouvoirs publics, permet le transport de semi-remorques, sans leur tracteur et sans leur chauffeur, entre le terminal du Boulou (au sud de Perpignan) et celui de Bettembourg (Grand-Duché de Luxembourg), *via* Lyon et Dijon, sur plus de 1 000 kilomètres.

Elle s'adresse au transit international de poids lourds entre l'Espagne et le nord-est de l'Europe. Son ouverture commerciale en septembre 2007 s'est faite dans des conditions techniques et économiques insuffisamment étudiées.

1 - Des études préalables insuffisantes

Utilisant le réseau ferroviaire existant, l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg a dû se plier à un système ferroviaire plus conçu pour le transport de voyageurs que le transport de marchandises, alors que l'évolution rapide, et mal anticipée, des caractéristiques du parc de poids lourds, avec l'apparition de véhicules de plus en plus hauts [253], a nécessité des adaptations successives de gabarit.

La solution technique des wagons surbaissés à roues standard, propre aux deux autoroutes ferroviaires examinées, présentait l'avantage d'accepter des véhicules plus hauts de dix-sept centimètres par rapport à ceux de la « chaussée roulante » utilisant des bogies à petites roues.

Néanmoins, des modifications du gabarit ferroviaire se sont révélées nécessaires pour adapter les infrastructures aux parties basses de ce wagon surbaissé, plus large que la moyenne, et pour augmenter dans un deuxième temps la hauteur admissible en partie haute, afin d'élargir le marché captable de camions.

La hauteur souhaitée initialement (gabarit B1), qui permet la circulation de convois plus hauts, existait partiellement sur l'axe Perpignan-Luxembourg comme sur le reste du réseau français. RFF a mis

[253] Les poids lourds sont limités par la réglementation française en vitesse, en longueur voire en largeur, mais non en hauteur.

aux gabarits haut et bas en 2006 l'itinéraire principal et l'itinéraire de secours nord pour assurer la fiabilité du service malgré des plages de travaux pénalisantes et nombreuses sur une aussi longue distance.

Ces aménagements de départ sont apparus insuffisants, faute d'une connaissance préalable précise des caractéristiques dimensionnelles du parc des camions.

Quelques mois à peine après l'ouverture du service, de sa propre initiative, la société exploitante a testé au moyen de blocs de polystyrène fixés sur les angles hauts des semi-remorques, un gabarit supérieur. Elle entendait démontrer que des trains plus hauts pouvaient circuler sans dommage. L'essai a été concluant mais ne répondait pas aux règles et démonstrations applicables en matière de sécurité ferroviaire, dans toutes les configurations rencontrées, tant en termes de matériels roulants, que d'infrastructure et d'exploitation. Après un an et demi d'études et de travaux, RFF et l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) ont conclu, en juin 2009, qu'un rehaussement de trois centimètres du gabarit circulant « GB1 » était acceptable, sous réserve de contrôles systématiques des wagons surbaissés à chaque départ. Etait ainsi rendu possible le transport de semi-remorques (suspensions dégonflées[254]) jusqu'à 4,07 mètres de hauteur, contre 4,04 mètres précédemment.

Ces ajustements de hauteur de quelques centimètres revêtent une importance commerciale cruciale : une tolérance supplémentaire de quatre centimètres permettrait ainsi, selon l'exploitant, d'élargir encore le marché de 20 %. Ils nécessiteraient des travaux sur une partie des vingt-huit ouvrages d'art présents sur le trajet et une surveillance plus régulière des autres.

Compte tenu de ces contraintes, la circulation de ces trains reste soumise au régime de l'avis de transport exceptionnel (ATE), qui garantit que le convoi ne circule que sur les voies dont la compatibilité a été vérifiée préalablement. En outre, le contrôle systématique du gabarit des trains en partance devient particulièrement lourd à mettre en œuvre au quotidien, dès lors que la fréquence des navettes augmente.

Les tâtonnements dus à la méconnaissance initiale de la hauteur du parc des camions, en limitant les parts de marché, ont eu un impact négatif sur les résultats des premières années.

[254] Les semi-remorques utilisées pour le transport sur longue distance sont généralement équipées de suspensions pneumatiques qui, dégonflées, permettent de gagner environ 7 centimètres.

2 - Des terminaux sous-dimensionnés

Le choix du site luxembourgeois ne paraît pas justifié par des considérations techniques évidentes, notamment en ce qui concerne les flux de marchandises.

Alors que le trajet se déroule en plaine sur près de 1 000 kilomètres, une pente trop importante sur la portion finale qui mène au plateau de Bettembourg oblige paradoxalement à l'adjonction d'une seconde locomotive pour franchir les derniers hectomètres.

Le nombre d'intervenants limite, pour la société exploitante, la visibilité indispensable au développement du service d'autoroute ferroviaire. Selon l'exploitant, ces facteurs expliquent en partie le renchérissement de près de 30 % des charges par rapport au terminal implanté au sud.

Sur la plate-forme du Boulou, les aménagements subventionnés par le ministère chargé des transports, propres à la technologie du wagon surbaissé à roues standard, ne doivent pas occulter l'obligation d'un accès ouvert à d'autres usagers de manière équitable et non discriminatoire.

L'exiguïté et la configuration des terminaux actuels limitent le trafic et empêchent une exploitation industrielle satisfaisante.

Les voies de la plate-forme de chargement, limitées à 350 mètres, alors que les rames en mesurent plus de 600, ne peuvent accueillir que des demi-rames de dix wagons, ce qui oblige à de nombreuses manœuvres et mobilise matériel et voies. Or, la nécessité de voies capables d'accueillir des trains complets avait été relevée dès 2003.

Le temps de manutention dans les terminaux en est ainsi doublé et nuit à la fiabilité du service (retard ou annulation, en cas de contretemps).

Les terminaux fonctionnent 24 heures sur 24, et 7 jours sur 7, pour améliorer l'accueil des chargeurs et atténuer les limites des systèmes existants. En effet, un train long test a circulé dans la nuit du 19 décembre (cf. note de bas de page n°276) et la Ministre les a officiellement annoncés le 18 janvier 2012.

Quatre navettes au maximum par jour peuvent partir actuellement des terminaux de Bettembourg et du Boulou.

Après les aménagements prévus au Luxembourg, ce nombre pourrait atteindre huit navettes quotidiennes en 2016, à la condition que le terminal français voie sa capacité augmentée par extension ou par déménagement vers un site plus vaste, par interconnexion avec

l'autoroute ferroviaire alpine ou par l'implantation de nouveaux terminaux dans le secteur de Marseille.

Le service d'autoroute ferroviaire ne pourra donc pas atteindre en 2015 les objectifs de l'*Engagement national pour le fret ferroviaire* de dix allers-retours par jour.

3 - Une exploitation jusqu'à présent déficitaire

Il n'y a eu ni appel à la concurrence, ni subvention d'équilibre pour ce service d'initiative privée, qui n'a pas été conçu par ses promoteurs dans le cadre d'une délégation de service public, à la différence de l'autoroute ferroviaire alpine.

Six mois après le démarrage du service, un recadrage de la politique commerciale a dû être opéré : les tarifs, trop élevés, dissuadaient des clients déjà peu enclins à prendre un risque en cas d'aléas du trafic ferroviaire.

L'augmentation des départs quotidiens, complétée par l'introduction du transport de matières dangereuses et de rames mixtes de transport combiné, a permis d'atteindre, en 2010, quatre navettes quotidiennes et un taux de remplissage de 83 % pour la partie « semi-remorques » et de 76 % pour la partie « combiné »[255].

La SNCF, *via* sa filiale Transport et Logistique Partenaires, a porté en 2010 de 12,5 % à plus de 50 % sa participation au capital de la société d'exploitation, créée en mars 2006 avec le soutien des pouvoirs publics.

Au cours de l'exercice 2010, le service a transporté 24 500 camions[256] et 36 500 en 2011.

Pour autant, le résultat est déficitaire de 3,45 M€ en 2011. Par rapport à 2009, il ne s'est pas aggravé malgré la crise, à la différence du transport ferroviaire en général et du combiné classique dont l'activité est en baisse de 20 %.

Cette stabilité est un élément positif à relever dans un contexte où le fret s'érode de longue date et où le marché du transit en France chute depuis trois ans.

Quand bien même le « petit équilibre »[257] serait, selon l'exploitant, atteint en 2011, ce résultat n'intègre pas les amortissements représentant

[255] Le « combiné » représente 20 % du nombre d'unités transportées.
[256] Le flux de véhicules vides est inférieur à 1 %.

le coût de renouvellement des actifs, que devra supporter l'entreprise dans son développement. Le modèle économique est loin d'avoir atteint l'équilibre attendu.

Avec un taux de rentabilité de l'investissement à terme peu attractif, le service d'autoroute ferroviaire n'aurait pu voir le jour sans portage public.

4 - Des concours financiers publics, directs et indirects

L'aménagement de l'infrastructure existante a coûté 45,7 M€ à l'Etat et à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), hors contribution du Grand-Duché, dont 38,3 M€ pour les voies et ouvrages et le solde pour le terminal du Boulou. Ces investissements atteignent 53,5 M€, avec le terminal luxembourgeois et la participation de l'exploitant (1,9 M€). L'investissement est cependant très nettement inférieur au coût de réalisation d'une ligne spécifique, classique ou à grande vitesse. Par ailleurs, l'achat de matériel représente moins de 60 M€.

L'exploitant a bénéficié d'une aide communautaire au démarrage (2 M€) et de deux avances remboursables (5 M€ et 24 M€) pour l'achat des wagons. La première a été consentie à taux zéro. Les recapitalisations successives ont permis principalement de combler les pertes.

Par ailleurs, à l'instar de l'ensemble du transport ferroviaire de marchandises, l'autoroute ferroviaire bénéficie d'un soutien public indirect sur le prix du sillon horaire[258] – stabilisé jusqu'en 2015 - du fait d'une compensation par l'Etat du manque à gagner pour RFF en matière de redevances ferroviaires, d'un montant supérieur à 50 % du coût des redevances de réservation et de circulation.

Pour 2 000 sillons de qualité médiane, cela représente une compensation d'Etat de l'ordre de 5,7 M€. La qualité des sillons, qui conditionne la régularité des trains, a été dégradée en 2010 par les grèves, principalement de la traction. En 2011, elle a été pénalisée par des plages de travaux plus nombreuses, alors que les itinéraires de secours ne sont pas encore pleinement opérationnels.

[257] Le « petit équilibre » est atteint lorsque le chiffre d'affaires couvre les charges d'exploitation, hors les charges en capital (amortissements des immobilisations et intérêts des prêts à long et moyen terme).

[258] Période durant laquelle une infrastructure donnée est affectée à la circulation d'un train entre deux points du réseau ferré.

Enfin, l'exploitant attend une ressource complémentaire substantielle du mécanisme de certificats d'économie d'énergie (CEE)[259], applicable aux wagons d'autoroute ferroviaire, depuis un arrêté du 15 décembre 2010.

Le résultat déficitaire, malgré une activité croissante, est dû en partie au caractère précipité du démarrage de la deuxième autoroute ferroviaire. Il aurait pu être limité si le retour d'expérience avait été mieux utilisé. Le service, qui met en évidence les limites actuelles du système ferroviaire national[260], n'a pas encore fait la démonstration du niveau de fiabilité attendu par les transporteurs et leurs clients.

II - Des conditions de succès exigeantes

Face à une demande de transport en forte croissance, aux tensions récurrentes sur les prix de l'énergie et à des exigences environnementales de plus en plus fortes, le report de véhicules de la route vers le rail ou le fleuve connaît un regain d'intérêt en France.

Les résultats espérés sont notamment la réduction des encombrements, des polluants et des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie. Des aides nationales et communautaires sont accordées aux services de transport combinant rail et route[261]. Pour autant, les parts de marché de ce mode continuent de décliner en France.

L'intervention publique en faveur des autoroutes ferroviaires n'a pas fait à ce jour l'objet d'un bilan socio-environnemental.

Le succès et l'extension des autoroutes ferroviaires sont subordonnés à des conditions particulières.

[259] Le dispositif repose sur une obligation de réaliser des économies d'énergie, faite aux vendeurs d'électricité, de gaz, de fioul domestique, de pétrole liquéfié et de chaleur ou de froid par réseaux. Ces derniers, dénommés « obligés », peuvent s'acquitter de leur obligation en achetant aux transporteurs des certificats délivrés par les services de l'Etat.

[260] v. Cour des comptes, *Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, avril 2008.

[261] Pour 2011, les dotations votées pour le transport combiné (exploitation et aide au démarrage) sont de 24,1 M€ et en 2012 de 15,2 M€.

A - Les difficultés du rééquilibrage rail/route

1 - Les objectifs de report modal

Le secteur des transports est le premier émetteur de gaz à effet de serre en France. Il connaît une accélération préoccupante de ses émissions, contrairement aux autres secteurs. La route y contribue pour l'essentiel (94 %), et sa part au sein des transports terrestres de marchandises (88,7 % en 2010) n'a cessé de croître jusqu'à un pic en 2004.

La loi de programmation relative au *Grenelle de l'environnement*[262] dispose « *qu'un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné sera développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit* ».

Elle prévoit sur le long terme un développement ambitieux en trois étapes :

- la mise en place de trois autoroutes ferroviaires, avec la prolongation de l'autoroute alpine jusqu'à la région lyonnaise, l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg et l'autoroute ferroviaire Atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France ;
- le transfert de deux millions de camions par an ;
- le trafic de transit de marchandises assuré dans sa totalité par les modes alternatifs à la route.

La loi fixe un objectif de report modal terrestre de 14 à 25 %[263] d'ici 2022, avec une étape intermédiaire à 17,5 % en 2012.

En juillet 2010, un recalage statistique abaissait le point de départ à 12,6 %[264] et le conseil général de l'environnement et du développement durable estimait que 16 % en 2020 serait déjà « un beau succès ».

L'*Engagement national pour le fret ferroviaire*, présenté en Conseil des ministres le 16 septembre 2009, confirme l'objectif et précise que le mode ferroviaire devra représenter plus des trois-quarts de la progression. D'ici 2020, 7 Md€ devront être dépensés pour réduire la circulation routière.

---

[262] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009, article 11.
[263] Autrement que par la route, l'air et les voies maritimes.
[264] La part de fret ferroviaire et fluvial (c'est-à-dire hors route et aérien) a perdu encore un point en 2010, pour s'établir à 11,3 %.

Les opérateurs ferroviaires sont associés à la mise en œuvre de ce plan, en particulier Réseau Ferré de France et la SNCF qui devra consacrer au moins 1 Md€ à la réalisation des projets du plan d'action à l'horizon de 2014.

La création d'un réseau d'autoroutes ferroviaires en France constitue l'un des neufs axes d'effort principaux. La SNCF décline cette exigence dans son « *schéma directeur pour un nouveau transport écologique de marchandises* ».

En septembre 2010, l'Autorité environnementale relève, dans son avis relatif à l'avant-projet de schéma national des infrastructures de transport, que, malgré le report modal visé, les émissions de gaz à effet de serre en 2030 connaîtront au mieux une très légère diminution, en raison d'une forte augmentation des trafics.

L'ambition internationale reprise, en 2005 dans la loi de programmation énergétique, est donc loin d'être atteinte. Les objectifs restent modestes par rapport aux enjeux climatiques, et néanmoins difficiles à atteindre.

2 - Des résultats modestes en termes de développement durable

Le volume transporté par le rail[265] ne cesse de diminuer (- 6,3 % en 2010), alors même que les autres modes bénéficient d'une reprise modérée. Cette baisse est essentiellement due à la chute du trafic hors transport national. Les deux autoroutes ferroviaires connaissent néanmoins un trafic stable, voire croissant pour l'axe Nord-Sud.

Vis-à-vis des objectifs de développement durable, leur performance est à apprécier en termes de décongestion routière et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, même si d'autres avantages sont quantifiables (accidents, énergie, polluants).

La ligne Aiton/Orbassano a transporté, en 2009, 22 600 camions et, en 2011, 26 000. Or, l'objectif du service définitif est de 100 000 poids lourds par an, soit le résultat réalisé pendant toute la période 2003-2010. Il correspond à 10 % du trafic routier empruntant annuellement le tunnel du Fréjus.

Le service sur l'axe Perpignan-Luxembourg a transporté en 2010 24 500 camions et 36 500 en 2011, à comparer aux 1 100 000 transportés par les navettes ferroviaires transmanche. En 2015, 120 000 camions, soit

[265] 30,1 milliards de tonnes-kilomètres, soit 8,9 % du transport terrestre total de marchandises, l'unité de mesure correspondant à une tonne transportée sur un kilomètre.

un quart des camions en transit, seraient attendus. Cela représentera moins de 3 % du trafic de poids lourds, toutes catégories confondues.

La décongestion du couloir rhodanien est ainsi à relativiser : l'autoroute ferroviaire ne peut transporter au mieux que 415 poids lourds par jour, à comparer aux 1 300 poids lourds techniquement concernés[266] et aux 11 600 poids lourds circulant sur les autoroutes routières A7-A9 (le double, un jour de pointe)[267]. Le résultat est moindre du fait notamment de la capacité limitée des terminaux d'autoroute ferroviaire.

La disproportion de ces chiffres ne doit pas occulter le fait que l'autoroute ferroviaire est la seule initiative aboutie de décongestion du couloir rhodanien et qu'aucune alternative n'est réalisable pour absorber un trafic croissant (par exemple, l'élargissement des voies routières).

Certains objectifs des autoroutes ferroviaires, pourtant limités, sont aujourd'hui hors d'atteinte dans l'échéancier de l'*Engagement national (par exemple, accès pour la plupart des poids lourds au service ferroviaire alpin en 2010, mise en service de l'autoroute atlantique en 2011)*.

Le trafic de l'autoroute ferroviaire alpine est resté entravé jusqu'en septembre 2011, en raison d'une réception tardive des travaux sur le gabarit par le partenaire italien de RFF. La fréquence actuelle de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg atteint difficilement quatre navettes quotidiennes par sens. Les travaux de rénovation du réseau national, engagés par RFF, et l'exiguïté des terminaux rendent hypothétique la circulation de dix navettes d'autoroute ferroviaire en 2015.

Aucune évaluation économique et socio-environnementale n'a été menée pour apprécier l'intérêt de ces services au regard des coûts publics supportés. La synthèse des connaissances « Transport combiné ferroviaire et autoroutes ferroviaires »[268], réalisée sous l'égide du ministère chargé des transports et publiée en mai 2011, ne répond pas à ce besoin.

Sur le plan environnemental, les autoroutes ferroviaires présentent des atouts réels sur longue distance[269] : l'émission de gaz carbonique est diminuée de 90 % et la consommation d'énergie de 47 %[270]. Le dispositif national de certificat d'économies d'énergie a été récemment ouvert au

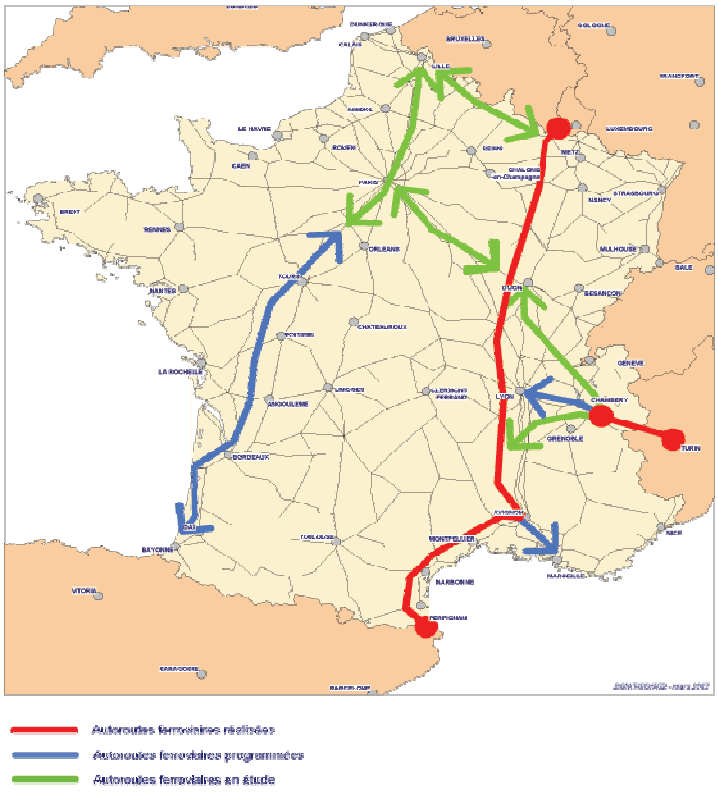
[266] Une partie des véhicules de classes 3 et 4, à deux essieux et plus, en excluant par exemple les véhicules tractant une caravane.
[267] Chiffres du trafic de la journée du 26 mai 2010.
[268] Consultable sur le site *http://www.setra.developpement-durable.gouv.fr*.
[269] Nettement moins sur courte distance (respectivement -36 % et -20 %).
[270] Selon des données de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du ministère chargé de l'écologie.

transport combiné et aux wagons d'autoroute ferroviaire. Cela permet une valorisation de l'énergie économisée. Aucun dispositif comparable n'existe pour le CO_2 économisé.

La réduction des émissions de CO_2, liée au report annuel de 500 000 camions, reste très modeste : 0,45 million de tonnes prévues en 2020. Pour en prendre la mesure, il convient de rappeler que le plan « climat » de mars 2010 vise, pour 2020, une réduction de quinze millions de tonnes de CO_2, par rapport à 2005, pour le secteur des transports. Les économies de CO_2, qui portent sur des approvisionnements en carburant effectués hors de France pour des raisons fiscales, ne peuvent être inscrites au bilan national.

Les autoroutes ferroviaires progressent ainsi en France, sans prendre aujourd'hui une part significative du transport sur longue distance. Les conditions auxquelles elles peuvent se développer apparaissent donc cruciales.

Carte n° 2 :
Le développement des autoroutes ferroviaires en France



Source : ministère chargé des transports, 2007.

B - Les conditions de la réussite commerciale

Le succès d'un service d'autoroute ferroviaire implique que certaines conditions soient réunies : un système de navettes ferroviaires avec des départs relativement fréquents, un mode d'embarquement limitant les temps de chargement/déchargement, un temps de trajet assuré, des coûts qui ne soient pas dissuasifs par rapport au transport routier et des aménagements du réseau ferré afin d'élargir le parc de poids lourds susceptibles d'être transportés.

1 - Augmenter l'attractivité des autoroutes ferroviaires

Les exemples transmanche ou suisse montrent qu'un important transfert de la route vers l'autoroute ferroviaire n'a pu être obtenu qu'en présence d'une contrainte physique (par exemple, la mer) ou juridique (par exemple, en Suisse, une disposition de niveau constitutionnel pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit[271]).

Le rééquilibrage des conditions de concurrence entre la route et le rail, et *a fortiori* l'absence de dégradation de la compétitivité du rail, sont indispensables pour répondre aux objectifs du *Grenelle de l'environnement*. Chaque mode devrait se voir mis à contribution à hauteur des inconvénients qu'il engendre, tant en termes de pollutions qu'en encombrement, bruit ou accidents, selon le principe « pollueur-payeur ». L'inscription de l'écoredevance poids lourds[272] dans la loi *Grenelle 1* du 3 août 2009 montre que les pouvoirs publics en sont conscients, même si sa mise en place, initialement prévue en 2011 a été repoussée en 2013.

Cette cohérence d'ensemble s'impose pour inverser une tendance lourde de décroissance du mode ferroviaire, qui est contraire à celle constatée aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne ou en Allemagne.

En France, le poids total roulant des véhicules routiers comportant plus de quatre essieux était limité à 40 tonnes, en règle générale, et l'article R. 312-4 du code de la route fixait les cas dans lesquels ce poids maximum pouvait être dépassé. Il a été rehaussé, en janvier 2011, à 44 tonnes[273].

Cette mesure va à l'encontre de la politique prônant l'essor des autoroutes ferroviaires : en autorisant des camions plus lourds à circuler,

---

[271] Constitution fédérale, art. 84 « transit alpin » issu de la votation populaire n° 408 du 20 février 1994 : « *Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail. Le Conseil fédéral fixe les mesures à prendre par voie d'ordonnance. Des dérogations à cette règle ne sont accordées que si elles sont indispensables ; les conditions en sont spécifiées dans la loi* » ; loi postale et ordonnance sur les règles de circulation routière interdisent la circulation de camions le dimanche et la nuit, sauf pour les camions de La Poste Suisse.

[272] Cette écoredevance sera prélevée sur les poids lourds en fonction « *du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic* ».

[273] Décret n° 2011-64 du 17 janvier 2011 relatif au poids total roulant autorisé des véhicules terrestres à moteur ; arrêté du ministre chargé des transports du 17 janvier 2011, modifié par un arrêté du 4 août 2011. Le passage de 40 à 44 tonnes est immédiat pour le transport des produits agricoles et agroalimentaires, et se fera à la date de mise en application de l'écoredevance poids lourds pour tous les autres produits.

les pouvoirs publics ont amélioré la compétitivité du transport routier par rapport aux modes alternatifs, ferroviaire et fluvial notamment. Cette autorisation aura un effet négatif sur la part modale du fret non routier, contrairement à l'un des objectifs du *Grenelle de l'Environnement*.

Il importe qu'un bilan énergétique et environnemental soit réalisé, apprécié au regard de la dépense publique réalisée, et comparé aux alternatives possibles pour atteindre les objectifs environnementaux.

Dans un contexte marqué par une forte érosion du trafic de transit, cette offre de service peut rencontrer une clientèle croissante, attirée par la souplesse du service, celle-ci étant elle-même conditionnée par l'augmentation de la fréquence des navettes. Elle vise également les clients du transport combiné classique, grâce au développement de rames mixtes, composées de semi-remorques et de caisses mobiles.

Des trains plus longs et plus lourds[274] vont progressivement permettre d'abaisser le seuil de rentabilité et d'accroître les volumes du service d'autoroute ferroviaire.

La création de plates-formes de raccordement et l'extension du réseau d'autoroutes ferroviaires contribueront à l'augmentation des volumes et de la cadence et, partant, à l'obtention de meilleurs résultats.

2 - Réduire les contraintes d'exploitation pour tirer un meilleur parti de la technologie

Les autoroutes ferroviaires voient leur productivité significativement accrue avec la longueur du trajet (leur rentabilité est accessible au-delà de 650 kilomètres, selon certaines études). Elle augmente dès lors que le transport de marchandises se fait sans l'accompagnement d'un chauffeur et sans tracteur.

Le plancher des wagons d'autoroute ferroviaire se situe une vingtaine de centimètres plus bas que celui des wagons à petites roues. A gabarit ferroviaire identique, il offre donc une marge de manœuvre supplémentaire.

La clientèle de transporteurs accessible s'en trouve sensiblement élargie. Le wagon pivote de 30° pour permettre le chargement horizontal à niveau de toute semi-remorque standard de façon rapide. Son coût est, du fait d'équipements spécifiques, plus élevé qu'un wagon ordinaire,

[274] Les 19 et 20 décembre 2011, un train de 850 mètres de long et 2 400 tonnes (contre 1 800 auparavant) a circulé sur la ligne conduisant à une capacité d'emport accrue de 33 %.

mais les roues standard de ses bogies évitent l'entretien coûteux des wagons à petites roues et le risque de surchauffe sur grande distance.

Le gabarit nécessaire, à la fois sur les itinéraires principaux et de secours, n'a pu être dégagé que progressivement, dans les années qui ont suivi le démarrage des deux autoroutes ferroviaires.

Ce facteur reste critique, compte tenu de la hauteur croissante du parc de camions européens. Les interventions dans les tunnels ou dans les gares ont été parfois complexes à programmer et coûteuses. Leur récurrence, les grèves et la qualité insuffisante des sillons (non respect des engagements, annulation, etc.) continuent d'entraver la fréquence souhaitée de circulation des navettes. Les recettes en sont affectées, alors que l'équilibre financier visé est fragile.

Une véritable coordination des travaux est d'autant plus nécessaire qu'apparaissent d'autres priorités en matière de travaux sur les infrastructures (plan de rénovation des infrastructures ferroviaires, nouvelles lignes voyageurs du *Grenelle* et du schéma national d'infrastructures de transport).

Les nouveaux gabarits doivent faire l'objet d'une normalisation internationale, eu égard aux projets d'extension vers le reste de l'Europe, qui s'engagent dès aujourd'hui. Un meilleur suivi des caractéristiques techniques du parc de poids lourds devrait *a minima* permettre de mieux maîtriser les contraintes de hauteur des camions.

Enfin, la procédure lourde d'avis de transport exceptionnel, due à la largeur du wagon, hors norme en partie basse, devra être levée pour éviter de mobiliser chaque jour, entre le Boulou et Bettembourg, plus d'une centaine d'agents de circulation. De même, les vérifications systématiques de pesée et de mesurage devront être réduites aux exigences de sécurité.

3 - Lever les freins au développement du fret ferroviaire

L'octroi d'un accès au réseau ferroviaire, qui soit de qualité et stable, est une condition indispensable au succès des autoroutes ferroviaires au regard des attentes des chargeurs et des transporteurs.

Cela implique de lutter contre les entraves à la circulation, dues aux travaux ou à d'autres aléas qui ont des impacts à tous les niveaux (grève,

matériel de traction, gestion quotidienne de la circulation, annulation tardive, retard[275]).

Les solutions passent par la mise en place rapide d'itinéraires de secours opérationnels, des accords de qualité entre l'exploitant et le gestionnaire des sillons, assortis de pénalités en cas de non-respect, ce que prévoit le cadre communautaire, voire par la possibilité de mettre en place un service minimum pour la circulation des trains de fret.

——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

A la différence de l'autoroute ferroviaire alpine, l'autoroute de plaine sur longue distance a une chance d'atteindre son objectif et à moyen terme l'équilibre économique.

L'efficacité en report modal et l'intérêt environnemental de ces autoroutes ferroviaires resteront modestes, mais dans un contexte où les solutions alternatives en matière de transports sont rares.

Le service d'autoroute ferroviaire, qui enrichit la palette d'offre de transport de marchandises, repose sur des arbitrages techniques préalables qui induisent des conséquences à long terme en infrastructure et en exploitation. Il suppose une adaptation de l'organisation des transports ferroviaires et du report modal en France, thèmes abordés aux Assises du ferroviaire organisées par le Gouvernement fin 2011. Sans elle, pour l'heure, l'offre est difficile à commercialiser. Une politique d'accompagnement et des incitations, directes ou indirectes, ont jusqu'à présent été nécessaires pour favoriser en Europe ce mode de transport dans des conditions de rentabilité acceptables.

Dans la perspective d'une troisième autoroute ferroviaire, l'autoroute ferroviaire Atlantique, voire d'une quatrième[276], la Cour formule les recommandations suivantes :

- *en ce qui concerne l'Etat :*

1. *promouvoir l'interopérabilité et contribuer à la normalisation communautaire en matière d'autoroutes ferroviaires ;*
2. *obtenir l'intégration dans le Réseau Transeuropéen-transport (RTE-T), à l'occasion de sa révision, des principales infrastructures utilisées par les services d'autoroute ferroviaire ;*

[275] La priorité historique était accordée au train le plus rapide ; elle est aujourd'hui donnée aux trains à l'heure.

[276] Cette autoroute ferroviaire permettrait d'interconnecter les itinéraires rhodanien et atlantique, notamment au Nord, avec un prolongement jusqu'au tunnel sous la Manche, ainsi que les itinéraires rhodanien et alpin pour une liaison entre l'Europe du Nord et l'Italie (v. carte n°2).

3. *rééquilibrer la compétitivité entre la route et le rail pour le transport ferroviaire de marchandises et à tout le moins ne pas la dégrader par des mesures réglementaires*[277] *;*
4. *dans la situation actuelle des finances publiques, éviter la pérennisation d'une subvention d'exploitation y compris dans le cadre de délégation de service public, et rechercher prioritairement la mise en place d'un service économiquement viable répondant à une demande solvable ;*

- *en ce qui concerne l'Etat et le gestionnaire d'infrastructure :*

5. *alléger les procédures spécifiques grevant la compétitivité interne du modèle économique par rapport au combiné classique (notamment procédure d'avis de transport exceptionnel - ATE) ;*
6. *opter pour une enveloppe de gabarit la plus large possible et finaliser rapidement les itinéraires de secours pour améliorer la fiabilité du service, face à des travaux plus nombreux ;*
7. *confirmer, dans les meilleurs délais, l'acceptation de trains longs (plus de 1 000 mètres) pour ce service ;*
8. *formaliser les engagements réciproques entre RFF et l'exploitant en matière de circulation, en prévoyant le cas échéant des compensations financières, et assurer un retour d'information réactif vers l'usager du service ;*

- *en ce qui concerne les exploitants ferroviaires :*

9. *améliorer la capacité d'accueil des terminaux actuels et projetés ;*
10. *réduire les coûts unitaires d'exploitation des terminaux et de traction, en mettant en concurrence les prestataires.*

[277] Cf. le récent rehaussement du poids total autorisé en charge pour le transport de marchandises.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	386
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	387
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	391
Président de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF)	395
Président de Réseau ferré de France	396
Président de LOHR Industrie	397
Réponse commune du directeur général de Lorry-rail SA, du président de la société nationale des chemins de fer français (SNCF), du président de la société LOGISTICA, du président de la compagnie Modalohr express (CME), du président de la société propriétaire des wagons (SPW) et du président de transport et logistique partenaires	402

Destinataires n'ayant pas répondu
Ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes
Président de l'établissement public de sécurité ferroviaire
Président-directeur général de la Société de gestion du terminal de Bourgneuf-Aiton

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Nous nous réjouissons de l'intérêt porté par la Cour à ces services innovants. L'analyse qui en a été faite permet, en effet, d'une part, de mettre en lumière leurs spécificités et le contexte dans lequel ils évoluent, parfois mal connus, et, d'autre part, de souligner les facteurs exogènes qui limitent leur compétitivité et constituent autant de pistes d'amélioration pour les acteurs concernés.

Vous trouverez ci-joint, en annexe, les éléments de réponse détaillés du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Nous tenons tout particulièrement à signaler que, dans un contexte difficile, les autoroutes ferroviaires existantes ont montré, malgré tout, leur pertinence à la fois technique et commerciale. Pour pérenniser et développer ces services, l'enjeu réside dans l'amélioration de la compétitivité du mode ferroviaire. C'est pourquoi nous avons souhaité qu'il soit possible, dès janvier 2012, de faire circuler des trains d'une longueur de 850 mètres.

À la suite du Grenelle de l'environnement, de l'Engagement national pour le fret ferroviaire, puis, plus récemment, des Assises du ferroviaire, le Gouvernement s'est fixé comme priorité de mettre en œuvre ou de faire mettre en œuvre les différentes mesures préconisées par la Cour pour améliorer l'efficacité du système ferroviaire, pour les autoroutes ferroviaires comme pour l'ensemble des circulations de fret ferroviaire.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le choix de réaliser un bilan du développement des autoroutes ferroviaires est tout à fait bienvenu compte tenu de la priorité politique et des moyens budgétaires consacrés par le gouvernement au report modal du transport de marchandises de la route vers le chemin de fer. Cette priorité et ces moyens s'inscrivent dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de l'engagement national pour le fret ferroviaire, qui se sont fixés des objectifs très ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les transports par le développement soutenu de solutions de mobilité alternatives à la route.

Les conclusions de la Cour sur les deux premières expériences d'autoroutes ferroviaires (entre Perpignan et Bettembourg et entre Aiton et Orbassano), s'agissant des résultats modestes en termes de report modal et de réduction des émissions de gaz à effet de serre au regard des soutiens financiers publics consentis, appellent une réflexion sur le modèle des autoroutes ferroviaires. Cette question fait écho aux conclusions récentes des Assises du ferroviaire, desquelles il ressort que les conditions de développement des autoroutes ferroviaires retenues en France ne semblent pas répondre pleinement aux attentes des acteurs économiques concernés.

Les modifications à porter au modèle des autoroutes ferroviaires devraient porter notamment sur l'examen plus systématique des solutions alternatives, particulièrement le transport combiné classique, et sur l'évaluation socio-économique préalable de tout projet d'autoroute ferroviaire pour calibrer les soutiens publics au bon niveau par rapport aux avantages attendus pour la collectivité.

Dans tous les cas, le sujet des autoroutes ferroviaires n'épuise nullement la question du déficit structurel de compétitivité du fret ferroviaire par rapport au transport routier, qui nécessite de poursuivre les efforts de productivité de la part des entreprises concernées et une amélioration de la qualité de l'infrastructure.

La Cour des comptes a décidé d'étudier le développement des autoroutes ferroviaires en France dans le cadre de son rapport public annuel 2011. Le choix de réaliser un bilan de ce développement est tout à fait bienvenu compte tenu de la priorité politique et des moyens budgétaires consacrés par le gouvernement aux projets d'autoroute ferroviaire, et plus généralement au report modal du transport de marchandises de la route vers le chemin de fer. Cette priorité et ces moyens s'inscrivent largement dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de l'engagement national pour le fret ferroviaire, qui· se sont fixés des objectifs très ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les transports par le développement soutenu de solutions de mobilité alternative à la route.

La Cour souligne dans son rapport que les deux premières expériences d'autoroutes ferroviaires (entre Perpignan et Bettembourg .et entre Aiton et Orbassano) ont conduit à des résultats trop modestes en termes de report modal, malgré les importants soutiens financiers publics consentis. Compte tenu du succès mitigé du développement des autoroutes ferroviaires dans les conditions actuelles, la question se pose désormais de l'amélioration de leur modèle économique, à laquelle les recommandations formulées par la Cour devraient contribuer.

Pour cette raison, il semble utile de mettre en avant, à l'instar du rapport de la Cour, trois enseignements des expériences d'autoroutes ferroviaires en France :

1/ Sur le plan industriel, les autoroutes ferroviaires actuelles ne semblent pas pleinement répondre aux attentes des acteurs économiques

Comme les Assises du ferroviaire l'ont montré récemment, les acteurs économiques concernés par le transport de marchandises (chargeurs, logisticiens, entreprises industrielles, …) ne considèrent pas les autoroutes ferroviaires comme une réponse totalement satisfaisante à leurs besoins opérationnels, contrairement à d'autres modalités de transport de fret ferroviaire comme le transport combiné[278].

Cette insatisfaction tient sans doute en partie au choix de la technologie des wagons surbaissés, développée à ce stade uniquement pour le marché français, ce qui renchérit sensiblement le coût des services d'autoroutes ferroviaires et, en conséquence, dégrade leurs conditions économiques.

[278] Voir le rapport final de la Commission n) 1 des Assises (notamment page 4 : « Le fret ferroviaire (…) ne satisfait ni les chargeurs, ni les opérateurs de fret conventionnel ou combiné, qui souhaitent principalement : (…) l'amélioration des conditions de transport combiné rail-route « classique » (trains longs et rapides, sillons garantis, accès ouvert aux terminaux), alors que les autoroutes ferroviaires ne répondent pas à un fort besoin des chargeurs ».

Plus généralement, les autoroutes ferroviaires impliquent des contraintes d'exploitation (immobilisation des semi-remorques voire des chauffeurs routiers) et des investissements sur l'infrastructure (mise au gabarit de nombreux ouvrages : d'art) qui en augmentent les coûts pour les entreprises et la collectivité et en réduisent d'autant la zone de pertinence économique.

2/ Sur le plan économique, les autoroutes ferroviaires ne règlent pas le déficit de compétitivité du fer sur la route

Contrairement au transport routier, le fret ferroviaire connaît un fort déclin depuis plusieurs décennies, alors même qu'il bénéficie d'un soutien financier public et ne couvre ni ses coûts d'infrastructure[279] ni ses coûts externes (pollution, bruit, insécurité, émissions de gaz à effet de serre …). A l'inverse, le transport routier interurbain de marchandises a vocation à couvrir la totalité de ses coûts[280], y compris ses coûts externes avec la mise en place de l'éco-taxe poids lourds en 2013, et continue à se développer et à gagner des parts de marché.

Au-delà des politiques de soutien public coûteuses pour le budget de l'État, la question se pose donc des différences structurelles de compétitivité du transport ferroviaire par rapport au transport routier. Ce problème de compétitivité du chemin de fer pour le transport de marchandises est dû principalement à des coûts de production trop élevés et à une qualité et une fiabilité insuffisantes du réseau. De ce point de vue, l'ouverture à la concurrence récente du fret ferroviaire et les efforts en cours de renouvellement et de modernisation de l'infrastructure n'ont pas encore porté tous leurs fruits mais pourraient contribuer à redresser la situation dans les années à venir, comme cela s'est passé dans d'autres pays.

Comme la Cour le souligne à juste titre, il apparaît pour le moment que malgré un niveau important de subventions publiques les autoroutes ferroviaires ne sont pas mieux armées que le fret ferroviaire de manière générale pour induire un report modal conséquent de la route vers le fer. La mise en concurrence des exploitants devrait à ce titre améliorer la compétitivité.

[279] Les entreprises de fret ferroviaire payent moins de la moitié du coût marginal d'usage de l'infrastructure. L'écart de coût est compensé à RFF par l'Etat.

[280] Commissariat général au développement durable (2009), La tarification, un instrument économique pour des transports durables : en circulation interurbaine, les recettes issues des poids-lourds (péages, TIPP, taxe à l'essieu, etc.) représentent 97 % de leurs coûts directs (usage des routes, rareté de l'infrastructure valorisée au coût de congestion) et de leurs coûts externes.

3/ Sur le plan socio-économique, l'analyse des avantages tirés des autoroutes ferroviaires au regard du coût pour les finances publiques devra être affinée.

Les expériences d'autoroutes ferroviaires conduites en France depuis plusieurs années obtiennent des résultats encore limités en termes de report modal de la route vers le chemin de fer et des effets insuffisants sur la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, en 2010, les deux autoroutes ferroviaires françaises auront transporté moins de 50 000 poids-lourds et environ 30 millions de véhicules.km, soit 1/1 000 de la circulation de poids-lourds en France[281]. Sur les axes concernés, les autoroutes ferroviaires représentent au mieux quelques pour cent des trafics routiers et n'ont donc pas d'effet sensible sur les circulations.

L'effet environnemental est, dès lors, relativement faible. En 2010, les deux autoroutes ferroviaires auront permis d'économiser moins de 30 000 tonnes de C0₂[282] soit l'équivalent des émissions de C0₂ produites en seulement deux heures par le transport routier en France[283].

Les avantages socio-économiques des autoroutes ferroviaires semblent donc encore insuffisants dans les conditions actuelles. Pour le seul coût d'exploitation des autoroutes ferroviaires, sans même prendre en compte les efforts d'investissements sur le réseau ferroviaire ni les moindres recettes fiscales sur la route, environ 12 M€ de financements publics sont dépensés chaque année[284], ce qui représente un coût élevé de 400 € par tonne de CO² évitée.

Au-delà des recommandations formulées par la Cour qui contribueront certainement à l'atteinte à moyen terme de 1'équilibre économique pour 1'autoroute ferroviaire de plaine, il conviendra que les futurs projets fassent l'objet d'une évaluation socio-économique renforcée permettant de calibrer les s6utiens publics au bon niveau par rapport aux avantages attendus pour la collectivité.

---

[281] Commissariat général au développement durable (2011), Les comptes des transports en 2010 : la circulation de poids-lourds de marchandises a représenté plus de 28 milliards de véhicules.km en 2010.

[282] Commissariat général au développement durable (2011), op. cit : un poids-lourd émet en moyenne 1 kg de CO² par km.

[283] Commissariat général au développement durable (2011), op. cit. : l'ensemble de la circulation routière a émis 117 millions de tonnes de CO² en 2009 soit en moyenne 13 400 tonnes de CO² par heure.

[284] Selon les chiffrages de la Cour : 6 à 7 M€ par an de subventions d'exploitation pour l'autoroute ferroviaire alpine et 5,7 M€ par an d'aide au financement des péages d'infrastructure pour l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je signalerai cependant plus particulièrement les points suivants.

Le concept d'autoroute ferroviaire bénéficie actuellement d'un fort soutien public, dans la continuité du Grenelle de 1'environnement et de l'engagement national pour le fret ferroviaire. Dans ce contexte, le travail mené par la Cour des comptes constitue une étape indispensable pour permettre d'objectiver les avantages et inconvénients liés au développement des autoroutes ferroviaires. Ce travail contribue de façon essentielle à la réflexion qui doit être menée pour analyser la pertinence économique, la soutenabilité budgétaire et financière et l'adéquation des autoroutes ferroviaires aux objectifs poursuivis par le Gouvernement en matière de report modal et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La Cour relève à juste titre que les autoroutes ferroviaires, et plus généralement le fret ferroviaire, bénéficient d'un soutien financier public très important. Les perspectives de développement de ces services appellent donc la plus grande vigilance de ma part. Celles-ci ne sauraient en effet conduire, dans le contexte actuel des finances publiques, à un alourdissement pour 1'Etat de la charge financière en faveur de ce type d'intervention. Le développement de ces services devra donc, au préalable, avoir fait la preuve de sa pertinence économique et commerciale, et de la capacité de ces services à pourvoir à leur propre équilibre économique sur le long terme.

Dans ce sens, il apparaît donc préférable que puissent être privilégiés comme forme de soutien public aux autoroutes ferroviaires les dispositifs budgétaires les plus vertueux, tels que les avances remboursables et les aides au démarrage plutôt que des subventions annuelles d'exploitation, y compris dans le cadre des délégations de service public.

En dernier lieu, eu égard aux faibles bénéfices en termes de report modal, de décongestion des axes routiers concernés et de réduction des gaz à effet de serre, que la Cour met en lumière dans son projet d'insertion, il serait préférable que le développement des autoroutes ferroviaires se fasse au coût le plus faible possible pour les finances publiques, les interventions publiques devant, dans la mesure du possible, demeurer temporaires.

La Cour des comptes a choisi de se pencher dans le cadre de son rapport public annuel 2011 sur les autoroutes ferroviaires en France. Cette démarche intervient dans un contexte où la politique du Gouvernement en matière de transport terrestre de marchandises vise à développer de nouveaux services de fret ferroviaire innovants pour tenter d'endiguer le déclin historique de cette activité, et ainsi favoriser une politique de report modal ambitieuse pour lutter contre la progression des émissions de gaz à effet de serre. Cet engagement du Gouvernement se concrétise notamment par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de l'Engagement national pour le fret ferroviaire.

Dans ce contexte, le concept d'autoroute ferroviaire bénéficie d'un fort soutien public, avec 1'objectif affiché de pérenniser les deux services d'autoroutes ferroviaires qui sont actuellement en exploitation, l'autoroute ferroviaire alpine et l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, et de mettre en service un nouveau service d'autoroute ferroviaire entre le nord de la région parisienne et le sud-ouest de la France.

Le travail mené par la Cour au travers de ses audits de 1'autoroute ferroviaire alpine et de 1'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg représente dans cette perspective une étape indispensable pour permettre d'objectiver les avantages, les inconvénients, les risques, et les opportunités, offerts par les autoroutes ferroviaires. En effet, comme la Cour le constate, les autoroutes ferroviaires connaissent un développement rapide en France, sans qu'ait pu être menée une réflexion préalable approfondie sur leur pertinence économique, leur soutenabilité financière et budgétaire, et surtout leur potentiel au regard des objectifs de report modal et de réduction des émissions de gaz à effet de serre poursuivis par le Gouvernement. Or, il est impératif que cette réflexion puisse être conduite, en utilisant notamment l'éclairage renvoyé par le secteur privé dans le cadre des appels d'offre en cours pour l'attribution des services concédés d'autoroute ferroviaire alpine et d'autoroute ferroviaire atlantique.

Alors que la Cour constate à juste titre que le modèle d'autoroute ferroviaire échoue à assurer son propre équilibre économique, cette réflexion apparaît d'autant plus indispensable à court terme. La Cour relève notamment que les deux services actuellement en exploitation en France n'auraient pas pu subsister dans la durée sans le soutien financier, très élevé, des Etats.

L'autoroute ferroviaire alpine bénéficie ainsi chaque année d'une subvention d'exploitation de la France et de l'Italie comprise entre 6 et 7 M€ pour chacun des deux Etats, à laquelle ce sont ajoutés les financements publics nécessaires à la réalisation des travaux d'adaptation sur l'infrastructure existante, et notamment la mise au gabarit du tunnel du Mont Cenis.

L'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, bien que née d'une initiative privée, a également bénéficié d'un soutien financier public très important, que la Cour estime pour la seule composante liée aux travaux sur l'infrastructure existante à 45,7 M€ pour la France. Le service a également bénéficié d'une aide au démarrage et de plusieurs avances remboursables.

En sus de ces interventions publiques au bénéfice direct des autoroutes ferroviaires, le secteur du fret ferroviaire en France bénéficie d'un soutien financier très important de la part de l'Etat, que ce soit au travers du financement de travaux sur l'infrastructure, de la tarification ferroviaire très fortement allégée jusqu'au moins en 2015, ou encore de l'aide à la pince, dont profite 1'ensemble du secteur du transport combiné en France.

Au vu de l'important soutien financier que nécessite actuellement le transport ferroviaire de marchandises, et notamment les autoroutes ferroviaires, les perspectives de développement de ces services appellent donc à la plus grande vigilance. Le développement de ces services innovants ne saurait en effet conduire dans le contexte actuel des finances publiques à un alourdissement de la charge financière pour le budget général de l'Etat en faveur de ce type d'intervention. En particulier, le développement de 1'offre d'autoroute ferroviaire ne pourra intervenir que dans la mesure où aura été apportée la preuve de la pertinence économique et commerciale de cette augmentation de l'offre, et de la capacité de ces nouveaux services à pourvoir eux-mêmes à leur équilibre sur le long terme.

Il ne serait en particulier pas acceptable pour les finances publiques de s'en remettre à la croyance que la croissance des volumes suffit à assurer la rentabilité des services. Le développement de l'offre de services déficitaires ne conduit pas nécessairement, par l'augmentation des volumes et des usagers, à leur équilibre financier. Toute décision d'augmentation de la consistance de 1'offre et du service d'autoroute ferroviaire devrait donc absolument être précédée d'une étude d'opportunité permettant de justifier une intervention publique.

Ces interventions financières publiques en faveur des services d'autoroute ferroviaire ne sauraient par ailleurs se justifier que si celles-ci demeurent temporaires et permettent l'émergence de services économiquement viables, répondant à une demande solvable. Dans ce sens, il apparaît préférable de privilégier comme forme de soutien public aux autoroutes ferroviaires les dispositifs budgétaires les plus vertueux tels que les avances remboursables et les aides au démarrage plutôt que les subventions d'exploitation annuelles, y compris dans le cadre de délégations de service public.

Dans l'éventualité où l'objectif de tendre vers un équilibre économique du service serait inatteignable - ce que la Cour semble envisager pour l'autoroute ferroviaire alpine - cela ne légitimerait pas pour autant que les

moyens financiers mis en œuvre ne soient pas mis en perspective avec les résultats obtenus en faveur du report modal et de la décongestion des axes routiers concernés. La Cour remarque à ce titre que 1'incidence, actuelle ou potentielle, des autoroutes ferroviaires demeure très marginale en comparaison des flux routiers considérés.

Compte tenu du faible bénéfice en termes de report modal, de décongestion des axes routiers concernés et de réduction des gaz à effet de serre, il serait préférable que le développement des autoroutes ferroviaires se fasse au coût le plus faible pour les finances publiques, les interventions publiques devant, dans la mesure du possible, demeurer temporaires. Si un soutien financier public récurrent devait apparaître comme absolument nécessaire, il est indispensable que les services d'autoroutes ferroviaires puissent être concédés selon des modalités assurant la concurrence la plus large lors des appels d'offre, afin d'en garantir le coût le plus faible possible pour les finances publiques.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DE FRANCE (AFITF)

J'ai pris connaissance avec intérêt des analyses et conclusions figurant dans ce document et j'estime globalement que les observations formulées méritent d'être prises en compte lors de la poursuite des projets d'autoroutes ferroviaires, qui constituent un vecteur important dans le cadre de l'objectif de report modal du Grenelle de l'environnement.

L'action de l'Agence que je préside n'étant pas mise en cause dans le texte communiqué, je n'ai pas d'observation particulière dont je souhaite la publication à la suite de l'insertion prévue.

Sur l'appréciation globale de la politique menée en la matière, je laisse donc le soin à la Ministre en charge des transports d'apporter les réponses nécessaires.

REPONSE DU PRESIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE (RFF)

Réseau Ferré de France ne formule pas d'observations hormis des suggestions rédactionnelles concernant l'expérimentation réalisée sur l'autoroute Perpignan-Luxembourg par la société exploitante.

REPONSE DU PRESIDENT DE LOHR INDUSTRIE

Le rapport ne met en cause ni la société Lohr, ni le système Modalohr qu'elle a développé, et n'appelle donc pas de réponse particulière de notre part. Néanmoins nous estimons que ce rapport émet des opinions assez négatives sur l'autoroute ferroviaire en général. Nous regrettons que la distinction ne soit pas mieux faite entre les problèmes propres à l'autoroute ferroviaire et les difficultés externes et indépendantes ayant eu un impact sur le développement de ce type de service.

D'autre part, la société Lohr ayant fortement contribué à la mise en œuvre de ces autoroutes ferroviaires, il nous semble dommage que les représentants de la société Lohr n'aient pas été interviewés par les rédacteurs du rapport ; cela aurait permis d'apporter les précisions figurant ci-dessous.

Nous observons que la plupart des titres des chapitres ont une connotation assez négative et contestable. De plus, plusieurs affirmations du rapport nous paraissent inexactes.

Ainsi nous souhaitons faire les remarques suivantes sur les titres ainsi que le contenu des chapitres suivants :

« Deux expériences inabouties »

Il nous semble abusif de juger que les deux premières lignes d'autoroutes ferroviaires sont toutes les deux inabouties. On peut éventuellement porter ce jugement sur la ligne de l'AFA en raison de l'important retard pris par les travaux du tunnel ferroviaire du Fréjus qui a bloqué le développement prévu initialement pour ce service. Il faut d'ailleurs noter que ce retard est totalement indépendant du service d'autoroute ferroviaire (retards de travaux de génie civil) et que les principaux objectifs de l'expérimentation ont été atteints.

C'est surtout à propos de la 2ème ligne d'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg que ce jugement est inapproprié. En effet cette ligne n'a jamais eu le caractère expérimental de l'AFA (car pas de limite de capacité en raison du gabarit) et le remplissage des trains ainsi que l'offre ont régulièrement augmenté. De plus à l'issue de cette phase de montée en charge, l'équilibre économique de ce service devrait effectivement être atteint en 2012.

« L'autoroute ferroviaire alpine : une expérimentation peu concluante » et : « Aucun des objectifs affichés au moment du lancement de l'expérimentation n'a été atteint„… ». Ce titre et cette affirmation nous paraissent inexacts : les deux principaux objectifs du service expérimental de l'AFA affichés lors du lancement en 2001-2002 étaient de valider la viabilité

et la fiabilité de la technologie retenue (le système Modalohr) et de s'assurer que ce type de service répondait bien à l'attente des transporteurs routiers.

Ces deux objectifs ont été pleinement atteints : d'une part, la technologie Modalohr, malgré son caractère très innovant a fait la démonstration de son bon fonctionnement en conditions réelles d'exploitation commerciale et a prouvé son excellente fiabilité ; d'autre part, après les premiers 18 mois, le temps que les transporteurs intègrent ce nouveau type de service dans leurs organisations logistiques, les taux de remplissage moyens des trains proches de 80 % sont particulièrement satisfaisants (bien meilleurs que de nombreux trains de fret) et démontrent bien que ce type de service a un véritable marché.

« Depuis l'accord franco-italien de 2001, il aura fallu plus de dix ans pour que ce service de ferroutage devienne opérationnel ». Ce commentaire sur l'AFA nous semble erroné. En effet on ne peut pas dire que le service AFA actuel ne soit pas opérationnel : il fonctionne correctement et régulièrement sans discontinuer depuis fin 2003 avec un taux de remplissage tout à fait satisfaisant. Il y a ici une confusion entre le fonctionnement du service (le service dans sa configuration actuelle est pleinement opérationnel) et la deuxième phase du service (fin des travaux du tunnel du Fréjus et augmentation de la fréquence).

« Une expérimentation marquée par les retards ». Ce titre nous parait trompeur car il y a de nouveau confusion entre la 1ère phase du service expérimental et la 2ème phase d'augmentation de la fréquence à l'issue des travaux du tunnel du Fréjus. La mise en œuvre du service expérimental n'a quasiment pas connu de retard : seulement 4 mois de décalage pour des raisons administratives alors que la mise en œuvre de l'expérimentation s'est faite dans un délai record de seulement 2 ans pour un projet aussi novateur.

Le retard du passage à la 2ème phase est uniquement dû au retard pris par les travaux de génie civil du tunnel ferroviaire du Fréjus. Ce retard est totalement indépendant du service de l'autoroute ferroviaire (les trains de transports combinés sont eux aussi impactés par ce retard).

« L'autoroute Perpignan-Luxembourg : une démonstration inachevée »

Ce titre nous parait également abusif car l'autoroute Perpignan-Luxembourg n'a jamais été une expérimentation ou une démonstration. Il s'agit d'un service d'initiative privé à l'origine, dont la montée en charge est régulière et satisfaisante. Si l'équilibre économique n'a pas été encore atteint, c'est en raison de la montée en charge et de l'augmentation régulière de l'offre pour faire face aux demandes des transporteurs routiers. En effet, si l'offre de service était restée à son niveau initial (1 aller et retour par jour) l'équilibre aurait déjà été atteint depuis quelques années. Mais les transporteurs utilisateurs du service ont fortement exprimé leur besoin d'une fréquence et d'une capacité de transport plus élevée. Cela a conduit

l'exploitant à réinvestir régulièrement pour augmenter la capacité ce qui a repoussé d'autant la date d'atteinte de l'équilibre économique. A notre connaissance, Lorry-Rail, l'exploitant du service prévoit d'atteindre l'équilibre économique dès 2012.

« Des études préalables insuffisantes ». Ce titre laisse penser que les études de cette ligne ont été « bâclées » ce qui est inexact. Les remarques sur les deux phrases ci-dessous montrent le contraire.

« Néanmoins, des modifications du gabarit ferroviaire se sont révélées nécessaires pour adapter les infrastructures aux parties basses de ce wagon,… ». Cette tournure de phrase laisse penser que le besoin d'aménager le gabarit bas de la ligne aurait été découvert après coup après le lancement du projet ce qui est faux. La nécessité d'aménager le gabarit était connue dès le début du projet car celle-ci avait déjà été nécessaire sur la 1ère ligne de l'AFA et que ce besoin fait partie intégrante du système Modalohr.

« Les tâtonnements dus à la méconnaissance initiale de la hauteur du parc des camions, … ». Cette phrase laisse également penser que la hauteur des camions n'a pas été étudiée avant le lancement du projet ce qui est faux.

L'origine de ce problème de hauteur des camions provient du fait que normalement tous les camions devraient respecter les dimensions imposées par les Directives Européennes, et pourraient donc être transportés sans problèmes sur les trains d'autoroute ferroviaire. Or la réalité a montré que beaucoup de camions ne respectent pas exactement les dimensions de la directive et dépassent de quelques centimètres d'où les difficultés rencontrées.

Plusieurs tentatives d'études des hauteurs précises des camions admissibles ont été faites. Mais une étude précise de ces hauteurs s'est révélée impossible à effectuer sur un parc suffisamment représentatif. En effet le problème de hauteur se joue à 1 ou 2 cm près. Hors la hauteur qui est déterminante pour un camion sur le train est la hauteur du véhicule avec ses suspensions pneumatiques dégonflées (nécessaire pour des raisons de sécurité et de gabarit). Cette hauteur ne peut être mesurée précisément que lorsque le camion est à l'arrêt complet et que le tracteur est dételé de sa semi-remorque. Cette opération de mesure immobilise le camion pendant plus d'une demi-heure. Des mesures de ce type ne peuvent donc pas être menées à grande échelle pour avoir un parc suffisamment représentatif. De plus, la différence de hauteur entre la position avec suspensions pneumatiques gonflée et dégonflée est variable d'un camion à l'autre. Il est donc impossible d'effectuer une mesure exploitable en utilisant des télémètres laser mesurant les camions « au défilé » à un poste de péage d'autoroute (conclusion des essais réalisés à la barrière du Fréjus).

« Des terminaux sous-dimensionnés »

Lors du démarrage de l'autoroute ferroviaire alpine il avait été jugé que les terminaux étaient trop coûteux et surdimensionnés, c'est pourquoi afin de limiter les investissements initiaux du projet Perpignan-Luxembourg (d'initiative privée) et réduire l'impact de l'amortissement de ceux-ci pour l'exploitant, il a volontairement été conçu des terminaux à minima, optimisés pour une capacité maximum de 4 allers et retours par jour. Les trains de 850 ou 1000 mètres n'étaient pas du tout d'actualité à l'époque.

Il est souvent reproché à des projets de « voir trop grand », pour une fois que les promoteurs ont cherché à concevoir au plus juste à coûts minimum, la Cour des Comptes reproche maintenant d'avoir sous-dimensionné les terminaux par rapport au succès du service.

« Des résultats modestes en termes de développement durable »

Ce titre nous parait injuste car en seulement 4 ans depuis le démarrage de la ligne Perpignan-Luxembourg et avec seulement deux lignes en service, les services d'autoroute ferroviaire représentent aujourd'hui déjà 5 % du total du fret ferroviaire sur tout le territoire français ! Avec la mise en service de la 3ème ligne entre Lille et Bayonne et avec la connexion des terminaux des 3 lignes entre eux, les services d'autoroute ferroviaire représenteront 25 % du fret ferroviaire français à l'horizon 2020.

Sachant que la part de l'autoroute ferroviaire était inférieure à 1 % en 2007, cette progression du trafic des seules autoroutes ferroviaires suffit pour remplir l'objectif du Grenelle de l'Environnement « d'augmentation de 25 % de la part du fret non-routier d'ici à 2022 ».

Nous tenons enfin à apporter les remarques complémentaires suivantes :

- Le retard considérable pris par les travaux du tunnel ferroviaire du Fréjus (5 ans de retard) nous semble totalement anormal et révélateur d'une mauvaise gestion du sujet par les Etats et gestionnaires d'infrastructures français et italiens. A ce retard des travaux d'infrastructure (indépendant du service d'autoroute ferroviaire) s'est ajouté le retard tout aussi considérable de la procédure d'appel d'offres pour la Délégation de Service Publique de l'AFA. Dès 2005, nous avons alerté le Ministère des Transports à plusieurs reprises sur ce sujet et sur l'urgence à bâtir et lancer cet appel d'offres pour trouver l'exploitant « final » du service.

- Le retard important de la montée en charge de l'offre de service de l'AFA est très préjudiciable à la société Lohr qui avait intégré dans son plan d'affaires la fabrication des wagons supplémentaires nécessaires à ce service. L'absence actuelle de commandes de wagons Modalohr pour cet axe contribue à mettre notre société en difficulté. Aujourd'hui encore, la visibilité sur l'augmentation de l'offre de l'AFA et les commandes de wagons associés est quasiment nulle.

- En terme de perspective et d'environnement, il faut remarquer que les services d'autoroutes ferroviaires sont les seuls à progresser de façon continue malgré la crise sévère et alors que tous les autres trafics ferroviaires français régressent. L'autoroute ferroviaire est donc le seul secteur du fret ferroviaire qui fonctionne bien et qui a de l'avenir aujourd'hui.

REPONSE COMMUNE DU DIRECTEUR GENERAL DE LORRY-RAIL SA, DU PRESIDENT DE LA SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF), DU PRESIDENT DE LA SOCIETE LOGISTICA, DU PRESIDENT DE LA COMPAGNIE MODALOHR EXPRESS (CME), DU PRESIDENT DE LA SOCIETE PROPRIETAIRE DES WAGONS (SPW) ET DU PRESIDENT DE TRANSPORT ET LOGISTIQUE PARTENAIRES

Avant de vous proposer quelques précisions ou corrections techniques, il nous semblait important de vous faire part des principales observations suivantes :

1 - La démonstration de l'existence d'un marché important constitué d'opérateurs de transport prêt au transfert modal

L'activité de Lorry Rail est en croissance constante, de respectivement 96 % en 2009, 91 % en 2010, et 50 % en 2011, et ce en dépit d'un niveau anormalement élevé de perturbations liées à l'indisponibilité de l'infrastructure.

L'objectif 2012 de 30 000 passages de semi remorques a été dépassé dès 2011, avec un résultat de près de 37 000 passages. Lorry Rail cible 50 000 unités pour 2012. Avec l'activité de transport combiné classique ajouté en 2008 pour accélérer la montée en cadence, le total 2011 s'établit à près de 50 000 unités transportées. En rythme de croisière, la cible est maintenant positionnée à 80 000 unités dont trois quarts de semis et un quart de conteneurs. Le service Lorry Rail a représenté environ 5 % de l'ensemble des activités de fret en France avec près de 1,3 milliards de tonnes kilomètres sur une seule ligne et ce dès sa quatrième année d'exploitation.

De son côté, le service de l'Autoroute Ferroviaire Alpine (AFA) a dépassé les 25 000 unités annuelles, alors qu'il reste limité, du fait des retards dans la mise à disposition du gabarit GB1 dans le tunnel du Fréjus, au seul trafic des remorques citernes.

Au total, en 2011, période économiquement difficile, les trafics des autoroutes ferroviaires sont parmi les rares flux de fret ferroviaire en croissance significative.

2 - La démonstration d'adéquation au besoin, la fiabilité de la technologie Modalohr et des services associés

Les wagons de technologie Modalohr conçus et fabriqués en Alsace, en service depuis 8 ans sur l'AFA et 4 ans sur Lorry Rail, ont fait la preuve de leur fiabilité et de leur adéquation au transport de remorques routières standards, permettant ainsi au ferroviaire de s'adapter au besoin de la route au lieu de nécessiter des investissements spécifiques (achats de caisses) peu

susceptibles d'être réalisés par des acteurs routiers réticents à recourir aux techniques ferroviaires.

En dépit d'une utilisation intensive, de l'ordre de 200 000 kms annuels, supérieure à la moyenne du parc de wagons français, la disponibilité de ces wagons est satisfaisante du fait d'une faible incidentologie.

Autour de cette technologie, les deux opérateurs ont su construire des services basés d'une part sur la recherche d'une forte utilisation des actifs afin de réduire au maximum les coûts de production et d'autre part sur la suppression des barrières (réelles ou supposées) qui auraient pu restreindre l'usage du ferroviaire par des clients non familiers de ces techniques. Les principaux atouts sont la fréquence (4 départs par jour et par sens), l'allongement du format des trains, l'augmentation du taux de rotation des actifs roulants, l'ouverture des terminaux 24 heures sur 24, la réduction des temps d'attente, la simplicité des réservations sur une plateforme centralisée.

3 - La démonstration de la validité des modèles économiques

Les deux services sont de ce point de vue dans des situations bien différentes.

L'AFA, autoroute ferroviaire de franchissement (lequel emporte un ratio défavorable entre la puissance de traction nécessaire et la longueur des trains) offre un service court, ne permettant pas de couvrir les coûts des ruptures de charge.

A l'instar de tous les services de franchissement alpins, en Suisse et en Autriche, il nécessite des subventions d'équilibre permettant de combler la différence entre recettes commerciales et coûts d'exploitation. Néanmoins celles-ci diminuent constamment, étant passées de 363 € par semi en 2005 à 192 € en 2011. La mise à disposition plus précoce du GB1 aurait permis une diminution plus rapide et plus marquée.

En revanche, Lorry Rail, service de plaine et de longue distance est dans un modèle économique sans subvention spécifique, et n'a donc bénéficié que des dispositifs habituels du combiné (aide à la construction des terminaux, aide au démarrage sous forme d'avance remboursable à taux zéro, subvention dite « au coup de pince », programme Marco Polo).

Pour le reste, comme pour tout service innovant, le temps d'adaptation du marché semble toujours trop long ; néanmoins le petit équilibre (EBITDA) est atteint pour Lorry Rail en 2011.

L'avance remboursable rémunérée consentie par l'AFITF pour l'acquisition des wagons nécessaires à l'augmentation de la fréquence a été remboursée par anticipation suite à la mise en place d'un prêt bancaire classique. Cette opération démontre la confiance naissante du système

bancaire dans ces nouveaux services, compte tenu de la disponibilité progressive d'un historique crédibilisant les prévisions financières.

4 - La confirmation de la sensibilité des services à la disponibilité et aux caractéristiques de l'infrastructure

Les problèmes de disponibilité de l'infrastructure freinent le développement des autoroutes ferroviaires. Le retard dans le dégagement du gabarit GB1 dans le tunnel du Fréjus a ainsi retardé de plusieurs années l'augmentation de la fréquence en bloquant l'accès à la plus large partie du marché des semis.

Sur Perpignan Bettembourg, les retards de dégagement des itinéraires alternatifs sur la vallée du Rhône limitent les possibilités d'éviter nombre de chantiers, et provoquent la suppression de circulations, freinant ainsi le développement commercial de la ligne, quant elle ne provoque pas la perte de clients comme en mai et juin 2011 avec des semaines pendant lesquelles les suppressions l'emportaient sur le nombre de trains en circulation.

La difficulté et la lenteur de l'innovation dans le ferroviaire, pénalisent l'amélioration du bilan économique du fret en général et des autoroutes ferroviaires en particulier. Les débats autour de la modification du gabarit et de l'allongement des trains en constituent deux illustrations d'actualité. Mais des difficultés similaires ralentissent le déploiement des AF sur de nombreux points tels que les règles de circulation sur les voies uniques, les avis de transports exceptionnels ou la numérotation des trains, avec des impacts significatifs sur la fiabilité des services et donc sur leur développement commercial.

Tels sont les observations et compléments que nous souhaitions apporter, au nom de l'ensemble des filiales du Groupe SNCF concernées, au projet que vous avez bien voulu nous soumettre.

2

Le bilan de la décentralisation routière

PRESENTATION

Dès 1972, l'Etat a attribué aux départements la responsabilité de la gestion de 55 000 km de routes nationales secondaires. La loi du 13 août 2004 leur a transféré 18 000 km supplémentaires de routes nationales d'intérêt local (RNIL), en leur confiant simultanément la gestion des personnels et des moyens correspondants.

L'objectif affiché de cette réforme était double : d'une part améliorer le service rendu à l'usager, d'autre part promouvoir une gestion plus efficiente du réseau routier en distinguant de grands itinéraires à fort trafic, demeurés sous la responsabilité de l'Etat, et des « voies routières de proximité » confiées aux départements.

A l'issue des transferts, la longueur du réseau routier national non concédé est de 12 376 km[285]. Si l'on y ajoute les 8 431 km d'autoroutes concédées, ce réseau ne représente plus que 5 % environ de la totalité des voies routières du pays[286], hors réseau communal, mais il supporte 30 % du trafic interurbain du pays.

Afin d'établir un premier bilan des effets de cette décentralisation routière, la Cour et les chambres régionales des comptes ont effectué une enquête entre 2008 et 2010, à partir d'un échantillon de trente départements[287].

[285] Voir annexe 1.

[286] Ce réseau représente 377 984 km de routes départementales en plus des autoroutes concédées, et du réseau routier national.

[287] Chambres régionales des comptes d'Aquitaine (Gironde, Landes), de Basse-Normandie (Calvados, Orne), de Bretagne (Côtes-d'Armor), du Centre (Cher, Eure-et-Loir), de Champagne-Ardenne (Aube, Ardennes, Marne, Haute-Marne), de Franche-Comté (Doubs), d'Ile-de-France (Essonne), de Languedoc-Roussillon (Hérault), du Limousin (Corrèze, Creuse), de Lorraine (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges), de Nord-Pas-de-Calais (Nord), des Pays-de-la-Loire (Maine-et-Loire, Sarthe, Vendée), de Picardie (Somme), de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes), de Rhône-Alpes (Isère, Rhône, Savoie).

Il en ressort qu'en dépit de coûts supérieurs à ceux escomptés, des ajustements sont encore nécessaires pour que la réforme de 2004 atteigne ses objectifs, en prenant en compte les changements de contextes économique et environnemental.

I - Une réforme plus coûteuse que prévu

Si certains coûts étaient prévus, puisqu'ils étaient inscrits dans la loi, d'autres, qui ne l'étaient pas, ont été constatés *a posteriori*.

Pour l'Etat, le transfert devait engendrer à terme des économies, même s'il lui imposait le versement de compensations, voire de surcompensations, au moyen de trois vecteurs différents : la fiscalité d'Etat, la dotation générale de décentralisation, les crédits budgétaires des ministères.

Du côté des départements, ces compensations, débattues en amont par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), devaient conduire à une situation d'équilibre financier.

A - Les coûts pour l'Etat

1 - Les crédits d'investissement et d'entretien transférés

Le transfert des routes s'est accompagné du versement par l'Etat aux départements d'une somme équivalente à la moyenne des charges qu'il a supportées au cours des trois années précédentes pour l'entretien préventif et curatif, la réhabilitation, l'exploitation et les aménagements liés à la sécurité routière des voiries transférées[288]. Le droit à compensation financière, résultant pour les collectivités territoriales du transfert de la voirie nationale, s'est élevé à 211,4 M€[289].

A cela s'ajoute le versement par l'Etat de 180,8 M€ de subventions exceptionnelles, destinées à compenser des situations où l'application de la loi du 13 août 2004, notamment en mettant fin aux financements croisés pour les nouvelles opérations d'investissement

[288] Article 121 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
[289] En euros constants. Le montant des crédits transférés pour compenser l'entretien annuel des routes nationales d'intérêt local au 1er janvier 2006 s'élève à 191,6 M€ (en valeur 2005), celui résultant du transfert des routes au 1er janvier 2007 à 5,9 M€ (en valeur 2006) et celui dû au transfert intervenu le 1er janvier 2008 à 13,9 M€ (en valeur 2007).

inscrites dans les contrats de plan ou de projets Etat-régions (CPER), était défavorable aux départements[290].

2 - Le personnel

a) Une clause financière supplémentaire au titre du personnel

Environ 30 800 ETP (emplois équivalents temps plein) ont été transférés aux collectivités.

Une garantie supplémentaire, appelée « clause de sauvegarde », a prévu qu'en cas de disparition de postes budgétaires entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant celle du transfert, l'Etat apporterait une compensation financière aux départements. Cette disposition est allée à l'encontre des efforts de rationalisation et de maîtrise des charges de personnel consentis par l'Etat dans les trois ans précédant le transfert de compétences.

Durant cette période intermédiaire, 895 ETP ont été dénombrés comme devant faire l'objet d'une compensation. Le montant provisoire de cette compensation s'élevait au 31 décembre 2010 à 16,7 M€.

b) Des coûts temporaires

L'ensemble des postes occupés par des personnels affectés aux routes dans les directions régionales et départementales de l'équipement, à l'exception de ceux transférés aux collectivités qui représentaient un tiers des agents, ont été redistribués dans les nouvelles directions de l'Etat.

La réorganisation et le transfert de compétence qui s'en sont suivis ont fait apparaître des situations de sureffectif au sein des services déconcentrés, notamment pour les emplois de catégorie C. Ils ont également engendré des coûts liés à la mobilité géographique, ainsi qu'à l'harmonisation des conditions de travail et de rémunération[291]. L'impact total sur les charges de personnel de l'Etat peut être estimé à 50 M€.

---

[290] Du fait de l'augmentation du coût des travaux prévus aux contrats de plan Etat-région, du mauvais état des routes transférées rendant nécessaires des travaux de reprise ou encore de l'achèvement des infrastructures commencées.

[291] Des versements exceptionnels ont eu lieu au titre d'une indemnité spécifique de mobilité et d'une indemnité différentielle exceptionnelle destinée aux agents qui avaient subi une diminution de rémunération indemnitaire à la suite des réorganisations. Un dispositif d'accompagnement social leur a été associé.

3 - La redistribution territoriale des bâtiments routiers

L'organisation par itinéraires du réseau national, élément fort de la décentralisation routière, a conduit l'Etat à revoir la répartition territoriale de ses services chargés de la construction et de l'entretien du réseau. Il lui a fallu, en conséquence, construire de nouveaux bâtiments, principalement destinés aux centres d'entretien courant et d'exploitation des voies.

L'investissement, engagé en 2009, est réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé. Le loyer total annuel à payer sur les trente ans du contrat, incluant non seulement l'investissement, les frais de maintenance et d'entretien, mais aussi la part relative aux frais de financement, sera d'environ 22,7 M€ TTC à partir de 2013 [292].

4 - La compensation financière totale

Les charges transférées au titre de la décentralisation routière entre 2006 et 2011 s'élèvent au total à 1,2 Md€, dont 3,8 M€ compensés aux régions par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC), 1,14 Md€ aux départements par la taxe spéciale sur les contrats d'assurance et la TIC, ainsi que 43,5 M€ outre-mer par la dotation globale de décentralisation.

Le montant provisoire au 31 décembre 2010 de la compensation financière résultant du transfert des personnels du ministère chargé de l'équipement atteignait 976,2 M€.

Au total, l'Etat a respecté l'ensemble de ses obligations financières au titre de la compensation.

B - Les coûts pour les départements

1 - Les dépenses de travaux routiers

a) L'état « moyen » des biens transférés

L'évaluation de l'état global des routes nationales d'intérêt local transférées repose sur l'ancienneté des couches de roulement ainsi que sur les indices IQRN et IQOA (définis dans l'encadré ci-après), selon des analyses effectuées par les services de l'Etat avant le transfert.

[292] Rapport annuel de performances 2009 du programme budgétaire 203 de l'Etat (avant 2009 : réseau routier national, à partir de 2009 : infrastructures et services de transports).

L'ancienneté des couches de roulement, appréciée en 2005, variait de 8 ans dans le Calvados à 17 ans dans le Nord. Dans l'ensemble, le réseau transféré des départements de montagne présentait les couches de roulement les plus anciennes. Dans les départements étudiés, l'index global moyen IQRN variait de 14 à 19 sur 20. Selon cet indicateur, quatre des départements de l'échantillon ont reçu des routes globalement médiocres et cinq des routes acceptables à excellentes.

L'état des ouvrages d'art, quand il a été mesuré[293], est apparu plus contrasté encore que celui des chaussées. Les départements de montagne ont reçu un patrimoine nécessitant des dépenses élevées du fait de l'évolution des normes de sécurité, notamment dans les tunnels. Devant l'importance de cette charge potentielle, l'Etat a accepté de conserver certains ouvrages.

L'âge des couches de roulement

L'ancienneté des couches de roulement donne à la fois une appréciation du confort des usagers sur la route et de la possibilité ou non de dégradation de la structure située au niveau inférieur de la chaussée. Un renouvellement au moins décennal de la couche de roulement est en général admis comme un objectif souhaitable.

Les indices IQRN et IQOA de mesure de la qualité des chaussées et des ouvrages d'art

Les indices IQRN (image qualité du réseau routier national) pour les chaussées et IQOA (image qualité des ouvrages d'art), définis sur un tiers des biens correspondants chaque année à partir de recueils d'état élémentaires, ont été développés par les services de l'Etat.

La démarche IQRN permet d'établir, à partir d'un relevé visuel des dégradations et de catalogues de désordres de la chaussée, une note de 0 à 20 et un niveau de qualité s'échelonnant de A (excellent, note de 20) à E (mauvais, note inférieure à 13), sachant qu'une chaussée « acceptable », niveau C, présente une note de 17 ou 18.

La démarche IQOA évalue l'état des ouvrages d'art à partir de catalogues de désordres permettant de les classer suivant leur état et d'identifier ceux susceptibles de poser des problèmes structurels. L'ensemble des données recueillies se traduit par un classement allant de 1 (ouvrages en bon état apparent) à 3 (ouvrages nécessitant des travaux de réparation, sans caractère d'urgence). Un classement en catégorie 3U est attribué aux ouvrages qui nécessitent des travaux de réparation urgents.

[293] Une part importante des ouvrages d'art n'a fait l'objet d'aucune évaluation avant transfert.

b) Une hausse des dépenses de travaux après le transfert

Au cours de la période 2006-2009, les dépenses totales de travaux de voirie, pour les 13 départements de l'échantillon dont les données sont exploitables, ont globalement augmenté de près de 30 % par rapport à celles de l'exercice 2005[294]. Les travaux réalisés sur les routes nationales d'intérêt local (RNIL) représentent 17 % en moyenne des dépenses totales réalisées sur l'ensemble du réseau départemental, alors que ces routes représentaient moins de 6 % de la longueur totale des routes départementales dans les collectivités de l'échantillon en 2005.

Les budgets font apparaître une progression, de 2006 à 2008, des dépenses induites par la remise à niveau du réseau transféré et l'allongement du linéaire à entretenir. Les premières années après le transfert, de nombreux travaux ont en effet été nécessaires sur la partie du réseau la plus dégradée. Par ailleurs, le trafic soutenu enregistré sur les voies transférées, notamment les voies rapides urbaines à caractère autoroutier, engendre des coûts d'entretien plus élevés que ceux du réseau départemental ordinaire. La question des ouvrages d'art amplifie encore les difficultés rencontrées par les départements.

2 - Le personnel

Les effectifs des services routiers de l'Etat transférés aux départements représentent généralement de 8 à 12 % de l'effectif total des services départementaux[295].

Le décompte des postes budgétaires comme la question de la compensation des postes disparus ou vacants au moment du transfert ont été la source de contestations de la part des collectivités. Le nombre d'agents réellement transférés a été inférieur aux ETP compensés, parfois de façon significative dans certains départements de l'échantillon[296].

Par ailleurs, l'Etat a choisi de compenser les postes sur la base « du pied de corps »[297] et de manière différée dans le temps, « en fin de période de transfert avec l'ensemble des ajustements de solde ». Les collectivités ont contesté ces principes, puisque, selon leur analyse des postes, ceux-ci ne pouvaient pas tous être pourvus par des débutants.

[294] Voir annexe 2.
[295] Voir annexe 3.
[296] Voir annexe 4.
[297] 1er échelon indiciaire des grades de classification.

Enfin, des difficultés particulières sont apparues du fait de la typologie des agents transférés. Ces derniers étant très majoritairement de catégorie C, les départements ont ainsi souvent dû reconstituer un encadrement. Les agents de l'Etat transférés, en général plus âgés que ceux des départements, ont pesé sur le glissement vieillesse-technicité (GVT).

Les spécificités des régimes de retraite des fonctionnaires de l'Etat pénalisent en outre les collectivités, dès lors que les agents conservent le statut de la fonction publique d'Etat au moyen d'un détachement sans limitation de durée : beaucoup d'agents transférés bénéficient de la retraite à 55 ans et les taux de cotisations diffèrent[298] ; ce coût supplémentaire, amené à diminuer au fur et à mesure des départs à la retraite, était en moyenne de l'ordre de 6 000 à 7 000 € par agent et par an en 2010 et a pu représenter jusqu'à 600 000 € pour des départements comme le Calvados ou les Côtes-d'Armor.

L'Etat ne peut, toutefois, pas être tenu pour seul responsable du surcoût constaté. L'inflation des coûts de personnel est également le fait des départements : le régime indemnitaire, la politique d'avancement d'échelon et différents éléments (volume horaire annuel travaillé, titres restaurant, comité des œuvres sociales) sont généralement plus favorables dans les collectivités qu'au sein de l'Etat. Il en résulte des coûts supplémentaires constituant une charge nette non compensée pour les départements.

D'après les simulations réalisées dans 18 départements de l'échantillon, le supplément était compris, en 2010, dans une fourchette annuelle de 500 à 3 000 € par agent de catégorie C, catégorie de loin la plus concernée lors du transfert, avec une moyenne pondérée d'environ 1 700 €. Le montant total correspondant, au niveau national,[299] s'élève à 46 M€. Les agents transférés ont, d'ailleurs, à une large majorité, choisi d'être intégrés dans la fonction publique territoriale, entre 2007 et 2009

[298] Le taux de cotisation patronale est resté stable de 2006 à 2011 pour les agents de la fonction publique territoriale, à 27 %, mais il a augmenté régulièrement pendant la même période pour les agents de l'Etat dans le souci d'équilibrer les régimes de retraite, de 33 % en 2006 à 65 % en 2011. Les premières compensations au titre du transfert des personnels ont été versées à compter de 2008 sur la base d'un taux de cotisation de 50 % de sorte que les effets de l'augmentation de ce taux sont à relativiser. Une fois ces agents partis en retraite, les collectivités concernées conserveront le bénéfice de la compensation calculée sur la base du taux de cotisation au CAS pensions, alors même que le coût des agents qui viendront les remplacer sera assis sur le taux de cotisation de 27 %.

[299] Même s'il s'agit d'un effectif toutes catégories confondues, le bénéfice moyen par catégorie entre dans la fourchette moyenne retenue.

ou 2010. Ce choix leur a paru offrir des perspectives plus avantageuses en termes de carrière et de régime indemnitaire.

En définitive, la productivité s'est plutôt dégradée. Le transfert des personnels s'est en effet traduit, dans les départements de l'échantillon où les éléments ont pu être recueillis, par une stabilité, voire un accroissement, du ratio effectif/km entre la gestion par l'Etat et la gestion départementale.

3 - La restructuration des bâtiments transférés

Les départements, jugeant l'immobilier bâti et le mobilier transférés partiellement inadaptés et en état médiocre, ont engagé des travaux de réhabilitation et de construction ou ont lancé des programmes pluriannuels d'investissement, variant de 4 à 55 M€ dans l'échantillon contrôlé. Or, ces dépenses, qui ne sont pas couvertes par des compensations, représentent des coûts supplémentaires.

Par ailleurs, l'impossibilité de réaffecter les bâtiments de l'Etat mis à disposition des départements à un usage autre que routier[300] aboutit à en laisser certains partiellement ou complètement inoccupés, ce qui pénalise une gestion optimale des implantations des services départementaux.

***

Ainsi, la réforme ne s'est pas traduite, comme il était espéré, par des économies pour l'Etat et les départements. Les coûts constatés ont été considérés comme nécessaires pour la faire accepter par les collectivités et par les agents transférés.

L'augmentation des compensations attribuées par l'Etat n'a pas empêché les contestations de demeurer. Ainsi, au cours des exercices 2007 à 2009, les compensations attribuées au titre de l'entretien des RNIL n'ont couvert en moyenne[301] que 46 % des dépenses des départements dans ce domaine[302].

Toutefois, il est difficile de quantifier l'écart souvent dénoncé par les départements entre les dépenses engagées et les compensations

[300] Conformément au régime juridique applicable aux biens transférés dans le cadre de la décentralisation, une grande partie des immeubles transférés aux collectivités l'a été par la voie de mise à disposition à titre gratuit ou d'échanges à titre gratuit également. En conséquence, tout changement de l'affectation de ces bâtiments est susceptible de remettre en cause les droits d'usage réciproques détenus par l'Etat d'une part et par les collectivités d'autre part.

[301] Selon les éléments fournis par 15 départements dans l'échantillon contrôlé.

[302] Voir annexe 5.

octroyées, faute d'un suivi précis des dépenses réalisées au profit des RNIL transférées.

Lorsque la remise à niveau de l'état du réseau transféré sera achevée, le déséquilibre entre dépenses et compensations devrait, en tout état de cause, diminuer. L'évolution à la baisse du ratio d'entretien « routes nationales d'intérêt local/réseau routier départemental », au cours de la période 2007-2009, accrédite cette hypothèse[303].

II - Une réforme à approfondir

A - La nécessité de définir des stratégies territoriales de déplacement

1 - L'absence de politique routière formalisée

Compte tenu de l'ampleur, somme toute, relativement limitée des 18 000 km transférés en 2004 par rapport aux 55 000 km transférés en 1972, la décentralisation n'a pas conduit les départements à élaborer des stratégies routières novatrices. Dans leur très grande majorité, ils ont privilégié l'entretien du réseau et la remise à niveau du réseau transféré plutôt que la création d'itinéraires nouveaux.

La gestion des personnels transférés s'est opérée le plus souvent par une simple adjonction aux services préexistants plutôt que par une réorganisation des structures.

A la fin de 2009, peu de départements disposaient d'un document stratégique exposant la politique départementale routière déclinée sur la base d'objectifs prioritaires de niveaux de service[304]. En outre, un tiers des départements de l'échantillon ne disposaient pas encore d'une programmation pluriannuelle routière validée par l'assemblée départementale.

Les constats opérés lors des contrôles menés par les chambres régionales des comptes auprès des départements montrent également que la concertation entre les acteurs locaux de la politique des déplacements des personnes et des biens, notamment pour les programmes d'investissement, gagnerait à être sensiblement renforcée.

[303] Voir annexe 2.
[304] Dans l'échantillon, trois en possédaient un et trois autres devaient l'élaborer.

Les relations avec les régions manquent ainsi de continuité. Les départements ont certes été consultés lors de la préparation des schémas régionaux des infrastructures et des transports (SRIT) que les régions doivent élaborer, mais peu y ont été véritablement associés.

Rares sont les départements qui entretiennent des relations suivies avec les régions et les grandes agglomérations en matière d'infrastructures routières, notamment pour le financement des investissements. Pour ce qui relève de l'Etat, peu de départements ont été associés à l'élaboration des programmes de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI) et la majorité d'entre eux a refusé de participer à des projets où les financements croisés seraient rétablis.

La plupart des départements reconnaissent que ni les PDMI ni les SRIT n'ont influé sur leurs propres programmes d'investissement en matière routière. Dans ces conditions, les exemples de coordination des programmes d'investissement entre les départements et les autres gestionnaires de voirie sont rares.

2 - Les difficultés à surmonter

a) Un suivi indifférencié

Les départements n'ont pas prévu de dispositifs spécifiques de gestion pour les RNIL fondues dans l'ancien réseau, et aucun d'entre eux ne dispose d'une comptabilité analytique suffisamment exhaustive pour identifier précisément les dépenses concernées. En outre, le transfert n'a pas donné lieu à l'établissement de l'inventaire prévu par l'instruction budgétaire et comptable M52, dont un chapitre doit être réservé à l'ensemble du réseau départemental de voirie. L'absence de suivi différencié ne permet pas aux départements de vérifier l'exacte adéquation des compensations reçues aux dépenses relevant du réseau transféré.

b) La comptabilisation et la valorisation des routes

La traduction de la voirie transférée dans les comptes des départements a également créé de réelles difficultés qui se répercutent sur la prévision des crédits à consacrer à l'entretien.

La valorisation de la voirie de l'Etat s'opère au « coût de remplacement déprécié », soit au coût de reconstruction à neuf diminué du coût de remise en état. Elle est en principe revue à chaque arrêté des comptes.

Selon la réglementation comptable applicable aux départements[305], la valorisation des actifs repose sur le « coût historique ». Les biens sont comptabilisés pour leur valeur initiale d'acquisition ou de production augmentée, le cas échéant, du coût des travaux d'équipement effectués ultérieurement. La valeur des immobilisations ne peut pas faire l'objet d'une réévaluation.

L'agrégation des deux actifs, dont la valorisation comptable repose ainsi sur des principes différents, est délicate. En 2009, la valeur kilométrique du réseau départemental d'origine était souvent dix fois inférieure à celle du réseau RNIL estimée par l'Etat.

Au-delà de ces différences comptables sensibles pour certaines portions de voirie dont l'état est très comparable, se pose aussi la question des incidences de l'absence de dépréciations de ces actifs dans la comptabilité départementale sur le financement de la rénovation ou du remplacement des routes.

Si les départements dépréciaient leur voirie, il leur faudrait inscrire plusieurs dizaines de millions d'euros dans leurs comptes au titre des moins-values envisagées sur l'actif et des montants à consacrer au renouvellement des routes.

Les départements ne disposent donc pas d'un instrument comptable leur permettant d'avoir une vision claire des budgets à consacrer à l'entretien et à l'exploitation de leur réseau routier.

c) La gestion des bâtiments

La plupart des conventions de mise à disposition des immeubles conclues, au cours de l'année 2007, entre l'Etat et les départements ne mentionnent ni la valeur des locaux et terrains transférés, ni même le montant des travaux, parfois urgents, nécessaires à la remise en état des installations ou à leur mise aux normes.

De plus, les frais d'entretien et de maintenance des bâtiments cédés n'ont pas toujours fait l'objet d'une estimation avant le transfert.

Pourtant, l'enjeu n'est pas négligeable : pour les 17 départements ayant fourni des données sur les coûts immobiliers occasionnés par le transfert, les dépenses d'investissement réalisées pendant la période 2006-2010 atteignaient 29,7 M€, les dépenses d'investissement en cours 59 M€, et les investissements budgétés ou prévus 39,7 M€, soit un total de 128 M€.

[305] Instruction budgétaire et comptable M52, tome 1, titre 1, chapitre 2, classe 2, « comptes d'immobilisations ».

Au regard de cet enjeu, trois départements seulement avaient, lors des contrôles effectués, approuvé des plans pluriannuels d'investissement immobilier (Hautes-Alpes, Nord) ou un schéma stratégique d'organisation des agences d'infrastructures départementales (Orne).

B - Une mesure de la performance à améliorer

1 - Mieux apprécier l'état du réseau transféré

a) Des indicateurs évaluant seulement le réseau national non concédé

Avant 2009, le programme budgétaire de l'Etat 203 « Réseau routier national » présentait neuf indicateurs de performance associés à ses trois objectifs : améliorer la sécurité et la qualité de service du réseau, moderniser efficacement le réseau routier en maîtrisant les dépenses, entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût.

Ces indicateurs se classaient selon les objectifs suivants : efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen, qualité de service répondant aux attentes de l'usager et efficience de la gestion répondant aux attentes du contribuable. La satisfaction de l'usager, même si elle portait sur des critères restrictifs[306], était directement renseignée grâce à des enquêtes réalisées par le CREDOC[307].

Ce n'est que par extension que certains indicateurs ont été appliqués au réseau concédé. Aucun indicateur n'existe pour évaluer l'efficacité d'un transfert de compétences ou de la politique de développement du réseau par concession ou contrat de partenariat.

L'article 130 de la loi du 13 août 2004 a pourtant institué l'obligation pour les collectivités territoriales de poursuivre l'établissement de statistiques liées à l'exercice des compétences décentralisées et de les transmettre à l'Etat.

Dans la pratique, peu de départements[308] suivent les indices de qualité utilisés par l'Etat (IQRN et IQOA), de sorte qu'il est difficile de comparer l'état des RNIL avant et après transfert. Si plusieurs d'entre eux

[306] Liés à la perception visuelle subjective et non représentatifs au sens strict de l'état physique réel de la dégradation des routes.

[307] Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

[308] Au sein de l'échantillon, seul le département du Rhône a commandé une étude « image qualité du réseau départemental » (IQRD), réalisée en 2006 par le centre d'études techniques de l'équipement de Lyon selon la méthodologie appliquée pour l'IQRN. Elle indique que le réseau routier transféré était, à importance équivalente, en moins bon état que celui du département.

font réaliser régulièrement des études sur l'état de leur réseau pour déterminer les actions à programmer, ils ne se fixent pas, ou se fixent rarement, des objectifs quantifiables en dehors de l'ancienneté moyenne des couches de roulement et ne s'appuient pas sur des indicateurs précis, sauf parfois en matière d'accidentologie.

En outre, les départements ne disposent généralement d'aucune enquête de satisfaction des usagers. Les éventuelles propositions d'amélioration du réseau viennent des élus locaux ou des services de terrain.

b) Des indicateurs difficilement exploitables

Plusieurs indicateurs présentent des biais ou des incertitudes qui en affectent la crédibilité. La mesure de la satisfaction des usagers pâtit par exemple de leurs difficultés à distinguer le réseau départemental préexistant des RNIL transférées, voire des routes dont l'Etat conserve la gestion.

Faute d'une comptabilité analytique, les coûts internes ne sont pas évalués dans le coût réel des opérations. La mesure de l'intérêt socio-économique des opérations routières a été conçue pour des opérations linéaires et ne s'applique pas aux aménagements ponctuels.

Un certain nombre d'effets induits sur l'environnement, sur l'aménagement du territoire et sur le développement économique ne sont pas monétarisés, le bénéfice actualisé résultant essentiellement de la valorisation des gains de temps et de sécurité. L'état des structures des chaussées est déduit, en ce qui concerne le réseau concédé, non pas d'un état des lieux, mais du programme de réparations, les sociétés concessionnaires d'autoroutes étant tenues de réaliser les travaux de maintenance.

Enfin, à partir de 2009, le périmètre du programme 203 a été modifié et a intégré l'ensemble des infrastructures et services de transports (ferroviaires, fluviaux, portuaires et aéroportuaires). L'évaluation du réseau routier, amputée d'une partie de ses indicateurs, a été diluée au sein de la nouvelle architecture budgétaire.

2 - Mieux combiner la logique d'itinéraire et la gestion de proximité

Une des conséquences espérées du transfert des RNIL consistait à rénover le mode de gestion des routes : l'Etat devait s'attacher à mettre en œuvre une « gestion par grands itinéraires », les départements à garantir une « gestion de proximité », censée améliorer le service aux usagers.

Or, la logique d'itinéraire s'est révélée délicate à appliquer par les départements. A l'inverse du réseau continu et peu dense de l'Etat et des concessionnaires d'autoroutes, ils disposent d'un réseau dense et maillé. La logique d'itinéraire peut être approchée par gestionnaire, mais elle est difficile à mettre en œuvre par les différents protagonistes, qui doivent se coordonner bien au-delà du territoire d'un seul département. Alors que l'Assemblée des départements de France avait préconisé, pour conserver la logique d'itinéraire, de reprendre pour les RNIL le numéro de la route nationale, précédé du chiffre « 6 », les incohérences de numérotation ne manquent pas. Le transfert des RNIL n'aura en rien atténué l'hétérogénéité entre réseaux départementaux, ni les discontinuités de qualité parfois constatées d'un département à l'autre sur le réseau secondaire.

Par ailleurs, le gain supposé de la proximité sur la performance du service est difficilement mesurable.

Certes, les départements estiment que l'usager a gagné au transfert des RNIL grâce à une meilleure réactivité des services due à une gestion plus proche du terrain. Plusieurs départements mettent également en avant leur proximité avec les usagers comme un facteur d'amélioration de l'information délivrée, après avoir développé sur leurs sites Internet des rubriques permettant aux usagers de s'informer en temps réel des conditions de circulation.

La performance de l'organisation maillée du service n'est cependant pas mesurée par un calcul précis de gains de productivité. Elle participe d'une logique différente de celle d'itinéraire, au regard de laquelle l'échelon de l'unité territoriale paraît exigu.

C - Un contexte nouveau à intégrer

1 - La contrainte budgétaire

a) La politique de l'Etat tournée vers l'optimisation de l'existant

Infléchie à partir de 2008 par les orientations du « Grenelle de l'environnement », la politique routière de l'Etat confirme la priorité donnée à la préservation du réseau existant, à l'optimisation de son utilisation, ainsi qu'à la sécurité, plutôt qu'au développement de nouvelles infrastructures.

En 2008, l'augmentation de 43 % des moyens consacrés à l'entretien a permis d'accroître la fréquence de renouvellement des chaussées. En 2009, cette action a bénéficié de 113 M€ supplémentaires

au titre du plan de relance, dont 70 M€ ont été engagés au profit de l'entretien préventif des chaussées.

Les ouvrages d'art ont aussi bénéficié de dotations particulières. En 2009, le plan de relance a notamment financé la mise en sécurité des tunnels. Entre 2000 et 2010, plus de 2 Md€ ont été investis sur ce poste.

La priorité accordée à l'entretien du réseau routier national s'est trouvée cependant confrontée, dès 2011, aux contraintes de soutenabilité budgétaire du programme 203.

Une partie de son financement est assurée par des fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont l'équilibre n'est plus assuré depuis 2009 par les ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes mais par une dotation budgétaire versée par l'Etat. Ainsi, la dotation 2011 en autorisations d'engagement a baissé de 33 % par rapport à 2010 et de plus de 43 % par rapport à 2009. Dans ce contexte financier tendu, les financements sont orientés dans le sens d'une politique de redéploiement modal.

b) Les limites des ressources financières des départements

Dans les années à venir, les contraintes budgétaires pesant sur les finances départementales, dues notamment à la hausse importante des dépenses sociales, risquent de conduire à la diminution des budgets consacrés aux routes.

Le département du Rhône estime, toutefois, que cette diminution des dépenses routières programmées ne devrait pas forcément se traduire par une dégradation du service rendu. Des solutions techniques innovantes peuvent en effet être trouvées afin de réduire les coûts[309]. Dans le même ordre d'idées, plusieurs départements font état de leur souci de maintenir le niveau de viabilité hivernale, voire de l'améliorer, tout en cherchant à optimiser l'organisation et à minimiser les coûts. Ainsi, le recours à des personnels saisonniers, comme les agriculteurs ou les « déneigeurs volontaires », est mentionné par certains.

[309] Dans le cadre du renouvellement du parc automobile, l'acquisition d'un matériel spécifique permet le traitement des routes en hiver par l'application de bouillie de sel, plus résistante. Le développement de l'utilisation de l'enrobé à froid pour le renouvellement des couches de roulement constitue une technique moins onéreuse.

2 - La prise en compte du développement durable

a) L'Etat et la concrétisation du « Grenelle »

La nouvelle architecture budgétaire du programme 203 intégrant en 2009 les infrastructures et les services de transports permet une plus grande fongibilité des crédits de l'Etat. Cette démarche s'inscrit dans la politique de développement durable préconisée par la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I ». Ainsi sont recherchées une complémentarité des modes de transport et l'utilisation optimale des infrastructures existantes. Le souci de privilégier des modes de transports alternatifs à la route et ayant de meilleures performances environnementales reste présent.

Aux termes de l'article 16 de la loi, un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'Etat en déclinant une politique résolument intermodale et en soutenant qu'il n'y a plus de nécessité d'augmenter significativement la capacité du réseau routier.

b) Une piste d'avenir aussi pour les départements

Plusieurs départements font état d'une intégration de leur politique routière dans une perspective plus vaste que la simple gestion du réseau routier.

Ainsi, le département du Rhône oriente désormais sa réflexion sur les déplacements au sens large (les départements sont compétents en matière de transports collectifs interurbains). Il est, par exemple, partie prenante d'un projet d'amélioration des services offerts sur les axes ferroviaires. Le département du Nord s'est engagé dans une démarche « route durable » s'inspirant de la « haute qualité environnementale » pour les bâtiments. Il a été rejoint par une quinzaine de départements, l'Assemblée des départements de France, Réseau Ferré de France, la SNCF ou la communauté urbaine du Grand Nancy.

Cette orientation se heurte toutefois aux limites de compétences des acteurs locaux, ce qui fait d'autant plus regretter le manque de coordination stratégique déjà évoqué. Elle va, néanmoins, de façon opportune, dans le sens d'une meilleure prise en compte de la contrainte budgétaire des départements. En effet, à partir d'une réflexion plus globale sur l'ensemble de leurs compétences, les collectivités peuvent chercher à améliorer l'offre de déplacements et, par voie de conséquence, centrer leur politique plus sur l'organisation des transports que sur des investissements coûteux en matière de voirie.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

La Cour et les chambres régionales des comptes ont ainsi constaté que les deux objectifs mis en avant pour justifier le transfert aux départements du réseau routier d'intérêt local ne sont que partiellement atteints.

La décentralisation routière n'a engendré des économies ni pour l'Etat, ni pour les départements.

Au-delà des sommes versées aux départements au titre de la compensation financière, soit de l'ordre de 1,2 Md€, l'Etat, qui respecte l'ensemble de ses obligations financières, a supporté 50 M€ au titre de dépenses de personnel, 180 M€ de subventions exceptionnelles aux départements au titre des contrats de projets Etat-région, et il devra engager 22,7 M€ annuels pendant trente ans.

Pour les départements, on peut estimer à environ 30 % le surplus de dépenses consacrées depuis 2005 à l'entretien et à la remise en état du réseau routier et des ouvrages d'art qui leur a été transféré. Il s'y ajoute environ 46 M€ de frais de personnel supplémentaires induits par le régime indemnitaire des agents des collectivités territoriales, plus favorable que celui de l'Etat.

La mesure de l'amélioration du service rendu à l'usager se heurte à l'absence d'éléments permettant de l'apprécier.

Peu nombreux sont les départements ayant mis en place des indicateurs de satisfaction des usagers. On peut néanmoins estimer que les sommes supplémentaires consacrées par beaucoup d'entre eux à la remise en état du réseau transféré ont contribué à améliorer sa qualité, et donc, indirectement, celle du service rendu à l'automobiliste.

Ce bilan en demi-teinte ne doit pas conduire à revenir sur le principe du transfert réalisé, à partir de 2004, d'une grande partie du réseau routier national. La logique de ce transfert n'est guère contestable.

Il convient, en revanche, de rechercher les voies et moyens de l'améliorer.

Dans cette perspective, la Cour suggère deux orientations majeures :

1. *améliorer la coordination entre les différents acteurs (Etat, régions, départements, grandes agglomérations) qui contribuent à la définition d'une politique des transports au niveau local. Le réseau routier doit être inscrit dans une réflexion globale sur les*

déplacements des personnes et des biens, compatible avec le développement durable, tout en préservant la logique d'itinéraire ;

2. *rechercher des indicateurs pertinents permettant d'évaluer la satisfaction de l'usager, en veillant à ce que ceux-ci soient cohérents avec l'objectif d'amélioration de la sécurité routière.*
3. *Par ailleurs, la Cour recommande que l'Etat puisse autoriser les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés dans le cadre d'une révision d'ensemble des dispositions relatives aux transferts croisés de biens, consécutifs à la décentralisation, prévus par l'article L. 1 321-3 du code général des collectivités territoriales.*

Annexe 1

Réseau national avant décentralisation

Réseau national après décentralisation

Source : MEDDTL – mise à jour Cour des comptes

Annexe 2

Evolution générale des dépenses des départements en k€

RRD (réseau routier départemental) = RD (réseau départemental historique) + RNIL transférées

Dépenses 2005	RRD en km	RNIL en km	Département	Dépenses				Moy 2006-2009
				2006	2007	2008	2009	
142 790	2 630	**275**	**Alpes Maritimes**	**247 136**	**262 225**	**184 294**	**153 161**	**211 704**
			dont dép. RNIL	60 642	49 339	28 337	18 674	39 248
		11 %	% RNIL	25 %	19 %	15 %	12 %	19%
20 798	4 628	**191**	**Cher**	**21 198**	**25 247**	**27 867**	**23 234**	**24 387**
			dont dép. RNIL	2 095	2 974	2 614	1 433	2 279
		4 %	% RNIL	10 %	12 %	9 %	6 %	9%
36 728	4 766	**200**	**Corrèze**	**40 308**	**68 278**	**46 518**	**48 945**	**51 012**
			dont dép. RNIL	13 343	35 575	22 197	13 410	21 131
		4 %	% RNIL	33 %	52 %	48 %	27 %	41 %
43 062	3 730	**125**	**Doubs**	**40 189**	**36 590**	**38 620**	**34 574**	**37 493**
			dont dép. RNIL	2 315	2 471	2 143	1 497	2 107
		3 %	% RNIL	6 %	7 %	6 %	4 %	6 %
25 316	7 397	**140**	**Eure et Loir**	**25 262**	**32 899**	**28 870**	**32 597**	**29 907**
			dont dép. RNIL	2956	2108	4051	5757	3 718
		2 %	% RNIL	12 %	6 %	14 %	18 %	12 %
68 768	6 510	**365**	**Gironde**	**89 963**	**82 444**	**120 217**	**124 374**	**104 250**
			dont dép. RNIL	10 231	10 593	11 424	20 914	13 291
		6 %	% RNIL	11 %	13 %	10 %	17 %	13 %
73 095	5 013	**287**	**Hérault**	**84 931**	**104 524**	**104 985**	**94 583**	**97 256**
			dont dép. RNIL	4 473	13 176	17 437	13 950	12 259
		6 %	% RNIL	5 %	13 %	17 %	15 %	13 %
78 106	5 090	**513**	**Isère**	**82 502**	**75 106**	**76 023**	**73 206**	**76 709**
			dont dép. RNIL	7 262	24 707	20 882	13 434	16 571
		10 %	% RNIL	9 %	33 %	27 %	18 %	22 %
32 200	4 190	**191**	**Marne**	**37 945**	**35 439**	**48 485**	**54 013**	**43 971**
			dont dép. RNIL	6 936	6 311	9 294	5 203	6 936
		5 %	% RNIL	18 %	18 %	19 %	10 %	16 %
122 336	5 122	**390**	**Nord**	**128 543**	**185 355**	**198 683**	**179 442**	**173 006**
			dont dép. RNIL	3 829	46 109	59 420	49 122	39 620
		8 %	% RNIL	3 %	25 %	30 %	27 %	23 %
51 767	3 154	**156**	**Rhône**	**58 126**	**63 558**	**60 949**	**70 530**	**63 291**
			dont dép. RNIL	3 179	7 074	7 945	9 008	6 802
		5 %	% RNIL	5 %	11 %	13 %	13 %	11 %
29 824	4 554	**253**	**Somme**	**27 181**	**27 478**	**35 023**	**32 839**	**30 630**
			dont dép. RNIL	350	378	5 489	8738	3 739
		6 %	% RNIL	1 %	1 %	16 %	27 %	12 %
36 703	3 250	**125**	**Vosges**	**38 235**	**39 768**	**51 940**	**45 809**	**43 938**
			dont dép. RNIL	1 183	1 239	3 383	2177	1 996
		4 %	% RNIL	3 %	3 %	7 %	5 %	5 %
761 493	**60 034**	**3 211**	**Total RRD**	**921 519**	**1 038 911**	**1 022 474**	**967 307**	**987 554**
			Total RNIL	**118 794**	**202 054**	**194 616**	**163 317**	**169 697**
			Part RNIL/RRD	**13 %**	**19 %**	**19 %**	**17 %**	**17 %**

Ratios sur l'évolution des dépenses des départements

Linéaires	en km		**Dépenses**		en K€		
RRD 2005	60 034	L1	Dépenses 2005		761 493	D1	
RNIL	3 211	L2	Dépenses 2006-2009		987 554	D2	
	L2/L1=	**5,3 %**			D2/D1=	**1,3**	
			dont RNIL		169 697		
					D3/D2=	**17%**	

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon

Annexe 3

Importance des effectifs RNIL transférés par rapport aux effectifs RD (réseau départemental historique) et de l'ensemble de personnel routier issu des services de l'Etat (RD + RNIL) par rapport au personnel départemental total

Les pourcentages sont ici exprimés à partir des chiffres en équivalents temps plein (ETP), d'où quelques divergences avec des chiffres exprimés à partir des effectifs physiques. Les effectifs de base sont les effectifs transférés théoriques, y compris postes éventuellement vacants.

		Effectif RD/Total	**Effectif RNIL/Total**	**Agents RD+RNIL en % de l'effectif total du département concerné**	
				2007 ou 2008	**2009 ou 2010**
05	Hautes-Alpes	74 %	26 %	ND	ND
14	Calvados	94 %	6 %	8 %	17 %
18	Cher	83 %	17 %	17 %	14 %
22	Côtes-d'Armor	ND	ND	11 %	11 %
23	Creuse	92 %	8 %	ND	ND
25	Doubs	ND	ND	12 %	12 %
28	Eure-et-Loir	89 %	12 %	10 %	13 %
33	Gironde	87 %	13 %	8 %	ND
34	Hérault	83 %	17 %	9 %	ND
38	Isère	79 %	21 %	9 %	9 %
49	Maine-et-Loire	77 %	23 %	10 %	10 %
51	Marne	ND	ND	11 %	14 %
52	Haute-Marne	91 %	9 %	ND	ND
54	Meurthe-et-Moselle	86 %	14 %	ND	ND
57	Moselle	ND	ND	8 %	10 %
59	Nord	67 %	33 %	5 %	ND
61	Orne	89 %	12 %	24 %	ND
69	Rhône	79 %	21 %	5 %	5 %
72	Sarthe	78 %	22 %	ND	12 %
73	Savoie	79 %	22 %	ND	ND
88	Vosges	91 %	9 %	23 %	12 %
91	Essonne	36 %	64 %	ND	ND

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon ; ND : non disponible

Annexe 4

Importance des postes vacants transférés

		ETP transférés total RD + RNIL	postes vacants transférés totaux	% postes vacants
10	Aube	269,00	67	25 %
18	Cher	297,61	45	15 %
22	Côtes-d'Armor	256,00	25	10 %
25	Doubs	314,50	38	12 %
28	Eure-et-Loir	329,32	32	10 %
33	Gironde	513,03	38	7 %
38	Isère	532,77	40	8 %
49	Maine-et-Loire	331,13	26	8 %
52	Haute-Marne	254,78	38	15 %
59	Nord	469,99	65	14 %
61	Orne	270,35	30	11 %
69	Rhône	379,00	100	26 %
72	Sarthe	286,23	37	13 %
73	Savoie	484,82	45	9 %
85	Vendée	319,00	18	6 %

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon

Annexe 5

Bilan des compensations

(entretien, achèvement et décroisement des CPER, FCTVA sur fonds de concours)

Montants financiers en k€		2007	2008	2009	Total
Hautes-Alpes	**Total RNIL**	**2 108**	**1 750**	**2 041**	**5 899**
	Compensation	1 721	1 662	1 710	5 093
	Différence	387	88	331	806
Alpes-Maritimes	**Total RNIL**	**49 339**	**28 337**	**18 674**	**96 350**
	Compensation	34 052	18 320	13 789	66 161
	Différence	15 287	10 017	4 885	**30 189**
Ardennes	**Total RNIL**	**886**	**730**	**1 163**	**2 779**
	Compensation	1 150	1 150	1 150	3 450
	Différence	-264	-420	13	-671
Cotes-d'Armor	**Total RNIL**	**996**	**841**	**683**	**2 520**
	Compensation	839	839	839	2 517
	Différence	157	2	-156	3
Eure et Loir	**Total RNIL**	**2 108**	**4 051**	**5 757**	**11 916**
	Compensation	1 561	1 561	1 561	4 683
	Différence	547	2 490	4 196	7 233
Hérault	**Total RNIL**	**13 176**	**17 437**	**13 950**	**44 563**
	Compensation	3 694	5 811	4 911	14 416
	Différence	9 482	11 626	9 039	30 147
Isère	**Total RNIL**	**24 707**	**20 882**	**13 434**	**59 023**
	Compensation	8 594	10 059	8 313	26 966
	Différence	16 113	10 823	5 121	**32 057**
Marne	**Total RNIL**	**6 311**	**9 294**	**5 203**	**20 808**
	Compensation	2003	2003	2003	6 009
	Différence	4 308	7 291	3 200	14 799
Moselle	**Total RNIL**	**3 636**	**4 948**	**3 711**	**12 295**
	Compensation	2 780	2 780	2 780	8 340
	Différence	856	2 168	931	3 955
Nord	**Total RNIL**	**46 109**	**59 420**	**49 122**	**131 419**
	Compensation	13 016	13 607	12 570	39 193
	Différence	33 093	45 813	36 552	92 226
Rhône	**Total RNIL**	**7 074**	**7 945**	**9 008**	**24 027**
	Compensation	4 281	4 853	3 867	13 001
	Différence	2 793	3 092	5 141	11 026
Sarthe	**Total RNIL**	**5 388**	**8 832**	**10 965**	**25 185**
	Compensation	6 130	6 600	8 159	20 889
	Différence	-742	2 232	2 806	4 296
Somme	**Total RNIL**	**378**	**5 489**	**8 738**	**14 605**
	Compensation	2 440	2 440	2 440	7 320
	Différence	-2 062	3 049	6 298	7 285
Vosges	**Total RNIL**	**1 239**	**3 383**	**2 177**	**6 799**
	Compensation	1 080	1 080	1 080	3 240
	Différence	159	2 303	1 097	3 559
Essonne	**Total RNIL**	**4 326**	**7 239**	**10 066**	**21 631**
	Compensation	3 333	3 717	4 356	11 406
	Différence	993	3 522	5 710	10 225
Consolidé	**Total RNIL (A)**	**167 781**	**180 578**	**154 692**	**503 051**
	Compensation (B)	86 674	76 482	69 528	**232 684**
	Différence (A-B)	81 107	104 096	85 164	**270 367**
	% couverture (B/A)	**52%**	**42%**	**44%**	**46%**

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	430
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	431
Ministre du budget, des comptes publiques et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	442
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	445
Président du conseil général des Côtes d'Armor	449
Président du conseil général des Hautes-Alpes	451
Président du conseil général du Nord	452
Président du conseil général du Rhône	454

Destinataires n'ayant pas répondu
Président du conseil général du Calvados
Président du conseil général de l'Orne

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

L'examen de ce rapport n'entraîne de ma part d'observation ni sur son contenu ni sur ses conclusions.

J'appelle toutefois votre attention sur une recommandation formulée in fine par la Cour, en marge des deux orientations majeures qu'elle suggère, et qu'il ne m'apparaît, a priori, pas possible de suivre : il s'agit de la recommandation selon laquelle l'Etat autorise les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés, en supprimant l'obligation de les consacrer exclusivement à un usage routier.

La mise à disposition des biens dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 est régie par son article 104, qui renvoie aux dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux transferts de compétence (articles L. 1321-1 et suivant).

Or, l'article L. 1321-3 dispose « qu'en cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés » et que « la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition peut, sur sa demande, devenir propriétaire des biens désaffectés, lorsque ceux-ci ne font pas partie du domaine public, à un prix correspondant à leur valeur vénale ».

Cette disposition implique que, si l'activité exercée par la collectivité qui a motivé la mise à disposition des biens cesse ou est déplacée dans un autre lieu, la mise à disposition cesse également. S'agissant des centres d'entretien et d'intervention (CEI), l'Etat retrouve alors l'ensemble de ses droits et obligations de propriétaire. Néanmoins, si le bien n'est plus utile à l'Etat, ce dernier peut le mettre en vente, et la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition bénéficie d'un droit de priorité.

Le Gouvernement n'envisage pas, a priori, de modifier cette législation, qui est protectrice pour le domaine de l'Etat en général.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Ce rapport appelle trois remarques principales de ma part.

Tout d'abord, je souhaite rappeler que l'Etat, dans le cadre du transfert des routes aux départements, a pleinement respecté ses obligations juridiques telles qu'elles sont fixées par l'article 72-2 de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel la plus récente en la matière. A cet égard, les modalités de calcul de la compensation financière versée au titre du transfert des routes a reçu, à l'époque, un accord de principe de l'assemblée des départements de France et la commission consultative pour l'évaluation des charges (CCEC) a approuvé à l'unanimité de ses membres les montants de compensation alloués aux départements au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes à ce transfert.

Le mécanisme de la clause de sauvegarde, conduisant pour l'Etat à compenser les postes devenus vacants entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédent l'année du transfert, particulièrement favorable pour les collectivités, a même conduit l'Etat à aller au-delà de ses obligations constitutionnelles même si les membres élus de la CCEC ont régulièrement contesté le choix d'une compensation de ces vacances sur la base du coût « pied de corps ».

Ainsi, les surcoûts pesant sur les départements mis en avant par la Cour ne remettent en cause ni le principe du transfert de cette partie du réseau national ni ses modalités de compensation. L'augmentation des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de personnels postérieure à la date du transfert n'a en aucun cas à être compensée, particulièrement lorsque ces dépenses résultent directement des choix de gestion des collectivités territoriales elles-mêmes.

Ensuite, en réponse à la recommandation de la Cour d'autoriser les départements à réaffecter les bâtiments de l'Etat mis à leur disposition à un usage autre que routier, je souligne qu'elle s'inscrit dans le cadre des mises à disposition croisées entre l'Etat et les collectivités, qui ne peut avoir qu'une évolution globale.

Enfin, je souscris aux recommandations de la Cour tendant à améliorer la mesure de la performance des transferts de compétence. ll est légitime de chercher à mesurer comment les gains d'efficience espérés lors des transferts ont pu se concrétiser. L'amélioration de l'évaluation de ces transferts passe par un approfondissement du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales dont les remontées statistiques régulières constituent une condition nécessaire mais non suffisante.

Vous voudrez bien trouver ci-après, le détail des observations de mes services.

I - Sur l'impact général de la décentralisation routière :

L'article 18 de la loi du 13 août 2004 a transféré une grande partie des routes nationales aux départements, qui géraient déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales. Les routes nationales d'intérêt local sont ainsi devenues la propriété des départements.

Cette nouvelle répartition visait à permettre d'identifier plus facilement l'autorité responsable, à favoriser une meilleure efficience du système et à mieux prendre en compte les besoins des usagers.

Le décret en Conseil d'État définissant le domaine routier national a prévu que l'État conserve la propriété de 8 000 km d'autoroutes concédées et de 11 800 km de routes nationales et autoroutes non concédées. Les routes nationales transférées aux départements représentent donc, a contrario, un réseau de 18 000 km. Ce décret a été adopté après avoir été soumis pour avis aux conseils généraux, qui ont fréquemment souhaité que l'État conserve la responsabilité de certaines voies. En conséquence, par rapport aux 9 900 km prévus dans la première version du projet de décret, les dimensions du domaine routier national ont finalement augmenté de 20 %.

II - En matière de finances publiques :

Outre la constatation de l'absence d'indicateurs permettant d'apprécier l'amélioration du service rendu à l'usager et l'efficacité du transfert de la voirie nationale, la Cour souligne que la décentralisation routière n'a engendré des économies ni pour l'Etat, ni pour les départements.

La Cour met notamment en évidence le surcoût pour l'Etat que représente la compensation des emplois disparus, l'état contrasté des biens transférés ainsi que les surcoûts pour les départements induits par les modes de compensation des emplois disparus, vacants et des agents détachés sans limitation de durée.

Ces conclusions appellent certaines observations :

A/ L'Etat a respecté l'ensemble de ses obligations juridiques dans le cadre des modalités de compensation du transfert des routes aux départements.

La Cour souligne les surcoûts pour les départements induits par la décentralisation routière par rapport aux ressources allouées par l'Etat en compensation du transfert de la voirie nationale. Sur ce point, il convient de rappeler que l'Etat a pleinement respecté le cadre juridique qui régit les compensations financières des transferts de compétences et que le transfert de la voirie nationale a bien donné lieu à une compensation dans le respect des dispositions constitutionnelles de l'article 72-2.

L'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur

exercice », fonde le principe de compensation intégrale des charges transférées évaluées au coût « historique », c'est-à-dire au coût supporté par l'Etat au moment du transfert, indépendamment des évolutions ultérieures.

En outre, cette compensation fait l'objet d'une garantie. En effet, elle ne doit pas se dégrader dans le temps et, dans l'hypothèse où tel serait le cas, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert (Considérant n° 23 de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ; considérant n° 36 de la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004).

En l'espèce, le II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) disposent précisément que « la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances » et que « si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert ». De même, le dernier alinéa de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, relatif aux fractions de taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux départements en compensation des transferts de compétences mis en œuvre en application de la loi LRL, dispose que « si la somme des produits de la TSCA et de la TIPP pour une année donnée à un département en application du pourcentage de la fraction de taux applicable à ce département pour cette même année représente un montant inférieur à son droit à compensation pour l'année considérée, tel que défini au Ide l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers revenant à l'Etat ».

Selon la lecture faite par le Conseil constitutionnel des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, éclairée notamment par le commentaire aux cahiers du Conseil n° 18 sur la décision n° 2004-509 OC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation de la cohésion sociale, la compensation des transferts de compétences « n'ouvre pas un droit à dédommagement intégral et « glissant » des charges induites dans les budgets locaux par les compétences transférées ». Aucune obligation ne pèse sur l'Etat de compenser une augmentation des charges par suite d'une modification des circonstances de droit ou de fait de l'exercice de la compétence transférée. En d'autres termes, le Conseil estime que « les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'imposent pas que les charges transférées (qui peuvent connaitre une dynamique propre) soient

intégralement couvertes en permanence, après le transfert, par les sommes affectées aux collectivités au titre de la compensation (l'égalité n'est imposée qu'au « coût historique ») ».

Cette lecture a récemment été confirmée par le Conseil constitutionnel, de manière très explicite, dans sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 relative au transfert aux département du RMI, du RMI et du RSA, à l'égard de laquelle le commentaire publié aux cahiers du Conseil rappelle que, s'agissant d'un transfert de compétence, « le contrôle au regard de l'article 72-2 absorbe celui qui pourrait être effectué au regard du seul principe de libre administration » et que, dès lors, « la première phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'impose pas une compensation glissante et permanente des charges transférées », l'État n'ayant que l'obligation de maintenir le niveau des ressources transférées qui « doivent être équivalentes aux dépenses qui étaient celles de l'Etat à la date du transfert, sans considération pour l'évolution ultérieure de ces dépenses ».

En l'espèce, le transfert de la voirie nationale s'inscrit dans ce cadre juridique, comme en témoigne la récente décision par laquelle le Conseil d'Etat en date du 15 juin 2011 a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité posée par le département de la Haute-Garonne, qui contestait la non prise en compte dans le calcul de la compensation financière octroyée aux départements au titre des charges liées aux routes nationales transférées, des crédits nécessaires au développement et à la modernisation du réseau. Le Conseil d'Etat a en effet considéré que « les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution imposent au législateur, ainsi que l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 et n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert » et que « le respect des dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ne lui imposait pas de compenser les charges résultant d'un éventuel développement de ce domaine dans le futur ». Enfin, il a rappelé expressément qu'en cas de transfert de compétences, l'Etat doit assurer la compensation financière des dépenses qu'il consacrait lui-même à l'exercice de cette compétence (CE, n° 342072, 29 octobre 2010, département de la Haute-Garonne).

Par conséquent, les surcoûts pesant sur les départements mis en avant par la Cour ne remettent en cause ni le principe du transfert de cette partie du réseau routier national ni ses modalités de compensation. L'augmentation des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de personnels postérieure à la date du transfert n'a en aucun cas à être compensée, notamment lorsque ces dépenses résultent directement des choix de gestion des collectivités territoriales elles-mêmes.

B/ Sur les modalités de compensation des dépenses de fonctionnement et d'investissement

La Cour souligne l'état contrasté des chaussées et des ouvrages d'art transférés, et les dépenses de travaux induites par « la remise à niveau du réseau transféré et l'allongement du linéaire à entretenir », particulièrement dans les départements de montagne.

Sur ce point, il faut rappeler que les départements se sont bien vus compenser financièrement le transfert des routes dans les conditions fixées par la loi LRL précitée et que la commission consultative pour l'évaluation des charges (CCEC) a approuvé à l'unanimité de ses membres les montants de compensation alloués aux départements au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement lors des séances du 5 octobre 2006 (pour les routes transférées au 1er janvier 2006), du 11 décembre 2007 (pour les routes transférées au 1er janvier 2007) et du 13 novembre 2008 (pour les routes transférées au 1er janvier 2008). Les départements disposent donc bien des crédits que l'Etat consacrait à l'entretien des routes avant leur transfert.

Si les dépenses réalisées sur les routes nationales d'intérêt local représentent une part significative du budget des départements, c'est en partie dû, comme le rappelle justement la Cour, à l'allongement du linéaire relevant désormais des départements et au trafic soutenu constaté sur ces voies.

En tout état de cause, l'Etat a respecté ses obligations en transférant des ressources équivalentes aux moyens qu'il exerçait, allant même parfois au-delà de ses obligations, et la compensation a bien été intégrale à la date du transfert. Une part significative des évolutions à la hausse comme à la baisse des charges liées au transfert réside en effet dans les choix de gestion de la collectivité bénéficiaire du transfert et, comme souligné par la Cour, « l'absence de politique routière formalisée ».

Concernant les disparités sur l'état du réseau et le constat fait par la Cour de la concentration des routes aux « couches de roulement anciennes » dans les départements de montagne, il convient de rappeler que les modalités de calcul des compensations prennent bien en compte la nature du réseau transféré et les spécificités de chaque département.

Ainsi, la méthode de calcul de la compensation financière versée aux collectivités au titre du transfert des routes, définies par le décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif à la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions, pris en application de l'article 119 de la loi LRL, repose sur la moyenne actualisée triennale des dépenses de fonctionnement et la moyenne actualisée triennale des dépenses de fonctionnement et la moyenne actualisée quinquennale des dépenses d'investissement précédemment consacrées par l'Etat. La CCEC, réunie les 13 avril et 2 juin 2005 en section des

départements, a examiné et validé les modalités selon lesquelles la compensation calculée préalablement au niveau national est ensuite répartie par département en fonction des particularités des réseaux locaux. La compensation pour chaque département résulte du produit entre des ratios financiers, définis par catégorie de charges et basés sur les dépenses de l'Etat constatées en lois de règlement, et des caractéristiques physiques du réseau transféré. Ces caractéristiques physiques (surface des chaussées et des ouvrages, catégorie de voie, longueur des sections, zone climatique …) sont regroupées dans un document dénommé « base de connaissance du réseau routier national ». Cette méthode a reçu l'accord de principe de l'association des départements de France en ce qu'elle est « équitable et honnête »[310]*, et résulte d'une procédure concertée et adaptée qui fait du transfert des routes un transfert exemplaire. Il convient de rappeler que la prise en compte de la moyenne quinquennale et non décennale des dépenses d'investissement engagées par l'Etat dans les routes est favorable aux collectivités territoriales concernées par le transfert et permet de définir un droit à compensation qui recouvre la réalité des charges transférées. La période de cinq ans retenue pour l'évaluation de la compensation des charges est reconnue comme étant la plus avantageuse par les membres de la CCEC.*

Il convient de souligner à ce titre que, par jugement n° 0814287 du 16 décembre 2010, le Tribunal administratif de Paris a été conduit à confirmer la légalité du décret du 29 décembre 2005, dans le cadre d'un contentieux introduit par le département de la Seine-Saint-Denis qui excipait de son illégalité au motif que les ratios financiers retenus par le décret ne permettraient ni de prendre en compte les particularités attachées à chaque département, ni d'assurer une remise en état correct du patrimoine transféré.

En conséquence, les ressources transférées aux départements au titre de la compensation des charges d'investissement, calculées selon des ratios par catégorie de routes et selon une moyenne quinquennale, n'ont pas vocation à être en adéquation, chaque année, avec les dépenses d'investissement engagées par chaque département au titre de la remise en état du réseau transféré, étant entendu que les investissements en la matière répondent à un cycle au moins décennal.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que la compensation financière allouée a pour objet de compenser les investissements liés à la gestion du réseau transféré et non pas les investissements liés au développement du réseau (cf. CE, n° 342072, 29 octobre 2010, département de la Haute-Garonne).

[310] Cf. procès-verbal de la section des départements de la CCEC du 13 avril 2005.

C/ Sur les modalités de compensation du transfert des personnels

1) Le coût pour l'Etat de l'application de la clause de sauvegarde

La Cour recense, parmi les facteurs de surcoûts pour l'Etat induits par la décentralisation routière, la mise en œuvre de la clause de sauvegarde prévue par l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) selon laquelle sont transférés et donc compensés aux collectivités locales les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. Cette disposition relative à la compensation des emplois dits disparus est allée, d'après la Cour, « à l'encontre des efforts de rationalisation et de maîtrise des charges de personnel consentis par l'Etat dans les trois ans précédant le transfert de compétences ».

Il convient de souligner que cette clause, au demeurant non spécifique au transfert de la voirie nationale, a été introduite par les sénateurs lors de la discussion du projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales, à la demande des associations d'élus, justement pour préserver les collectivités territoriales qui craignaient une réorganisation possible des services de l'Etat pouvant entraîner une réduction des effectifs entre l'annonce de la nouvelle étape de la décentralisation et l'entrée en vigueur des transferts de compétences.

2) Le coût pour les départements induit par les modes de compensation des emplois disparus

La Cour rappelle à juste titre que certaines modalités de compensation des transferts de personnels ont été source de contestation de la part des collectivités territoriales, notamment la question des emplois disparus, et que « le nombre d'agents réellement transférés a été inférieur aux ETP compensés ». La Cour rappelle dans son rapport que les collectivités ont contesté les principes de compensation des emplois disparus sur la base d'un coût en « pied de corps » et « de manière différée dans le temps, en fin de période de transfert avec l'ensemble des ajustements de solde ».

Il convient à ce titre de rappeler que cette règle a été explicitement recommandée par la mission conjointe du Conseil général des ponts et chaussées, de l'Inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances dans son rapport relatif au transfert aux collectivités locales des personnels du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer remis le 28 février 2006 « dans la mesure où cela correspond à la dépense qu'aurait supporté l'Etat s'il avait choisi de pourvoir le poste ».

Lors de la séance de la CCEC du 14 novembre 2006, la parité « élus » a accepté que la compensation des postes disparus, issue de la clause de

sauvegarde prévue à l'article 104 de la loi LRL, intervienne à la fin de la période des droits d'option, sur la base du coût en « pied de corps ». Ces modalités de compensation résultent donc d'une procédure concertée.

Enfin, cette décision de compenser les postes devenus vacants entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert est particulièrement favorable pour les collectivités. Ce faisant, l'Etat est allé au-delà de ses obligations constitutionnelles en acceptant de compenser ces charges qu'il ne supportait plus.

3) Le coût pour les départements induit par les modes de compensation des emplois vacants

Comme souligné par la Cour, les modalités de compensation des emplois vacants sur la base du coût « en pied de corps » ont été contestées par les départements qui demandaient une compensation de ces postes au coût moyen.

Cette méthode de compensation des postes vacants applique la recommandation de la mission précitée dans la mesure où elle correspond au coût du recrutement d'un fonctionnaire en début de carrière et respecte ainsi le principe de la neutralité financière à la date du transfert. Elle a d'ailleurs été appliquée de manière uniforme à l'ensemble des transferts de personnels, sans jamais être invalidée par le juge administratif.

Pour autant, l'Etat a systématiquement veillé à assurer une compensation concomitante de ces postes vacants en inscrivant les ressources correspondantes en loi de finances rectificative de l'année N, calculée en fonction de la durée moyenne de vacance de poste, puis inscrite en base, en année pleine, en loi de finances initiale de l'année N+1.

4) Le coût pour les départements induit par le mode de compensation des agents détachés sans limitation de durée

La Cour observe que les agents non intégrés à la fonction publique territoriale sont détachés sans limitation de durée et conservent le régime de retraite de la fonction publique d'Etat, facteur de surcoût pour le département, notamment en raison de taux de CAS pension plus élevé.

Sur ce point, les cotisations sociales patronales sont compensées sur le fondement des charges réellement exposées par les collectivités, en prenant comme référence les taux au titre de l'année à compter de laquelle les agents sont effectivement transférés. Ainsi, la compensation des charges patronales est calculée sur la base des taux de cotisation de la fonction publique d'Etat pour les agents détachés et sur la base des taux de cotisation de la fonction publique territoriale pour les agents intégrés. La compensation allouée au département est calculée à partir du taux de cotisations de l'année N du transfert et non à partir du taux de l'année N-1 durant laquelle la compétence était encore exercée par l'Etat. Ainsi, l'Etat va au-delà du principe de compensation au coût historique puisqu'il verse un montant de

compensation supérieur aux dépenses de personnel qu'il consacrait lui-même avant le transfert. Les évolutions ultérieures des taux de cotisations sociales n'ont en revanche pas à être compensées puisque ces évolutions ne concernent pas uniquement les personnels transférés. Il s'agit en tout état de cause de mesures de portée générale n'ouvrant pas droit à compensation (cf. sur ce point, l'avis du Conseil d'Etat, n° 334900, 2 mai 1984).

En outre, ces écarts constatés à un instant donné entre droit à compensation et dépenses de rémunération des personnels transférés sont susceptibles de s'atténuer dans le temps au fur et à mesure des départs à la retraite des agents détachés, qui seront remplacés par des agents pour lesquels les taux de cotisations patronales seront ceux de la fonction publique territoriale. Le montant de la compensation alloué étant définitif, il ne sera bien évidemment pas diminué à due concurrence.

En outre, comme le souligne la Cour, l'Etat ne peut « être tenu responsable du surcoût constaté » et « l'inflation des coûts de personnel est également le fait des départements ». En effet, une part significative des évolutions des charges liées au transfert des services réside dans des choix de gestion des collectivités et d'organisation des services qui leur ont été transférés, notamment en matière de répartition des effectifs, de politique salariale, de recrutement, de régime indemnitaire, de politique d'avancement d'échelons...

Il est utile de souligner à cet égard que le Conseil d'Etat s'est prononcé de manière très explicite sur le caractère non compensable des charges résultant des décisions par lesquelles les collectivités bénéficiaires d'un transfert de personnels avaient mis en place des avantages ayant le caractère de complément de rémunération auxquels les agents transférés devaient pouvoir bénéficier[311]*.*

Enfin, le rapport d'information du 18 novembre 2010 sur le bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales, rédigé par les sénateurs DOLIGE et JEANNEROT, souligne que « la méthodologie des transferts suivie par le Ministère en charge de l'Equipement peut être jugée la plus satisfaisante ». Les transferts ont, d'après les rapporteurs, bénéficié d'un « accompagnement très précis », d'une « forte implication de l'encadrement des services déconcentrés » et d'un dispositif

[311] CE, avis n° 373.306 du 29 août 2006 : « Dans le cas des transferts de services ou parties de services opérés en ve11u des dispositions de la loi du 13 août 2004, la charge supplémentaire, supportée par celles des collectivités et ceux des établissements qui avaient mis en place, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, des avantages ayant le caractère de complément de rémunération mentionnés à l'article 111 de cette dernière loi, ne correspond à aucune dépense ayant le même objet consacrée par l'Etat, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Cette charge n'est donc, en tout état de cause, pas au nombre de celles dont les dispositions précitées imposent la compensation financière par l'Etat ».

d'accompagnement des réformes. Plus particulièrement, le transfert des personnels des routes est cité en exemple puisque « le choix d'une méthodologie très précise (…) a, de l'avis général, donné de bons résultats ».

D/ Remarques diverses

Sur les annexes

Si le nombre d'empois équivalents temps plein transférés aux collectivités et le montant du droit à compensation versé au titre du transfert des routes mentionnés dans le rapport de la Cour sont conformes à ceux effectivement compensés à la date du 31 décembre 2010[312]*, tel n'est pas le cas des données chiffrées de l'annexe 4, issues de l'enquête des chambres régionales des comptes, qui sont différentes des données constatées dans les arrêtés de compensation, sans pour autant que le ministre de l'intérieur soit en mesure d'identifier l'origine de ces différences.*

A ce titre, le tableau de l'annexe 4 ne précise pas le périmètre des ETP et des postes vacants transférés.

III - En matière de gestion des biens :

La préoccupation exprimée dans le paragraphe I, B, 3 consacré à la restructuration des bâtiments transférés est reprise par la recommandation faite à l'Etat, en page 18, d'autoriser les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés, en supprimant l'obligation de les consacrer exclusivement à un usage routier.

En effet, l'article L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales prévoit, en cas de désaffectation totale ou partielle de biens mis à disposition, que la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés.

L'obligation de maintenir l'affectation initiale unique peut certes constituer une contrainte dans quelques cas. Toutefois, cette obligation, qui doit être considérée dans le contexte global des transferts de compétences, est motivée par la préoccupation de l'intérêt général. Elle vise à assurer la continuité du service public en garantissant l'existence de moyens appropriés et affectés à la seule compétence transférée pour chaque autorité responsable de l'exercice d'une compétence donnée.

Il convient par conséquent d'examiner avec prudence la question des éventuelles modifications à y apporter, car elle présente de forts enjeux tant au plan financier que juridique. C'est pourquoi cette question ne peut être étudiée que dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le devenir des

[312] En effet, le transfert des services des routes au 1er janvier 2009 n'est pas encore finalisé et des compensations ont été inscrites en loi de finances rectificative pour 2011 et loi de finances pour 2012 au titre de la troisième campagne de droit d'option des agents et d'ajustements divers.

biens mis à disposition à l'occasion d'une phase de décentralisation ou de transferts de compétences.

IV - En matière de transparence sur la mise en œuvre des politiques décentralisées :

La Cour souligne que l'article 130 de la loi du 13 août 2004 a institué une obligation pour les collectivités territoriales de poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences transférées.

Plus précisément, cet article a modifié l'article L. 1614-7 du CGCT qui prévoit : « Tout transfert de compétences de l'Etat à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences. Ces statistiques sont transmises à l'Etat. En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs. L'Etat met à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application du présent article ou de l'exploitation de données recueillies dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences. Il en assure la publication régulière. Les charges financières résultant de cette obligation pour les collectivités territoriales font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3 ».

Le ministère de l'intérieur est favorable à la poursuite des progrès en matière de transparence sur la mise en œuvre des politiques décentralisées, afin notamment de mesurer si les gains d'efficience espérés lors du transfert ont pu se concrétiser. Ces progrès passent sans doute par un approfondissement du dialogue avec les collectivités territoriales.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Votre rapport appelle de ma part quatre séries de remarques.

1. - Je note tout d'abord que cette réforme a indéniablement conduit à une meilleure répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités locales et a contribué de fait à améliorer la gestion globale des infrastructures de transport dans le domaine routier.

Le Grenelle de l'environnement, qui a accompagné cette politique de décentralisation, a conduit l'État à concentrer ses efforts sur la préservation du réseau structurant d'intérêt national et européen. Le fait que des départements privilégient l'entretien des infrastructures existantes ne m'apparaît ainsi aucunement traduire une absence de « stratégie routière novatrice » mais constitue au contraire une approche adaptée à la gestion d'un réseau désormais arrivé à maturité.

La Cour appelle de ses vœux une réflexion globale sur la politique des transports routiers, et notamment sa déclinaison à l'échelle locale. A ce titre, elle recommande une meilleure coordination entre les différents acteurs publics concernés. Il ne m'apparaît en effet pas infondé d'envisager des échanges « de bonnes pratiques », notamment sur le plan technique. Il me semble néanmoins important de privilégier au maximum l'autonomie des acteurs locaux dans ce domaine, afin de définir une politique en adéquation avec les particularités de leur territoire.

2. - S'agissant des éléments de votre projet relatifs aux modalités de compensation des charges résultant du transfert des routes, je souhaite porter à votre connaissance les observations suivantes.

Je souhaite tout d'abord rappeler que, dans le cadre de ce transfert, l'État a non seulement respecté ses obligations constitutionnelles découlant de l'article 72-2 de la Constitution, mais qu'il est même allé au-delà. Ainsi en est-il de la compensation des emplois dits « disparus », ou encore de la compensation des agents ayant opté pour le détachement sans limitation de durée, calculée sur la base du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions en vigueur l'année du transfert et non celui en vigueur l'année précédente.

A ce titre, d'ailleurs, on lit dans le projet :

« Les spécificités des régimes de retraite des fonctionnaires de 1'État pénalisent en outre les collectivités, dès lors que les agents conservent le statut de la fonction publique d'État au moyen d'un détachement sans limitation de durée : beaucoup d'agents transférés bénéficient de la retraite à 55 ans et les taux de cotisation diffèrent (...) ». Suit une note de bas de page

où l'on peut lire « Le taux de cotisation patronale est resté stable de 2006 à 201l pour les agents de la fonction publique territoriale, à 27 %, mais il a augmenté régulièrement pendant la même période pour les agents de l'État dans le souci d'équilibrer les régimes de retraite, de 33 % en 2006 à 65 % en 2011 ».

Il est vrai que, dans le cadre de la compensation du transfert des agents ayant opté pour le détachement sans limitation de durée (DSLD), la collectivité bénéficiaire du transfert perçoit une compensation calculée notamment sur la base du taux de cotisation patronale au CAS Pensions en vigueur l'année du transfert, de sorte que, après le transfert, ce taux de cotisation augmentant, le surcoût résultant de ces augmentations pèse directement sur la collectivité et ne se trouve pas compensé.

Néanmoins, la rédaction de votre projet laisse penser que, s'étant vues compenser leurs agents en DSLD sur la base du taux de cotisation au CAS Pensions en vigueur en 2006 (33 %), les collectivités locales auraient pleinement subi les effets de l'augmentation de ce taux sur la période 2006/2011. Or, les premières compensations versées au titre du transfert des personnels des services des routes ont été versées à compter de 2008, sur la base d'un taux de cotisation de 50,31 %, de sorte que les effets de l'augmentation de ce taux peuvent être sensiblement relativisés.

Je précise en outre que, une fois ces agents partis en retraite, les collectivités concernées conserveront le bénéficie de la compensation calculée sur la base du taux de cotisation au CAS Pensions alors même que le coût des agents qui viendront les remplacer sera assis sur le taux de cotisation CNRACL de 27 %, de sorte que, à long terme, les collectivités sont à ce titre « surcompensées ».

S'agissant enfin de votre recommandation n° 3 visant à ce que l'État autorise les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés, en supprimant l'obligation de les consacrer exclusivement à un usage routier, je ne saurais à ce stade me prononcer sur cette recommandation, qui porte sur un sujet complexe et doit faire l'objet d'un examen approfondi avec l'ensemble des services concernés de l'État. Je précise cependant que cette question pourrait assez rapidement être mise à l'agenda à la faveur de l'examen de la proposition de loi n° 3822 de MM. les députés M. Bouvard, V. Descoeur et H. Gaymard relative à la mise à disposition ou au transfert en pleine propriété de biens immobiliers à l'occasion d'un transfert de compétence, déposée le 18 octobre 2011.

3. - S'agissant des règles comptables relatives à la valorisation du patrimoine routier des collectivités locales, vous rappelez que les états financiers se doivent d'apprécier les immobilisations au bilan afin de prévoir les dépenses futures afférentes à leur entretien, rénovation et éventuel remplacement grâce à l'amortissement. L'entretien de la voirie déroge en effet à cette règle conformément à l'avis du Conseil National de la

Comptabilité[313], au motif principal que 1'entretien régulier des routes prévient son usure, et donc sa dépréciation. Néanmoins, si vous le souhaitez, ce thème pourrait être prochainement soumis au comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux, qui associe des représentants de la Cour, des services concernés de l'État et des associations nationales représentatives des élus locaux.

4. - Sur l'approfondissement de la démarche de performance, vous proposez que soit conduite une réflexion générale, visant à déterminer des indicateurs mesurant la satisfaction des usagers sur le réseau local. Si une telle démarche - déjà effective sur le réseau national - peut être approfondie, je tiens toutefois à souligner que la qualité globale des infrastructures m'apparaissant être le meilleur gage de service rendu, l'élaboration d'un indicateur objectif me semble être un objectif prioritaire.

Je tiens enfin à réagir à vos remarques concernant la démarche de performance du programme « infrastructures et services de transports ». Au total, les sept indicateurs retenus permettent d'évaluer l'intérêt socio-économique des nouvelles infrastructures, la qualité du réseau et la sécurité des transports routiers de marchandises. La refonte du programme, intervenue en 2009, loin de constituer une « dilution » de l'information, a permis de recentrer l'analyse de la performance des infrastructures routières dans une perspective résolument intermodale, apportant de fait une valeur ajoutée certaine à l'analyse.

[313] *Avis n° 2003-01 du 1er avril 2003 relatif à l'instruction budgétaire et comptable des départements.*

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

Ce rapport appelle de ma part quelques observations.

Au préalable, je voudrais vous signaler la difficulté pour notre association et ses services de répondre dans un délai aussi court sur des sujets politiquement sensibles qui relèvent des compétences des départements. Cela demande un travail rigoureux et exigent d'analyse d'abord et de réponse ensuite, validée par moi-même, seul élu à engager la parole de I'ADF officiellement.

L'une des grandes conclusions du rapport tient dans l'affirmation que la décentralisation routière n'a engendré des économies ni pour l'Etat ni pour les départements.

Je vous confirme cette conclusion et vous réaffirme que le coût pour les départements a été particulièrement important et que les dépenses ainsi assumées par les conseils généraux constituent de fait autant d'économies pour l'Etat qui s'est délesté d'un patrimoine routier conséquent (plus de 17 000 km de voirie nationale à trafic significatif).

Comme ceci avait été précisé lors des séances de la Commission Consultative d'Evaluation des Charges (CCEC) en 2005 et 2006, les départements ont fréquemment reçu des infrastructures en mauvais état impliquant par ailleurs des charges importantes concernant l'entretien des ouvrages d'art (tunnels, ponts). Pour ces derniers, les coûts vont très vraisemblablement évoluer avec le temps, notamment du fait de l'application des « normes Mont Blanc » pour les tunnels et la jurisprudence sur la voie portée par les ponts, qui attribue au gestionnaire de la route l'entretien et la responsabilité des ouvrages de rétablissement.

Ces derniers constituent un stock dont le coût d'entretien est aujourd'hui encore mal appréhendé, mais qui, de manière évidente, aura des conséquences lourdes sur les budgets des conseils généraux au fil du temps. Il convient donc de prendre en compte l'évolution des dépenses dans le temps. Celles-ci pourraient s'accroître plus encore si la proposition de loi Warsmann impliquant l'autorisation de circuler pour les poids lourds de 44 tonnes à cinq essieux était votée. Ces derniers ont un effet particulièrement destructeur pour les infrastructures routières.

Vous soulignez par ailleurs fort justement que les compensations attribuées aux conseils généraux au titre de l'entretien des Routes Nationales d'Intérêt Local n'ont couvert en moyenne que 46 % des dépenses d'entretien, compte tenu, d'une part, de l'absence de comptabilité analytique de l'Etat avant décentralisation et, d'autre part, du calcul sur des bases forfaitaires

des dépenses réellement exposées tant en fonctionnement qu'en investissement.

De fait, les routes sont aujourd'hui bien mieux entretenues par les conseils généraux qu'elles ne l'étaient par l'Etat. A ce propos, je tiens à souligner que la remarque concernant une baisse de productivité entre l'Etat et les collectivités basée sur le ratio effectif/km ne me semble pas pertinente, surtout compte tenu des coupes budgétaires opérées sur les équivalents temps pleins (ETP) de l'Etat. Il conviendrait plutôt de mettre en évidence l'efficience des politiques mises en œuvre en tenant compte des effectifs rapportés à la qualité du service rendu.

Je tiens à vous confirmer mon scepticisme sur l'intérêt d'une approche comptable de valorisation des routes. Il s'agit en effet d'un patrimoine non cessible qu'il faut maintenir en état opérationnel surtout s'agissant des anciennes voies nationales à fort débit. Par ailleurs, les règles de transfert de l'Etat n'ont pas résulté d'une approche passif/actif. Celui-ci a transféré les routes et les crédits afférents sur le fondement d'une moyenne des crédits budgétaires en investissement et en fonctionnement constatés sur plusieurs années (3 ans en fonctionnement, 10 ans en investissement).

La décentralisation routière a également permis à de nombreux départements de refonder leur politique routière avec une logique d'itinéraire sur tous les axes structurants (départements du Rhône, des Côtes d'Armor)...

De plus, les départements ont également beaucoup travaillé sur le thème de la sécurité routière impliquant un suivi et une analyse de l'accidentologie et la mise en œuvre d'actions correctives de sensibilisation et de pédagogie auprès des agents des conseils généraux et du grand public. Ce point mériterait d'être précisé dans le rapport de la Cour.

En outre, certains départements mettent en place des politiques favorisant l'intermodalité (départements de l'Isère, Gironde, Oise, Savoie, par exemple), la route complétant les autres modes de transport.

Concernant la coordination entre les différents acteurs, je soulignerai l'importance au niveau national de la création de l'Institut des Routes, des Rues, des Infrastructures pour la Mobilité, dont I'ADF est l'un des membres fondateur et que l'un des présidents d'ADF préside (Yves Krattinger). Cet institut, conçu dans le cadre de la convention d'engagement volontaire, permet de mutualiser les compétences entre les collectivités maîtres d'ouvrages, les entreprises et certains organismes du Réseau Scientifique et Technique (RST) de l'Etat (Setra, CERTU, CETE, IFSTIAR), afin d'établir des corps de doctrine cohérents, des règles de l'art unifiées et des outils mutualisés en matière de qualification, de certification, de formation, de veille technique de normalisation et d'innovation.

A ce titre, je tiens à souligner que, à la suite de la loi de 2004, les organismes de recherche et de conseil du RST sont restés sous la tutelle de

l'Etat, sans transfert vers les départements et que certains organismes du RST souffrent de l'application de la RGPP, qui se traduit dans un grand nombre de cas par un véritable désarmement. L'ADF souhaite donc qu'une ingénierie publique nationale soit maintenue en service par l'Etat, notamment dans le domaine des infrastructures routières. Je soutiens donc le projet de réforme du RST et souhaite que les collectivités y soient pleinement associées, dont les départements spécifiquement, et puissent bénéficier de ce centre de ressources important.

Je tiens également à évoquer l'importance d'initiatives locales comme celle d'ITS[314] *Bretagne rassemblant des autorités organisatrices de transport (AOT), le conseil régional, les conseils généraux, les communautés d'agglomération et leurs délégataires, des entreprises, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des structures de soutien à l'innovation et au développement économique, qui constituent de fait un centre de ressources axé sur le développement des systèmes de transport intelligents (ITS) applicables en grande partie sur la route.*

Les départements sont également très impliqués dans les démarches de « routes durables ». La Cour évoque le département du Nord qui a été rejoint par une quinzaine de départements, mais il convient également de tenir compte des 39 départements signataires de la convention d'engagement volontaire qui développent également des actions vertueuses en termes de développement durable. L'engagement des départements se généralise progressivement.

La Cour suggère enfin la nécessité de rechercher des indicateurs pertinents permettant d'évaluer la satisfaction des usagers, ce qui est une excellente chose, mais je relève qu'il ne semble pas que l'Etat s'était investi sur ce sujet précédemment, ni même qu'il le fasse sur son réseau. L'idée paraît séduisante mais me semble délicate à concevoir et mettre en œuvre. Sans doute le RST pourrait-il aider les départements à mettre en œuvre cette proposition pour éviter assurément que ce soient des organismes professionnels forcément intéressés qui se livrent à cet exercice en mélangeant les rôles de prescripteur et de maître d'œuvre.

Enfin, je tiens à souligner qu'outre le transfert très mal compensé de 30 800 équivalents temps pleins de l'Etat, la décentralisation routière a également impliqué le transfert des parcs de l'équipement. Celui-ci a été opéré en 2010 pour la première vague et 2011 pour la seconde. Cependant, malgré nos multiples demandes, le décret d'homologie permettant l'intégration à la fonction publique territoriale n'est pas attendu avant 2012 au mieux.

Ce retard est très préjudiciable à l'intégration des personnels puisque la loi prévoit, s'agissant des ouvriers des parcs, une mise à disposition

[314] ITS : Intelligent Transport Systems : système intelligent de transport.

assortie d'une possibilité d'intégration de droit dans la fonction publique territoriale pour ceux qui en font la demande dans les deux ans qui suivent la publication du décret d'homologie. Ainsi, certains agents attendent depuis longtemps cette possibilité.

En conclusion, je voudrais souligner que la décentralisation routière s'est traduite pour les départements par une charge financière importante finalement mal compensée par l'Etat. Malgré ce fait, les conseils généraux continuent de remettre à niveau les infrastructures, ont innové en matière de sécurité, de multimodalité dans les domaines des ITS, en matière de route durable, ont construit des partenariats techniques importants au niveau national et local.

Cette politique indispensable a été menée malgré un désengagement évident de l'Etat dans bien des politiques, à commencer par la politique des infrastructures routières depuis 2004, et malgré une forte diminution de l'autonomie fiscale des départements qui voient leurs ressources être limitées et leurs charges obligatoires augmenter. Il est évident que cette logique ne pourra perdurer compte tenu des caractéristiques géographiques de la France d'une part, et de la demande insistante de l'Etat pour son propre réseau de continuer de financer les travaux de restructuration par une participation significative des départements et des régions (environ 50 % HT), d'autre part.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES COTES D'ARMOR

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance mes observations sur ce document.

En premier lieu, je ne peux que partager ce que constate le rapport sur les coûts engendrés par cette réforme « plus coûteuse que prévu ». Si, dans les Côtes d'Armor, nous n'avons pas eu à faire face à d'importants travaux de remise en état du réseau transféré, pour autant, le Département a supporté les surcoûts décrits en matière de charges de personnel et de travaux dans les bâtiments, ces derniers étant souvent en état médiocre ou inadapté.

S'agissant des stratégies territoriales de déplacement, notre Département fait partie de ceux qui se sont dotés depuis longtemps de documents généraux. Ainsi, dès 1978, le Conseil Général des Côtes d'Armor a adopté un premier Schéma Routier Départemental, document guide en matière de modernisation du réseau routier, depuis régulièrement actualisé ou révisé (la dernière mise à jour étant de 2009). Il a aussi approuvé un guide de la maintenance routière, qui détermine les niveaux de service à l'usager domaine par domaine.

En Bretagne, et singulièrement dans les Côtes d'Armor, le réseau transféré consiste en d'anciennes routes nationales devenues voies parallèles aux actuelles RN, et donc supporte un très faible trafic.

Il n'est alors pas nécessaire voire pertinent de bâtir des indicateurs de qualité spécifiques, pour comparer leur état avant ou après transfert.

De la même façon, la notion d'itinéraire ne s'applique pas à ces routes. Aucun bilan en matière de coût ou de service à l'usager ne peut donc être tiré.

S'agissant du contexte nouveau à intégrer, comme quasiment tous les Départements, notre Département subit des contraintes budgétaires qui ont conduit à une baisse du budget routier, qui frappe en premier lieu l'aménagement du réseau routier, mais a réduit également les dépenses liées au gros entretien de la voirie départementale - même s'il nous est apparu nécessaire de fixer un seuil minimum d'entretien en deçà duquel il serait dangereux d'aller sans porter atteinte de manière grave à la pérennité du patrimoine routier départemental.

Comme le constate le rapport, les Conseils Généraux cherchent à réduire les coûts d'entretien et d'exploitation des routes départementales, notamment par un retour à l'utilisation de techniques anciennes (enduits superficiels) ou un appel aux techniques innovantes, en prenant en compte le développement durable.

Mais ceci ne suffit pas à compenser la diminution des budgets routiers induite par le contexte financier, l'augmentation des matières premières (bitume), les besoins nouveaux des usagers (information routière par exemple) et enfin les surcoûts liés aux transferts de 2006-2007, notamment la création ou la restructuration de centres d'exploitation de la route, nécessaires car l'Etat n'avait rien fait dans ce domaine depuis des années.

On ne peut que partager les objectifs de la Cour des comptes d'amélioration de la coordination entre les différents acteurs contribuant ainsi à une politique des transports menée dans le cadre d'une réflexion globale sur les déplacements avec une approche multimodale. Ce peut être une mission de l'Etat qui dispose d'une vision globale et d'un réseau scientifique et technique (RST) qu'il convient de mieux mobiliser et organiser à cette fin. Les départements ont exprimé leur volonté d'améliorer la gouvernance de celui-ci et d'y être associés à la place qui leur revient. Les réflexions actuelles sur l'évolution du RST doivent intégrer cette priorité de la Cour des comptes (ainsi que les questions plus particulières de recherches d'indicateurs pertinents permettant d'évaluer la satisfaction des usagers et intégrant les objectifs de sécurité routière).

Il faut noter qu'au niveau régional, l'association « ITS Bretagne » fédère les acteurs dans cet objectif de meilleure gouvernance des déplacements et de l'intermodalité. L'Etat ne lui apporte cependant pas le soutien qu'elle est en droit d'attendre.

Par ailleurs, les actions menées en faveur de la multimodalité dans un objectif de placer l'usager au centre des préoccupations publiques et la recherche de transports alternatifs à la route n'exonèrent pas un département rural comme les Côtes d'Armor, de devoir maintenir un réseau routier de qualité car l'économie locale, basée sur l'agriculture et l'agro-alimentaire, induit un trafic important de poids lourds sur la totalité du réseau routier, ce qui augmente sensiblement les coûts d'entretien.

Telles sont les remarques qu'appelle de ma part ce rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES HAUTES-ALPES

Je n'ai pas d'observations particulières à formuler à l'égard de ce document.

Ce rapport traduit en effet fidèlement la réalité à laquelle nous sommes confrontés dans le département des Hautes-Alpes.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU NORD

S'agissant d'un extrait, dépourvu de ses annexes techniques, je me garderai évidemment de commenter des données moyennées sur l'ensemble des Départements interrogés par les diverses Chambres Régionales des comptes.

Pour le Département du Nord, je m'appuierai, sur le rapport définitif d'août 2011 de la Chambre Régionale du Nord Pas de Calais, pour démontrer la qualité du service rendu par ma collectivité depuis le transfert des routes nationales dites d'intérêt local.

Concernant tout d'abord la qualité technique de la reprise des routes nationales d'intérêt local, votre rapport cite très justement la démarche initiée dès 2006 par le Département du Nord proposant une nouvelle approche de l'infrastructure routière inspirée du modèle de la HQE Bâtiment. Cette démarche dénommée « Route Durable » ® a influencé nos décisions politiques et administratives.

Du point de vue politique routière, un Plan Départemental des Routes Nationales Transférées sur le Département du Nord a été voté dès décembre 2006, pour une période de 10 ans. Il s'élève à 576 millions d'euros et comporte un volet de voies nouvelles important de 357 millions d'euros, qui visent à être certifiées Route Durable ®.

Du point de vue de l'organisation de l'administration, pour être en mesure de soutenir ce projet de développement ambitieux et innovant, nous avons dès le début choisi de créer une Direction spécifique de la Planification des Grands Projets.

Les bénéfices directs pour les usagers de nos routes départementales ont été très rapides : mises en sécurité ponctuelles, contournements plus complexes. Au total, entre 2006 et 2009, 155 millions d'euros ont été dépensés par le Département sur les anciennes routes nationales. Ce chiffre, repris également dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes, est à comparer aux 18 millions d'euros de compensation reçus par notre collectivité sur cette période.

Ce différentiel considérable pourrait augmenter au cours des prochaines années, tant les Territoires sont désireux de voir aboutir des projets de développement étudiés très souvent dans des anciens Contrats de Plans Etat Régions, inscrits dans des plans locaux d'urbanisme, mais très longtemps ajournés.

S'agissant maintenant du travail réalisé à l'échelle nationale, il convient de souligner que l'Assemblée des Départements de France a signé en mars 2009 une « convention d'engagement volontaire » avec l'Etat et la profession, confirmant la volonté technique et politique des Départements en

matière de développement durable. Je me réjouis d'ailleurs d'avoir récemment signé, au nom de ma collectivité, ce même engagement, tant il est en phase avec le projet de Route Durable ® que nous avons initié. De même, la création de l'IDRRIM, le 19 janvier 2010, qui contribue à mettre en réseau les différents acteurs de la route, mérite d'être soulignée dans votre rapport.

Enfin, votre rapport évoque l'intérêt de bâtir des outils d'évaluation du niveau de performance de nos routes et de la satisfaction des usagers. Sur ce thème, le Département du Nord a engagé la réflexion au travers d'une démarche qualité initiée dès 2008 sur son métier de gestionnaire routier. Dans ce cadre, je ne doute pas de l'intérêt que nous aurions à nous appuyer sur un Réseau Scientifique et Technique de l'Etat, « tourné » vers les collectivités locales, pour porter ces réflexions.

En conclusion, je dresse de l'expérience du transfert des routes nationales d'intérêt local dans le département du Nord un bilan nettement positif en matière de service à l'usager, rendu possible par l'effort significatif consacré. L'usager bénéficie aujourd'hui d'une démarche innovante « Route durable », d'un réseau en bien meilleur état, sécurisé par de multiples aménagements ponctuels, et du démarrage de projets ambitieux. Aussi, comme vous le soulignez, le principe de transfert aux Départements d'une grande partie de l'ancien réseau routier national n'est guère contestable.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU RHONE

En ce qui concerne le Département du Rhône, 157 km de routes nationales d'intérêt local ont été transférés dans le cadre de la loi du 13 août 2004, portant le domaine routier départemental à 3 154 km.

Votre projet de rapport n'appelle pas de remarque particulière quant aux chiffres avancés, qui pointent en particulier le décalage entre les participations de l'État et les coûts supportés par les collectivités en termes d'infrastructures et de ressources humaines.

Toutefois, je souhaiterais souligner qu'en regard de ce bilan en «demi-teinte», il est à noter que ce transfert a permis au Département du Rhône de refonder sa politique routière, avec une logique d'itinéraire sur tous les axes structurants de son réseau. Loin d'une simple adjonction aux services préexistants, nous avons mené des actions faisant place à la mutualisation, la recherche d'efficience dans le domaine technique et l'organisation des services, l'élargissement du périmètre d'intervention des agents à d'autres activités, comme les collèges.

Un accent a été mis sur la sécurité routière, avec le traitement de l'ensemble des zones d'accumulation d'accidents sur les ex-routes nationales, ce qui me semble être un indicateur à relever.

Enfin, comme vous le suggérez en termes d'orientations, le Département mène une politique globale sur les déplacements : il réoriente en partie ses investissements en infrastructure routière notamment sur la thématique de l'accès aux gares : carrefours d'accès, création de parkings, jalonnement. Le choix est d'offrir une alternative crédible en transport en commun plutôt qu'augmenter les capacités du réseau routier en direction de l'agglomération lyonnaise.

De façon plus générale, le souhait de la Cour d'une amélioration de la coordination des différents acteurs contribuant à une politique de transport au niveau local est partagé. L'État dispose du Réseau Scientifique et Technique (RST) qui pourra contribuer au sujet. Il est à noter que les Départements ont manifesté leur volonté d'être pleinement associés à la gouvernance du RST.

Deuxième partie
Les politiques publiques

Chapitre III

La justice

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales

PRESENTATION

Pendant longtemps, la victime n'a eu qu'un rôle marginal dans le procès pénal : le délit était, pour l'essentiel, considéré comme une atteinte à la norme et à l'autorité, mettant face à face l'auteur de l'infraction et l'Etat, garant de l'ordre public, et beaucoup moins comme une atteinte à la victime.

La victime, souvent à nouveau victime d'une certaine indifférence ou d'un apitoiement, n'était prise en compte concrètement que lorsqu'elle se constituait partie civile.

En 1977, l'instauration des commissions d'indemnisation des victimes a permis d'améliorer l'accès de ces dernières à la réparation. Cependant ce n'est que dans les années 80 que la politique d'aide aux victimes a été mise en place, par les gardes des Sceaux successifs, en parallèle et sous l'impulsion des organisations internationales.

Les dispositifs législatifs ont considérablement évolué, avec pour objectif de donner une place à la victime au sein du procès pénal, grâce à une réponse mieux ciblée, selon le type d'infraction subi et les publics spécifiques.

A titre d'exemple, on peut citer le cas de la reconnaissance des victimes « vulnérables » : les femmes, victimes des violences intrafamiliales, les mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, qui bénéficient de procédures ou de mesures de protection particulières.

La caractérisation juridique de nouveaux délits a aussi favorisé une reconnaissance élargie des victimes[315].

Des structures ont été mises en place pour faciliter, au sein des juridictions, l'accueil et la prise en charge des victimes tout au long de la phase judiciaire. Par ailleurs, l'accompagnement a été, dès sa

[315] *Par exemple : les attentats à la pudeur (loi du 30 décembre 1985) ; le harcèlement moral (loi du 9 juillet 2010) ; les appels téléphoniques malveillants qui depuis 1990 font l'objet de poursuites pour violence psychologique, etc.*

conception, confié à un réseau associatif bénéficiaire de subventions du ministère de la justice[316]*.*

Enfin, les processus d'indemnisation ont connu des avancées considérables, notamment après les attentats terroristes de la fin du siècle dernier. La loi du 9 septembre 1986 a institué pour ces victimes un système d'indemnisation intégrale des préjudices pris en charge par l'Etat, aujourd'hui élargi, sous certaines conditions, aux victimes d'infraction pénale.

Sans procéder à une évaluation de l'efficacité des mesures mises en place dans le cadre de la politique d'aide aux victimes, et en n'évoquant pas l'aide judiciaire, la Cour s'est attachée à dresser un état des lieux de la mise en œuvre de la politique d'aide aux victimes par le ministère de la justice.

Le périmètre de ce contrôle a été limité aux victimes d'infractions pénales dont la réparation ne repose pas sur une intervention directe de l'assurance du responsable. Plus généralement, la question des victimes dans la procédure civile n'a pas été abordée.

Trois aspects ont été étudiés :

- *la connaissance et la reconnaissance de la victime ;*
- *l'accompagnement de la victime tout au long de la procédure judiciaire ;*
- *la réparation.*

I - La connaissance et la reconnaissance des victimes

A - Un enjeu social : une connaissance encore insuffisante des victimes

1 - L'absence de définition juridique de la victime

Les victimes sont définies par le droit international et le droit européen comme « des personnes qui individuellement ou collectivement

[316] Ce choix n'a pas été toujours retenu dans d'autres pays, où les associations ont un rôle plus spécialisé ou plus politique. L'aide aux victimes repose souvent sur un dispositif particulier au sein du parquet. C'est le cas aux Etats-Unis ainsi qu'en Italie, par exemple.

ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat ».[317]

En revanche, la victime n'a pas de définition en droit français[318] : le code de procédure pénale mentionne les droits de la partie civile ou la possibilité d'être témoin.

L'article 2 du code de procédure pénale pose le principe que « l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction ». Une victime souffre donc d'un préjudice certain, direct et établi résultant d'une infraction pénale commise contre elle.

2 - Des outils statistiques hétérogènes

Les statistiques relatives aux victimes existent, mais elles renvoient à une réalité contrastée qui s'explique en partie par l'absence de définition précise de la notion de victime.

Les définitions peuvent, en effet, varier selon l'angle d'approche, social, psychologique ou juridique, qui joue sur la quantification du nombre de victimes.

Le périmètre, l'objet et la méthodologie des outils de chiffrage des victimes sont eux-mêmes disparates. Les enquêtes de victimation portent sur l'ensemble de la population en général. Elles sont pilotées ou gérées par l'INSEE et exploitées par l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). Les enquêtes exploitées par l'institut des hautes études de sécurité/observatoire national de la délinquance (INHES/OND) rendent compte des faits constatés par les services de police et de gendarmerie. Les enquêtes du ministère de la justice portent sur les victimes d'infraction pénale ayant porté plainte et dont la plainte est suivie par le parquet.

[317] Résolution 40/34 du 29 novembre 1985 de l'Assemblée générale des Nations Unies portant déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir et décision-cadre de l'union européenne du 15 mars 2001.

[318] Le développement de la victimologie en tant que discipline universitaire a conduit à un grand élargissement de la notion de victime, qui tend à sortir du champ strictement pénal pour investir le champ sociologique.

3 - La réalité du nombre de victimes encore mal évaluée

De ce fait, la forte incertitude sur le nombre réel des victimes relevée, dénoncé dans le rapport Lienemann en 1999, existe toujours, bien qu'étant sans doute de moindre ampleur. En témoigne le décalage important entre les résultats des enquêtes de victimation[319] et les études statistiques conduites par le ministère de la justice. Celle-ci évalue le nombre de victime à environ 134 000 personnes[320].

Cette connaissance des victimes constitue un enjeu important pour la détermination des politiques publiques et l'aménagement des mesures de prise en charge des victimes ou de la lutte contre toutes formes de violence.

Un effort particulier doit être mené dans ce domaine, si l'on considère, en outre, la faiblesse du dépôt de plaintes : « une personne sur cinq estime avoir été victime d'au moins une agression au cours des deux dernières années ; 24 % de cette population font une déclaration à la police et 16 % vont jusqu'à porter plainte. »[321] Ce taux tombe à 9 % lorsqu'il s'agit de violence intrafamiliale – soit 90 % des faits qui restent impunis faute d'avoir été portés à la connaissance des autorités judiciaires.

Les causes de cette faiblesse restent difficiles à analyser, mais l'appréciation du caractère utile de la démarche, le fait de connaître ou non l'auteur de l'infraction, la connaissance de ses droits et les caractéristiques socio-démographiques de la victime en constituent des paramètres importants.

B - Un enjeu humain : une victime mieux accueillie mais encore démunie face à l'exécution de la peine

1 - La victime trouve sa place au sein de la procédure judiciaire

La victime a sa place en amont et, désormais, au cours du procès : elle peut déclencher des poursuites par un dépôt de plainte, s'y associer,

[319] L'enquête de victimation de 2008 porte sur l'ensemble de la population et évalue à environ 2,1 millions de personnes les seules victimes d'actes de violence physique et/ou de violence sexuelle.
[320] Le rapport de synthèse des états statistiques renvoyés par les associations précise qu'environ 222 318 victimes d'infraction pénale ont été reçues par les associations. Chiffres 2010 non disponibles.
[321] Infostat Justice novembre 2010, n° 110.

et elle doit recevoir une information sur les suites données à sa plainte par le procureur de la République et sur le déroulement du procès.

Une difficulté non négligeable subsiste, résultant de la multiplicité des textes[322] (provenant majoritairement du ministère de la justice, mais également d'autres ministères – santé, transport, éducation nationale, jeunesse et sport) dont l'objet principal ne porte pas sur la victime en tant que telle, mais qui comprennent des dispositions qui la concernent.

Cet empilement de textes ne facilite pas la connaissance de son droit par la victime et explique la nécessité d'avoir recours à un dispositif d'accompagnement en amont de la procédure judiciaire.

2 - La situation de la victime reste néanmoins encore difficile dans la phase d'exécution de la peine

La situation de la victime après le procès reste plus délicate pour l'obtention de l'indemnisation et davantage controversée s'agissant des suites pénales concernant l'auteur de l'infraction et sa libération le moment venu.

Sur ce dernier point, la présence de la victime est, certes, renforcée dans la phase post-sentencielle, où elle doit être informée sur les suites du procès.

En revanche, dans la pratique, l'accès à ces informations - la victime n'a pas en général de relation directe avec le juge de l'application des peines (JAP) - dépend, en grande partie, de la présence et de la mobilisation d'un avocat après le procès ou du bon fonctionnement des bureaux d'exécution des peines (BEX).

L'exécution des peines est, en outre, loin d'être systématique, laissant ainsi la victime démunie, sans moyen pour agir, notamment dans le recouvrement de la réparation.

Cette situation est d'autant mal vécue qu'au sentiment d'injustice qu'elle éprouve dès lors s'ajoute l'obligation d'avoir recours à un huissier de justice et d'en supporter la charge, sans avoir la certitude de recouvrer tout ou partie de l'indemnité demandée et les sommes allouées par avance.

Enfin, les récents dysfonctionnements de la chaîne pénale, dont le suivi médico-judiciaire, ou perçus comme tels par l'opinion publique, ont ravivé les débats sur l'intervention de la victime dans le nouveau procès

[322] En moins de 5 ans, pas moins de huit lois, relatives à différents points de droit et de procédure pénale, sont dénombrées.

conduit par le tribunal d'exécution des peines, et sur la libération anticipée d'auteurs de crime ou d'agression sexuelle.

II - L'accompagnement des victimes : des progrès substantiels mais fragiles

Toute victime possède le droit d'agir ou de ne pas agir en justice. Cependant, son choix ne peut être mis en œuvre que si elle possède une information claire et suffisante sur ses droits et les conséquences de son choix.

A - Un accompagnement associatif vulnérable

Tout au long de la procédure judiciaire, la victime peut désormais bénéficier d'un accompagnement en s'adressant, à titre gratuit, au réseau associatif d'aide aux victimes[323]. L'association locale, qui tient le plus souvent une permanence au sein du tribunal de grande instance, doit pouvoir mettre à sa disposition une aide juridique et, le cas échéant, une aide psychologique.

Le réseau associatif est considéré par le ministère de la justice comme la pierre angulaire de la politique d'aide aux victimes, malgré des études qui montrent que seulement 14 %[324] des victimes s'adressent à une association.

Ce réseau comprenant des associations généralistes et spécialisées dans l'aide aux victimes (qui ne se confondent pas avec les associations de victimes) regroupe près de 180 associations, adhérentes à de grandes fédérations, dont la principale est l'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM). Ce dernier est le premier partenaire du ministère de la justice et apporte sa contribution à la définition et à l'animation de la politique d'aide aux victimes (il gère notamment la

[323] Dans certaines juridictions, des permanences sont tenues par des avocats ou des consultations gratuites sont proposées. Par ailleurs, quelques juridictions organisent, en coordination avec les services médico-sociaux locaux, des accueils spécialisés (unités médico-sociales ou médico-judiciaires) permettant la délivrance de soins immédiats ou la prise en charge d'un public ciblé (mineurs victimes de violence sexuelle, notamment).

[324] Source : enquête du ministère de la justice 2008. Sur ces 14 %, 72 % se montrent satisfaites de l'intervention de l'association. Ces chiffres n'ont pas été actualisés.

plate-forme téléphonique 08 Victimes), dans des conditions qui justifieraient un réexamen de la convention qui le lie au ministère[325].

Les associations bénéficient jusqu'à présent de diverses subventions, en plus de celle allouée par le ministère dans le ressort de chaque cour d'appel.

La coordination et la complémentarité de ces financements sont relativement mal assurées, ce qui conduit à une méconnaissance de la réalité de la situation financière des associations par les autorités judiciaires.

Il est vrai que depuis 2009, les collectivités locales se sont retirées, partiellement sinon en totalité, du subventionnement.

De plus, la perspective d'une baisse d'environ 10 % de la dotation[326] du ministère de la justice destinée aux associations renforce l'incertitude, malgré les objectifs ambitieux fixés par le ministère de la justice pour consolider le maillage territorial, assurer la mise en place des bureaux d'aide aux victimes au sein de chaque tribunal de grande instance et développer la polyvalence de leurs prestations.

B - Un accompagnement au sein de la juridiction encore en construction

L'accueil physique et humain des victimes a fait des progrès - sous réserve de possibilités d'aménagement au sein des palais de justice - du fait d'une meilleure sensibilisation des professionnels de la justice, mais aussi des services de police et de gendarmerie, les premiers à recueillir la plainte.

Par ailleurs, des « bureaux d'aide aux victimes » ont été créés par tranche d'une douzaine par an et devraient être une cinquantaine d'ici 2012.

Malgré leur caractère récent, ces bureaux rencontrent un accueil positif et contribuent à une meilleure prise en charge des victimes.

Cependant, ils dépendent de l'existence d'une association dynamique sur le ressort de la juridiction, capable d'assurer une

[325] L'attribution de la gestion de la plate-forme téléphonique n'a pas fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence et de passation d'un marché public.

[326] Les crédits destinés à l'aide aux victimes s'élevaient à 10,4 M€ en lois de finances initiale 2011 et à 10,1 M€ dans le projet de loi de finances 2012. Ils recouvrent notamment les subventions au réseau d'associations locales et celles aux fédérations nationales.

permanence[327] avec les moyens évidemment limités mis à disposition par le tribunal de grande instance et la chancellerie, et de la bonne liaison avec les autres associations.

En outre, pour assurer la coordination de tous les acteurs, judiciaires et associatifs, intervenant autour de la victime, un décret de novembre 2007 a institué un juge délégué aux victimes au sein des tribunaux de grande instance. Cette fonction supplémentaire n'est exercée qu'à temps partiel.

La Cour n'a pu que constater la place marginale qu'occupe encore ce juge, en particulier face aux services du parquet, interlocuteurs directs des victimes dont il reçoit les plaintes.

Au total, la Cour constate la faiblesse du pilotage du réseau associatif par la chancellerie et les juridictions.

Dans certaines juridictions, les objectifs des parquets et des associations peuvent diverger, malgré la signature des contrats d'objectif au niveau des cours d'appel, en l'absence d'un suivi et d'un contrôle réguliers[328]. La chancellerie reçoit des rapports annuels des associations, mais ne les exploite pas suffisamment pour en tirer l'ensemble des informations et enseignements. Elle a cependant élaboré un projet de schéma territorial d'intervention qui reste à mettre en œuvre.

Plus généralement, l'aide aux victimes devrait s'inscrire dans une dimension globale impliquant les différents acteurs publics pour corriger les lacunes du dispositif et les duplications. Or malgré l'existence d'instances supposées y remédier, comme le conseil national de l'aide aux victimes[329], cette articulation reste encore très insuffisante.

III - Un accès à la réparation encore inégal

La réparation des dommages causés est un élément essentiel de la « reconstruction » de la victime.

[327] Se pose en outre le problème de l'accueil des victimes la nuit et le week-end.

[328] Les magistrats délégués à la politique associative ne consacrent généralement que 5 à 15 % de leur temps à l'aide aux victimes.

[329] Instauré par le décret du 3 août 1999, ce conseil vient d'être modifié par un décret du 21 septembre 2010. Il est aujourd'hui une instance de concertation chargée de formuler toute proposition concernant l'accueil, l'information, la prise en charge et l'indemnisation des victimes d'infraction pénale. Il fonctionne comme un groupe de réflexion engagé sur quelques thématiques annuelles et non comme une instance de coordination interministérielle.

Les améliorations dans le champ juridique de l'indemnisation sont significatives, notamment avec le principe de la réparation intégrale du préjudice lorsque les faits présentent un degré de gravité important[330].

L'effectivité de la réparation reste néanmoins subordonnée au choix de la procédure conduisant à l'indemnisation.

L'indemnisation de la victime d'une infraction pénale ayant entraîné des dommages corporels ou matériels peut se faire :

- par le tribunal, si l'auteur des faits est identifié, jugé et solvable ;

- par l'Etat, sous certaines conditions, lorsque la réparation de leur préjudice ne peut être indemnisée par l'auteur ou l'organisme d'assurance.

A - Une procédure complexe et aléatoire de réparation par l'auteur de l'infraction,

La procédure pénale visant à condamner l'auteur de l'infraction demeure souvent l'ordinaire de l'indemnisation. Elle repose sur l'exécution de la peine et la solvabilité de l'auteur de l'infraction. La victime doit se constituer partie civile. Toutefois, cette indemnisation par l'auteur de l'infraction est souvent aléatoire et fait suite à des procédures relativement complexes qui peuvent décourager très souvent la victime : le préjudice doit être déterminé, et chaque dommage doit donner lieu à une évaluation du montant de la réparation. Le montant du préjudice évalué par poste requiert une expertise médico-légale et doit comprendre également l'évaluation du préjudice consolidé.

Le niveau d'indemnisation est fixé directement par les juridictions, avec une valeur plafond pour certains préjudices.

Ce principe d'un barème individualisé qui renvoie au pouvoir d'appréciation souverain du juge, sans cadre de référence, peut conduire à d'importantes disparités au sein d'un même ressort[331].

Par ailleurs, l'inexécution des décisions de justice expose sans aucun doute la victime à un second préjudice.

Une enquête conduite en 2008 par le ministère de la justice montre qu'une majorité de victimes renonce au recouvrement des dommages et

[330] Article 706-3 du code de procédure pénale.
[331] Pour un viol, le montant de l'indemnisation peut varier de 15 000 à 40 000 euros selon les juridictions.

intérêts du fait de la méconnaissance des procédures ou de la nécessité de faire l'avance des frais d'expertise ou de recouvrement.

Il n'est donc pas surprenant que les choix des procédures d'indemnisation et l'accès à une juste indemnisation dépendent pour une bonne part des stratégies d'avocats.

B - La montée en puissance de l'indemnisation par l'Etat

Le dispositif d'indemnisation par l'Etat est relativement complet et efficace[332]. Les victimes d'infractions pénales graves, ou leurs ayants droit, peuvent, sous certaines conditions, obtenir une indemnité de l'Etat en réparation de leur préjudice quand celui-ci ne peut être indemnisé par l'auteur (inconnu, insolvable, notamment) ou les organismes d'assurance.

L'indemnisation par l'Etat s'articule autour des mesures suivantes :

- la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), créée par la loi n° 77-5 du 3 janvier 1977[333] a un champ de compétence très large, puisque toute personne ayant subi un préjudice résultant de faits volontaires ou non, et matériellement caractérisé, peut obtenir, sous certaines conditions (et pour les infractions les plus graves), la réparation intégrale des dommages résultant d'atteinte à la personne et, dans une moindre mesure, d'atteinte aux biens. Le nombre de dossiers ouverts a progressé de 12 % entre 2007 et 2009 : passant de 16 447 dossiers à 18 459 ;
- le fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions pénales (FGTI), créé par l'article 9 de la loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986, prépare et exécute les décisions de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). Il était chargé d'assurer l'indemnisation des victimes du terrorisme, mais sa compétence a été étendue à la réparation des préjudices découlant d'une infraction pénale, par la loi n° 90-

[332] Différentes mesures spécialisées d'indemnisation prévus par l'Etat existent : le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ; l'office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), etc.

[333] Cette loi, codifiée au code de procédure pénale, a été remaniée depuis à plusieurs reprises, pour assouplir les conditions d'indemnisation, instaurer un droit d'appel des décisions des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions et étendre le dispositif à l'ensemble des tribunaux de grande instance.

589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infraction.

Ce fonds exerce aujourd'hui une triple mission :

- indemniser les victimes d'actes de terrorisme ;
- indemniser les victimes d'autres infractions ;
- exercer les recours contre les responsables afin de récupérer les sommes versées aux victimes.

Il joue le rôle de débiteur complémentaire nécessaire pour assurer la réparation intégrale de la victime et est amené à indemniser les dommages qui ne pourront être pris en charge à un autre titre.

En 2010, le montant total des indemnités versées aux victimes d'infraction s'est élevé à 289 M€[334]. Il a connu une montée en puissance considérable[335] et constante (en 1994, ce montant s'élevait à 73 M€).

La situation financière du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), qui détient des actifs correspondant à trois ans d'indemnisations, à leur niveau actuel, reste relativement incertaine puisque le volume d'indemnisation dépend des événements et rythmes judiciaires. Ses ressources, qui reposent essentiellement sur une taxe prélevée sur les contrats d'assurance de biens, lui octroient une faible marge de manœuvre. Ses tutelles doivent la surveiller attentivement.

Enfin, le service d'aide au recouvrement des victimes d'infraction (SARVI), géré par le fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions pénales (FTGI), a été institué par la loi du 1er juillet 2008. Il procède à des avances au bénéfice des victimes, sans que celles-ci aient à engager immédiatement des procédures complexes. La provision correspondant à la somme à recouvrer reste néanmoins modeste, de l'ordre de 1 000 à 3 000 euros. En 2010, 25 576 dossiers ont

[334] Source : rapport d'activité 2010 : fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions pénales. En 2009, le montant des indemnisations versées s'élevait à 259 M€.

[335] Une enquête du ministère de la justice en 2008 indiquait pourtant que seulement 15 % des victimes interrogées avaient eu connaissance de l'existence de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). In « *La satisfaction des victimes d'infraction concernant la réponse de la justice* », A. Benzakri, novembre 2009. Aucun chiffre plus récent n'est disponible.

été ouverts et 14,8 M€ versés aux victimes, soit une augmentation de près de 300 % du montant des versements par rapport à 2009[336].

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La législation a connu une évolution positive sur le plan des principes : elle vise à mieux prendre en compte la situation des victimes, mais il s'ensuit un empilement de textes et de ce fait une grande complexité juridique.

Le ministère de la justice a délégué une partie de l'accompagnement et de la prise en charge de la victime à un réseau associatif, mais la fragilité financière et la qualité de l'intervention des associations ne sont pas suffisamment évaluées.

Le dispositif d'indemnisation, malgré d'importants progrès, reste complexe et inégalitaire. La procédure d'indemnisation par l'Etat repose sur un équilibre précaire qu'une évolution brutale – liée à une crise financière durable – pourrait déstabiliser, sauf à modifier profondément les barèmes d'indemnisation.

L'animation du réseau des associations par le ministère de la justice reste sommaire : les critères de subventionnement sont complexes, et, sans doute du fait de leur caractère récent, ne semblent pas encore appliqués dans la pratique. Celle-ci consiste essentiellement à reconduire la subvention accordée auparavant. L'évaluation de la qualité du réseau relève de la compétence des magistrats délégués à la politique associative, qui ne consacrent que 5 à 15 % de leur temps à l'aide aux victimes. Cette évaluation n'est, dès lors, conduite aujourd'hui qu'au moyen d'enquêtes statistiques ou des actions des grandes fédérations d'associations d'aide aux victimes, ce qui est insuffisant.

La faiblesse, voire l'absence, de coordination interministérielle empêche de tirer le meilleur parti de l'action publique. En particulier, il est difficile d'organiser et d'articuler les financements publics à l'échelle nationale ou à l'échelon local (départemental ou par juridiction).

La Cour recommande :

- dans le domaine de la connaissance des victimes :

1. *d'améliorer la connaissance du nombre, de l'évolution et des caractéristiques socio-démographiques des victimes d'infractions*

[336] En 2009, 11 028 dossiers avaient été ouverts pour un versement de 4, 6 M€. Source : rapport d'activité 2010 du fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions pénales.

pénales, par des enquêtes renouvelées conduites par le ministère de la justice ;

- dans le domaine de l'accompagnement :

2. *de procéder à l'évaluation régulière de la qualité des services rendus par les associations d'aide aux victimes, au niveau des juridictions (tribunaux de grande instance et cours d'appel), avec un suivi au niveau national, notamment par l'exploitation systématique des rapports d'activité annuels, au-delà de la production de la synthèse des états statistiques annuels ;*
3. *de mesurer l'activité des magistrats délégués à la politique associative dans le domaine de l'aide aux victimes (en particulier, la réalité des relations avec les associations du ressort de la cour d'appel, nombre de rencontres, réunions d'orientation, réunions d'évaluation et de présentation du rapport d'activité) ;*
4. *de mieux définir, à cet effet, les actions des associations qui relèvent de l'accompagnement strictement judiciaire (avec la définition d'un cahier des charges de ces actions a minima, pour aider les chefs de juridiction à établir les conventions d'objectifs justifiant les subventions) ;*
5. *d'évaluer la situation financière des associations pour s'assurer de la pérennisation de leurs actions ;*
6. *de relancer la coopération interministérielle, en réactivant le conseil national d'aide aux victimes, et de s'assurer de la visibilité et de l'emploi de la totalité des financements publics destinés aux associations ;*

- dans le domaine de l'indemnisation :

7. *de faciliter la demande d'indemnisation des victimes, en matière de procédure pénale, notamment par une information systématique sur les démarches de détermination du préjudice corporel, matériel ou moral lors du dépôt de plainte (en particulier, la production des pièces médico-judiciaires nécessaires à la poursuite de la procédure pénale) ;*
8. *de proposer des barèmes de référence pour l'indemnisation des victimes en vue d'éviter les trop grandes disparités d'indemnisation.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés	472
Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	482
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	483

REPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

A titre liminaire, je tiens à souligner que le budget dédié à l'aide aux victimes a augmenté, entre 2002 et 2010, de plus de 82 %. Un effort budgétaire particulièrement significatif a été réalisé en 2008 puisque les crédits ont augmenté de près de 15 % entre 2007 et 2008.

En 2011, dans un contexte budgétaire restreint, les crédits d'intervention de l'aide aux victimes ont diminué de 5 % par rapport à 2010 conformément aux objectifs fixés par le Premier Ministre à 1'ensemble des administrations.

Ce projet d'insertion au rapport public appelle par ailleurs de ma part les quelques observations ou éléments suivants :

I - La Cour met en cause l'hétérogénéité des outils statistiques et recommande « d'améliorer la connaissance du nombre, de l'évolution et des caractéristiques socio-démographiques des victimes d'infractions pénales, par des enquêtes renouvelées conduites par le ministère de la justice »

- Au préalable, la Cour semble distinguer deux organismes de statistiques. Or, aux termes du décret 2009-1321 du 28 octobre 2009, l'institut national des hautes études de sécurité (INHES), chargé de la promotion et de la diffusion des connaissances, a intégré la justice dans son champ de compétences et est devenu l'institut national des hautes études de sécurité et de la justice (INHESJ). L'observatoire de la délinquance (OND), département de l'INHES qui a pour mission de recueillir les données statistiques, a donc lui-même été modifié pour devenir 1'observatoire de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP).

La disparité entre les outils de chiffrage n'a donc rien d'incohérent. En effet, les différentes enquêtes victimes ont pour objectif de mesurer des données différentes et de renseigner sur des indicateurs variés. Le périmètre, l'objet et la méthodologie des outils de chiffrage ne peuvent donc pas être identiques.

Ainsi, chaque année, 1'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) réalise une enquête nationale de victimation permettant de connaître le nombre et le profil des personnes qui s'estiment victimes d'une agression et les évolutions, tant conjoncturelles que structurelles de la criminalité et de la délinquance. Cette enquête comprend, depuis 2011, des questions sur le point de savoir si les victimes sont satisfaites des services rendus par les associations d'aide aux victimes. Cette modification du champ de compétence de 1'enquête de victimation permet de renseigner 1'indicateur de satisfaction des victimes inclus dans le Rapport Annuel de Performance.

Parallèlement, des enquêtes de satisfaction ont été menées par le ministère de la justice et des libertés afin de répondre à l'objectif de performance de l'action 03 «aide aux victimes» du programme 101 « accès au droit et à la justice » relatif à l'évaluation de l'efficience du réseau spécialisé des associations.

Des enquêtes ont été réalisées en 2006, en 2007 et en 2008 avec l'appui technique de l'institut TNS SOFRES. En 2011, le ministère de la justice et des libertés a conclu un marché avec IPSOS afin qu'une enquête téléphonique soit effectuée auprès d'un échantillon représentatif de victimes d'infractions pénales s'étant rendues dans des permanences tenues par les associations d'aide aux victimes. Cette enquête est destinée à améliorer la connaissance du nombre de l'évolution et des caractéristiques socio-démographiques des victimes d'infractions pénales ainsi que la connaissance de leur satisfaction par rapport aux différentes offres de services des associations d'aide aux victimes.

En conséquence, chacune de ces enquêtes répond à un objectif précis : le nombre de victimes ou l'évaluation de la satisfaction des victimes par rapport aux associations d'aide aux victimes.

- La Cour souligne également le « décalage important entre les enquêtes de victimation et les études statistiques conduites par le ministère de la justice ». Elle déduit de ce constat qu'un « chiffre noir » des victimes demeure et met en exergue le fait que cette connaissance des victimes constitue un enjeu important pour la détermination des politiques publiques et l'aménagement des mesures.

La Cour s'appuie ensuite sur des données chiffrées : elle fait valoir que les études conduites par le ministère évaluent « le nombre de victimes à environ 134 000 personnes tandis que le rapport de synthèse des états statistiques envoyés par les associations précise qu'environ 222 318 victimes d'infractions pénales ont été reçues par les associations (chiffres 2010 non disponibles)».

Ce chiffre de 134 000 victimes a été relevé dans l'étude réalisée par la sous-direction de la statistique du ministère de la justice relative à « la satisfaction des victimes de délits suite au jugement de leur affaire » publiée dans l'lnfostat Justice n° 112. Il importe de préciser que ce chiffre correspond au nombre des seules victimes de délits dont l'affaire a été jugée en 2007 étant observé que l'enquête de satisfaction 2007 était basée sur une population totale de 244 339 victimes. En conséquence, ce chiffre de 134 000 ne peut utilement être rapproché du nombre de victimes d'infractions pénales ayant été reçues en 2009 par les associations. Les chiffres, disponibles en 2010, dénombrent 238 352 victimes reçues par des associations d'aide aux victimes.

Par ailleurs, le rapport Lienemann définit le « chiffre noir » comme le nombre de « victimes oubliées » qui « n'ont pas signalé leur situation de victime d'infraction ».

Comparer le nombre de victimes venues se renseigner auprès d'associations et le nombre d'affaires jugées n'est pas mettre en exergue un « chiffre noir ». En effet, l'écart constaté peut se justifier par bien d'autres motifs que l'absence de dénonciation des faits subis. Des causes d'extinction de l'action publique peuvent en effet survenir, 1'auteur des faits peut demeurer inconnu ou des voies alternatives aux poursuites peuvent être choisies par le ministère public.

Enfin, le ministère de la justice et des libertés dispose bien de données précises issues des cadres du parquet qui permettent d'orienter les politiques publiques mises en œuvre. Le nombre de victimes enregistrées au bureau d'ordre s'élève à 3 137 901 en 2008, à 3 032 204 en 2009 et à 2 983 379 en 2010 tandis que le nombre de victimes qui se sont constituées parties civiles correspond à 148 658 en 2008, à 151 010 en 2009 et à 157 891 en 2010.

II - La Cour souligne les difficultés de la victime dans la phase d'exécution de la peine

- La Cour ne peut affirmer que l'accès aux informations sur les suites du procès « dépend, en grande partie, de la présence et de la mobilisation d'un avocat après le procès ou du bon fonctionnement des bureaux d'exécution des peines (BEX) et que l'exécution des peines est loin d'être systématique, laissant ainsi la victime démunie, sans moyen pour agir, notamment dans le recouvrement de la réparation ».

Le ministère de la justice et des libertés se montre particulièrement attentif à ce que les victimes puissent percevoir les dommages et intérêts qui leur sont alloués par les juridictions.

Il serait souhaitable que la présentation de la Cour mentionne à ce stade les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) et le service d'aide au recouvrement des victimes d'infraction (SARVI).

D'ailleurs, les associations d'aide aux victimes orientent les victimes vers les CIVI et le SARVI et les aident dans leurs démarches de recouvrement des dommages et intérêts.

En 2010, 24 112 victimes ont notamment été informées par les associations d'aide aux victimes sur le fonctionnement du SARVI et 22 856 sur celui de la CIVI.

Enfin, il ne faut pas oublier le rôle essentiel dévolu aux instances chargées de l'application des peines. Les articles 707 et D.49-64 du code de procédure pénale disposent en effet que, dans l'exercice de leurs attributions, le ministère public et les juridictions de l'application des peines, ainsi que, s'il est saisi, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, prennent en

compte, tout au long de l'exécution de la peine, la protection des intérêts et des droits de la victime ou de la partie civile. En conséquence, le juge de l'application des peines, informé du non respect de l'obligation d'indemniser la victime, peut imposer un échéancier à l'auteur, ou sanctionner ce dernier par la révocation de la mesure probatoire (par ex : SME) ou de l'aménagement de peine (par ex : libération conditionnelle) dont il fait l'objet ou encore, s'il est détenu, le refus de réduction supplémentaire de la peine.

- S'il est vrai que «cette situation est d'autant mal vécue qu'au sentiment d'injustice qu'elle éprouve dès lors s'ajoute l'obligation d'avoir recours à un huissier de justice et d'en supporter la charge, sans avoir la certitude de recouvrer tout ou partie de l'indemnité demandée et les sommes allouées par avance », je souhaite rappeler qu'en vertu de la loi du 10 juillet 1991, les victimes les plus démunies ou les victimes des crimes les plus graves peuvent bénéficier d'une aide couvrant totalement ou partiellement les frais de la procédure. Ainsi, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a droit non seulement à l'assistance d'un avocat mais également à celle de tous officiers publics ou ministériels dont la procédure requiert le concours, ce qui comprend les frais d'huissiers de justice pour la mise en œuvre des voies d'exécution.

Pour mémoire, en 2011, le budget de l'aide juridictionnelle, pour la rétribution des huissiers de justice, s'est élevé à 4 300 000 €.

III - La Cour met en cause l'animation et le suivi du réseau associatif

- L'attribution de la gestion de la plateforme téléphonique 08VICTIMES

La Cour relève que « l'attribution de la gestion de la plateforme téléphonique n'a pas fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence et de passation d'un marché public ».

L'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) est l'une des principales fédérations partenaires du ministère. Elle a notamment pour mission de gérer la plateforme d'écoute téléphonique 08VICTIMES. Si la procédure de mise en concurrence et de passation d'un marché public n'ont effectivement pas encore pu être mises en place, il importe de préciser que suite à la circulaire du Premier Ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, un audit a été réalisé. Ce dernier a permis de vérifier la conformité du versement des subventions aux associations au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'Etat et au droit interne concernant la commande publique et d'assurer une sécurité juridique. Parallèlement, le ministère de la justice et des libertés a analysé la convention cadre qui lie l'Etat à l'INAVEM pour la gestion de la plateforme téléphonique d'aide aux victimes. Après examen, il a été conclu à la nécessité de passer un marché public pour 1'exécution de

cette prestation considérée comme un service d'intérêt économique général (SIEG).

Le ministère de la justice et des libertés a dès lors décidé de renouveler la convention d'objectifs avec l'INAVEM pour l'année 2011 mais a avisé cette fédération de la mise en œuvre pour cette action d'une procédure de mise en concurrence en vue de la conclusion d'un marché public avant le 1er janvier 2013.

La situation est donc en cours de régularisation.

b) La Cour recommande « de procéder à une évaluation régulière de la qualité des services rendus par les associations d'aide aux victimes, au niveau des juridictions (tribunaux de grande instance et cours d 'appel) avec un suivi au niveau national, notamment par l'exploitation systématique des rapports d'activité annuels, au-delà de la production de la synthèse des états statistiques annuels ».

C'est un sujet particulièrement important. Je peux vous assurer que le ministère de la justice et des libertés y veille. Chaque année, les magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD), présents au sein de chaque cour d'appel, instruisent les demandes de subventions des associations. Ils s'appuient pour cela sur la circulaire d'orientations en matière de politique associative publiée par le ministère de la justice et des libertés et sur les rapports d'activité annuels des associations. Les MDPAAD élaborent une synthèse de 1'activité de chaque association, vérifient à ce titre que les associations ont atteint les objectifs fixés et qu'aucune anomalie budgétaire n'apparaît. Ils font également ressortir les projets de développement d'activités pour l'année à venir. En conséquence, ce magistrat établit un tableau de bord par association permettant de faire ressortir les indicateurs de performance et de suivi qualitatif de l'activité des associations et assure un contrôle de gestion annuel.

Ces documents de synthèse sont ensuite transmis au niveau ministériel pour analyse. La situation de chaque association est reprise en dialogue de gestion avec les cours d'appel. Ce n'est qu'à l'issue de cet échange que le montant des subventions est arrêté. En conséquence, et contrairement à ce qui est affirmé, le montant des subventions est appelé à varier en fonction des difficultés particulières soulignées par les cours d'appel ou en fonction des priorités définies dans le cadre du projet annuel de performance.

Grâce à ce travail qui complète utilement les enquêtes statistiques, le ministère dispose d'une connaissance précise des activités et de la performance de ses associations. Conformément aux circulaires annuelles de la direction du budget, le rapport sur l'effort financier du programme 101 en faveur des associations est présenté chaque année en annexe de la loi de finances dans les « jaunes associations ». Le ministère de la justice et des libertés réalise à cet égard un effort important en précisant pour chaque association, concernant l'exercice N-1, le montant de la subvention versée au

titre du programme 101, l'objet précis des actions de l'association à l'origine de la subvention, une évaluation quantitative et qualitative de l'action concernée et notamment en cas de conventions d'objectifs une justification permettant de savoir si les objectifs fixés ont été atteints.

- La Cour recommande de mesurer l'activité des magistrats délégués à la politique associative dans le domaine de l'aide aux victimes (en particulier, la réalité des relations avec les associations du ressort de la cour d'appel, nombre de rencontres, réunions d'orientation, réunions d'évaluation et de présentation du rapport d 'activité)

Les circulaires du 12 janvier 1998 et du 26 février 2002 prévoient qu'il appartient au magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD), désigné par le chef de cour d'appel, d'impulser, de coordonner, de soutenir et d'évaluer l'ensemble des actions mises en œuvre par les juridictions dans le cadre de l'aide aux victimes, de la prévention de la délinquance et de la récidive ainsi que de la médiation pénale et civile, conformément aux orientations du ministère de la justice et des libertés. Au regard de ces textes, l'appréciation de l'activité de ces magistrats relève des chefs de cour, conformément aux orientations générales du ministère.

Les MDPAAD rencontrent plusieurs fois par an les responsables des associations d'aide aux victimes à la demande de ces derniers ou de leur propre initiative. Ces magistrats sont tout particulièrement présents aux côtés des associations pour 1'élaboration de la convention annuelle d'objectifs et les dossiers de subvention.

Le ministère a, de son côté, le souci d'harmoniser la pratique des MDPAAD. Il organise régulièrement des réunions réunissant ces magistrats pour faire le point sur l'évolution de la politique associative et de la politique d'aide aux victimes. J'ai également demandé à l'école nationale de la magistrature d'organiser des formations spécifiques dédiées à la prise de fonction des MDPAAD.

- La Cour recommande « de mieux définir à cet effet, les actions des associations qui relèvent de l'accompagnement strictement judiciaire (avec la définition d'un cahier des charges de ces actions a minima, pour aider les chefs de juridiction à établir les conventions d'objectifs justifiant les subventions) ».

Ainsi que je l'ai précédemment indiqué, le ministère publie chaque année une circulaire d'orientations en matière de politique associative et les cours d'appel concluent des conventions annuelles d'objectifs, au regard de ces directives.

La recommandation de la Cour visant à définir davantage 1'action des associations d'aide aux victimes paraît difficile à concilier avec la loi du 1er juillet 1901 au terme de laquelle l'objet et le but du contrat doit être librement défini par les individus qui s'associent.

La recommandation visant à établir un « cahier des charges » laisse craindre que les associations n'auraient plus l'initiative de leurs actions. Le ministère de la justice et des libertés risquerait alors d'être en contradiction avec les orientations de la circulaire du 18 janvier 2010, et, par voie de conséquence d'être soumis aux règles des marchés publics.

- La Cour recommande « d'évaluer la situation financière des associations pour s'assurer de la pérennisation de leurs actions ».

Le ministère de la justice et des libertés procède chaque année, à 1'occasion des dialogues de gestion, à une évaluation qualitative des actions menées par les associations mais également à une analyse financière de leur situation. Les subventions des associations ne sont versées qu'après examen de la situation financière des associations à partir de leurs comptes de résultat, de leurs bilans financiers et des comptes-rendus financiers des actions menées dans le cadre des conventions d'objectifs conclues avec la cour d'appel.

Il est exact de souligner que le réseau associatif est fragilisé par une diminution généralisée des crédits versés tant par des acteurs publics que privés. Néanmoins, malgré ces difficultés, le ministère de la justice et des libertés s'efforce de maintenir les dispositifs existants.

Lorsqu'en cours d'exercice, les associations rencontrent des difficultés financières qui n'ont pu être anticipées, les représentants associatifs en informent le ministère. C'est ainsi qu'en 2011, 98 000 € de dotations complémentaires ont été versés à 24 associations en difficultés.

La politique d'aide aux victimes figure en effet au nombre de mes priorités budgétaires. En 2011, près de 10,29 millions d'euros ont été affectés à l'aide aux victimes, dont 8,59 millions de subventions aux associations locales et 1,7 million pour les fédérations et associations nationales.

- La Cour recommande « de relancer la coopération interministérielle, en réactivant le conseil national, et de s'assurer de la visibilité et de 1'emploi de la totalité des financements publics destinés aux associations ».

La Cour note en effet que 1'aide aux victimes devrait s'inscrire dans une dimension globale impliquant les différents acteurs publics pour corriger les lacunes du dispositif et les duplications.

Le CNAV, créée par le décret n° 99-706 du 3 août 1999, est chargé de faire toute proposition portant notamment sur l'accueil, l'information, la prise en charge et l'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

Le décret n° 2010-1106 du 21 septembre 2010 a réformé la composition du CNAV afin d'une part de le rendre plus opérationnel, d'autre part de renforcer la représentation des associations de victimes et d'aide aux victimes.

Au cours de la réunion d'installation du 14 décembre 2010, j'ai décidé d'engager des travaux sur plusieurs thématiques majeures dont la prise en charge des victimes d'accidents de la route et le suivi de la loi de l'application de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

Il ne rentre pas dans la mission du CNAV de remédier à l'absence « de coopération interministérielle » et de s'assurer de « la visibilité et de 1'emploi de la totalité des financements publics destinés aux associations ».

- La Cour fait le constat de la « place marginale occupée par le juge délégué aux victimes, en particulier face aux services du parquet, interlocuteurs directs des victimes dont il reçoit ».

Toutefois, le décret n° 2007-1605 du 13 novembre 2007 instituant le juge délégué aux victimes (JUDEVI) a été vidé de sa substance par arrêt du conseil d'Etat du 28 décembre 2009.

La haute juridiction administrative a en effet annulé les articles relatifs aux attributions d'administration judiciaire du JUDEVI en estimant qu'une partie d'entre eux relevait du domaine législatif. Ce magistrat ne peut désormais plus être saisi par les victimes d'infraction et ne peut pas transmettre au procureur de la République, au juge de l'application des peines ou au juge des enfants les saisines des victimes lui signalant les manquements d'un condamné à ses obligations ou lui demandant qu'un condamné soit soumis à de nouvelles obligations.

Le JUDEVI conserve ses seules fonctions juridictionnelles et administratives. Dans le cadre des premières, il préside la commission d'indemnisation des victimes d'infractions et, éventuellement, les audiences sur intérêts civils. Dans le cadre des secondes, le juge délégué aux victimes doit vérifier les conditions dans lesquelles les parties civiles sont informées de leurs droits à l'issue de l'audience. Il élabore et met en œuvre des dispositifs coordonnés d'aide aux victimes au sein des juridictions.

A ce jour, le JUDEVI est l'interlocuteur des associations d'aide aux victimes au sein des tribunaux de grande instance. Il participe notamment au comité de pilotage des bureaux d'aide aux victimes.

IV - La cour recommande d'améliorer l'effectivité de la réparation

- La cour propose que soient instaurés des barèmes de référence pour l'indemnisation des victimes en vue d'éviter de trop grandes disparités.

Le bureau d'aide aux victimes et de la politique associative a animé en 2003 un groupe de travail, présidé par Yvonne LAMBERT-FAIVRE, au sein du conseil national d'aide aux victimes (CNAV).

Sa mission consistait à réfléchir à l'élaboration d'un barème national conçu comme un instrument de référence à la disposition des professionnels

(magistrats, avocats...) ainsi qu'à une définition plus claire des différents postes de préjudices. Le rapport a été déposé en octobre 2003. Dans ses conclusions, le groupe de travail a reconnu que chaque victime présente un cas particulier qui est fonction notamment de sa profession, de son âge, de l'incidence des faits sur ses revenus, etc... L'hypothèse d'un barème d'indemnisation a été rejetée au motif que l'expertise médicale est une aide à la décision du juge qui doit conserver sa pleine liberté d'appréciation.

En revanche, 1'école nationale de la magistrature a mis en place un référentiel conforme à la nomenclature proposée par Jean-Pierre DINTILHAC, qui fournit à chaque magistrat une aide méthodologique et des références d'indemnisation.

Ce référentiel, basé sur un travail inter-cour, est régulièrement actualisé afin de prendre en compte les évolutions jurisprudentielles. Ainsi, ces références moyennes permettent de guider tant les magistrats que les victimes et leurs conseils et les assureurs.

- En outre, la Cour développe le dispositif d'indemnisation instauré par l'Etat et évoque alors le fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions pénales (FGTI).

Je me permets d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que ce dispositif fait appel à la solidarité nationale. Il ressort en effet de 1'arrêté du 3 juillet 1991 approuvant les statuts du fonds de garantie contre les actes de terrorisme et d'autres infractions que ce fonds, doté de la personnalité civile, est régi par les articles R. 422-1 et suivants du code des assurances. Ces articles prévoient notamment que le fonds est alimenté par une contribution assise sur les primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens.

Conclusion

En conclusion, je partage les interrogations de la Cour sur la fragilité de la situation financière des associations d'aide aux victimes et sur la pérennité de leurs actions.

J'aurais souhaité qu'elle mentionne la généralisation dans tous les tribunaux de grande instance des bureaux d'aide aux victimes, instaurés en 2009 et qui répondent à un véritable besoin des victimes d'être accueillies, écoutées et orientées par des associations d'aide aux victimes au sein mêmes des juridictions que je défends actuellement devant le Parlement dans le cadre du projet de loi de programmation relatif à 1'exécution des peines.

Il me paraîtrait également pertinent qu'elle aborde le dispositif de prise en charge des victimes d'accidents collectifs et de suivi des procès sensibles car ces procédures représentent une large part de la politique de 1'aide aux victimes. En effet, au sein du ministère, une cellule est chargée d'assurer, dans l'urgence, dès la survenance de l'accident, la coordination de l'ensemble des acteurs concernés. Elle participe ensuite au comité de suivi

mis en place dans les jours suivants afin d'assurer, à moyen et à long terme, le suivi des dispositifs.

A titre d'exemple, le ministère de la justice et des libertés a été particulièrement mobilisé sur les deux accidents aériens survenus en 2009 (vol AF447 Rio-Paris et IY 626 Sanaa-Moroni).

Un guichet unique a également été mis en place en date du 17 mai 2011, pour la prise en charge des victimes de l'acte de terrorisme de Marrakech du 28 avril 2011, en vertu de l'instruction interministérielle n° 860/SGDN/PSE/PPS du 6 octobre 2008 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme. Ce guichet a permis aux victimes et à leurs ayants droit de bénéficier, en un seul lieu, de toutes les compétences requises pour leur prise en charge globale.

Les procès susceptibles de mobiliser des ressources dépassant les moyens de fonctionnement courants de la juridiction et de l'association d'aide aux victimes locale bénéficient d'un traitement privilégié. Les victimes bénéficient alors d'une prise en charge lors de la préparation du procès et d'un accompagnement au moment et à la suite du procès.

En 2011, ont notamment été suivis le procès en appel de l'explosion de l'usine AZF et le procès de l'incendie du boulevard Vincent Auriol.

Pour ce faire, le ministère de la justice et des libertés gère un fonds de réserve qui permet de subventionner les associations locales d'aide aux victimes en raison du surcroît d'activité généré par la prise en charge des victimes en cas d'accidents collectifs et à l'occasion de procès exceptionnels.

Au-delà de tous les efforts déjà accomplis dans le domaine de l'aide aux victimes, j'entends rester tout particulièrement vigilant et attentif à la situation des victimes d'infractions pénales et à celle des associations et fédérations d'aide aux victimes.

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

Mon ministère n'est pas directement concerné par vos observations. Le seul point le concernant et sur lequel votre rapport n'appelle pas de commentaire de ma part concerne les dispositifs spécialisés d'indemnisation gérés par le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et l'office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je souhaite vous soumettre en retour les observations suivantes.

Vous recommandez d'évaluer la situation financière des associations et de s'assurer de la visibilité et de l'emploi de la totalité des financements publics destinés aux associations, en relevant une insuffisante coordination entre les financements publics destinés aux associations locales d'aide aux victimes. Ces associations bénéficient en effet d'un cofinancement des collectivités territoriales et d'un financement au titre de la politique de la ville, qui viennent s'ajouter aux subventions accordées par le Ministère de la Justice.

S'agissant de ce dernier, le montant des subventions versées aux associations est précisément identifié au sein du programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » et fait l'objet d'un suivi budgétaire régulier. Ainsi, les subventions versées aux associations locales, d'une part, et celles destinées aux associations ou fédérations nationales, d'autre part, font l'objet d'une budgétisation distincte, permettant une gestion et un suivi précis de la dépense. Le processus de conventionnement de chaque association par le Ministère de la Justice permet quant à lui d'identifier précisément les besoins des associations locales et d'adapter le montant des subventions aux besoins identifiés, tout en s'assurant annuellement de la mise en œuvre des missions qui leur sont confiées.

Vous soulignez que les crédits alloués à l'aide aux victimes au sein du programme 101 sont en baisse en 2012. Pour rappel, les crédits destinés aux associations locales ont connu une hausse continue entre 2005 et 2011 (+ 30 %), les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2012 (8,49 M€) ne représentant qu'un très léger recul de - 1,16 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Ce mouvement relève d'une stratégie de rationalisation du fonctionnement et de l'intervention des associations locales auprès des victimes qui se traduit notamment par une stabilisation des associations conventionnées par le Ministère, encouragées à mutualiser leurs moyens et partager les meilleures pratiques. Les états statistiques retraçant l'évolution du nombre de victimes suivies et aidées mettent ainsi en évidence un recours accru des victimes à l'assistance et aux services proposés par les associations subventionnées.

D'une manière plus générale, dans le cadre de la généralisation des bureaux d'aide aux victimes à l'ensemble des tribunaux de grande instance, le réseau associatif d'aide aux victimes est appelé à jouer un rôle accru. Le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines en cours d'examen au Parlement prévoit ainsi la création de 140 bureaux d'aide aux

victimes pour un coût de fonctionnement annuel total estimé à 2,8 millions d'euros. Il est en outre prévu de créer 207 emplois au titre de la généralisation des bureaux de 1'exécution des peines ce qui représente un effort budgétaire de grande ampleur.

Vous notez l'insuffisance des moyens dédiés aux dispositifs d'indemnisation des victimes, tout en reconnaissant que les montants d'indemnisation et de recouvrement des indemnisations au bénéfice des victimes d'infractions ont connu une très forte hausse ces dernières années. Le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), dont vous jugez que sa situation financière demeure fragile, détient néanmoins des actifs correspondant à trois ans d'indemnisation.

Enfin, je partage votre recommandation relative à l'évaluation systématique de la qualité des dispositifs d'aide aux victimes financés par le ministère de la Justice. Je note néanmoins que ces dispositifs font l'objet d'un objectif de performance et d'un indicateur associé intitulé « indice de satisfaction des victimes d'infractions sur l'aide apportée » dans les projets et rapports annuels de performances du programme 101. En sus de cet indicateur, dont la méthodologie a été entièrement refondée en 2011, la sous-direction de la statistique des études du Ministère de la Justice a conduit en 2011 une enquête qualitative complémentaire portant sur la satisfaction des victimes ayant eu un recours effectif aux permanences tenues par les associations d'aide aux victimes.

Deuxième partie
Les politiques publiques

Chapitre IV

La cohésion sociale

1 – Le logement social : les priorités géographiques

2 – Le système de retraite de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie : une réforme indispensable

1

Le logement social : les priorités géographiques

PRESENTATION

La France métropolitaine compte environ 4,5 millions de logements locatifs sociaux soumis à un loyer réglementé et ouverts aux ménages selon leurs ressources, soit 16 % des 28 millions de résidences principales.

Le financement de 131 000 nouveaux logements sociaux a consommé, en 2010, 594 M€ de crédits de paiement du budget de l'Etat. S'y sont ajoutés plus de 2 milliards de dépenses fiscales rattachables (TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière), les subventions de collectivités locales et d'Action logement (ancien 1 % logement financé par les entreprises) et la mobilisation de ressources de la Caisse des dépôts et consignations.

Le contexte des finances publiques a conduit, en 2011 et pour 2012, à prévoir une sensible réduction de cet effort budgétaire.

Il apparaît ainsi d'autant plus important que l'Etat se dote des moyens d'allouer les ressources aux territoires où le besoin est le plus élevé.

En 2009, selon le ministère chargé du logement, 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes, et seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues. Le ministère annonçait en conséquence un fort recentrage des priorités, déjà évoqué depuis 2006 mais jusqu'alors guère suivi d'effets.

Cette politique de recentrage a été conduite, de façon paradoxale, par référence, non au zonage conçu spécifiquement pour les logements sociaux, mais à une cartographie du territoire dessinée pour les aides à l'investissement locatif privé.

Au demeurant, ni l'un ni l'autre de ces deux zonages ne permettent de mesurer finement les besoins en logements sociaux sur les territoires et leur coexistence mal articulée induit, de surcroît, des effets négatifs pour la construction de ces logements.

La politique de concentration des financements sur les zones les plus tendues, mise en œuvre de façon effective depuis 2010, s'appuie ainsi sur des instruments inadaptés, parfois, même contre productifs, et ses résultats sont, à ce jour, modestes.

Tels sont les constats tirés par la Cour d'une récente enquête qui fait suite aux travaux conduits précédemment tant sur l'aide personnalisée au logement[337], qui relevaient que le zonage des aides était porteur d'inégalités, que sur la délégation des aides à la pierre[338].

Le contrôle a porté, cette fois-ci, sur la politique d'allocation des aides à la construction de logements sociaux. Il a été mené auprès de ses principaux acteurs et des préfets des régions métropolitaines.

Dans ses recommandations, la Cour appelle à une meilleure répartition dans les territoires de la programmation des logements sociaux et présente des perspectives pour aider à y parvenir.

I - Deux zonages inadaptés à la construction sociale

Pour la gestion et la programmation des politiques du logement, le territoire national est divisé en zones géographiques.

Le classement de chaque commune, selon ces zones, permet de connaître le type d'incitation fiscale et de priorité de construction de logement s'appliquant sur son territoire, le loyer maximal en vigueur selon la catégorie de logement réglementé, le niveau de ressources ouvrant droit à tel type de logement et le montant des aides au logement ouvert aux ménages.

Les aides de l'Etat à la construction de logements sociaux

Les logements sociaux relèvent de trois catégories, selon les aides ou agréments accordés par l'Etat et la nature des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations :

(1) Le prêt locatif aidé « intégration » (PLAI) finance des logements dont les loyers sont les plus bas, et qui sont réservés aux ménages qui cumulent des difficultés financières et sociales.

[337] Rapport public annuel 2007.
[338] Rapport public particulier, 2011 « Les aides à la pierre « .

(2) Le prêt locatif à usage social (PLUS) finance la plupart des logements sociaux destinés aux ménages à ressources modestes.

(3) Le prêt locatif social (PLS) finance des logements conçus pour qu'en zone tendue le loyer soit plus élevé que celui du PLUS mais plus bas que le loyer moyen du marché.

Des subventions de l'Etat d'un montant différent selon les zones lettres sont attribuées aux PLAI et aux PLUS, et une aide spécifique est réservée aux cas de « surcharge foncière », c'est-à-dire lorsque le prix des terrains est élevé.

Selon les catégories de logements locatifs, deux types de zonages s'appliquent.

A - Le zonage HLM : un outil inutilisé pour la programmation

Le zonage dit « locatif social », ou « HLM », a été établi en 1977 en vue du calcul des droits à l'aide personnalisée au logement. Il a été construit pour tenir compte des écarts entre les loyers de marché et les revenus des personnes, écarts plus ou moins grands selon les territoires, puis il a été étendu à toutes les aides personnelles au logement (APL).

Le zonage locatif social

La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.

La zone I bis, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.

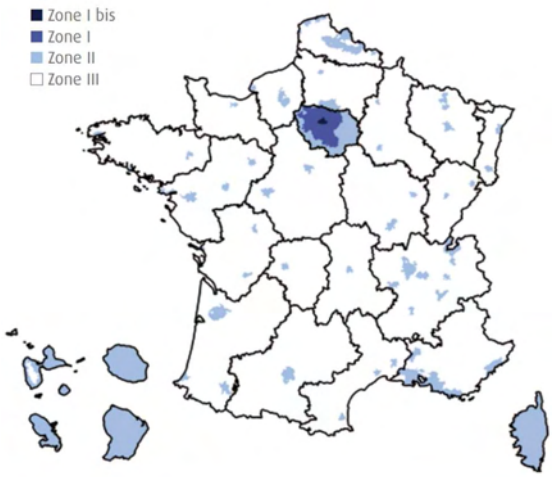
La zone II comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.

La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

Ce zonage – zones chiffres - conditionne le montant des loyers applicable par les organismes bailleurs de logements sociaux, les plafonds de ressources des ménages susceptibles de se voir attribuer un logement social, et le montant de l'APL en fonction du revenu des locataires.

Il s'applique seulement aux barèmes des aides personnelles au logement, les aides étant moins élevées dans les zones II et III, ainsi qu'aux plafonds de ressources et de loyer des logements sociaux ouverts aux ménages dont les revenus sont les plus modestes, financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou le prêt locatif à usage social (PLUS). Les plafonds des logements financés par un prêt locatif social (PLS) ne ressortent pas du zonage HLM, mais du zonage A, B, C,[339] ce qui ne favorise pas la cohérence du dispositif.

Carte n° 1 : Zonage utilisé pour les plafonds de ressources et de loyers du logement locatif social



Source : ministère chargé du logement (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)

[339] Voir l'encadré page 489.

De façon paradoxale, ce zonage HLM n'est pas utilisé pour la programmation de nouveaux logements sociaux.

Fondé sur des critères essentiellement démographiques, il a, en effet, été considéré comme trop sommaire. En outre, il n'a pas été révisé depuis 2005, et cette dernière révision n'a concerné que Paris et la petite couronne, ainsi que quelques communes du Genevois français.

Ce défaut d'actualisation s'explique, à titre principal, par des considérations budgétaires : le reclassement de communes à un niveau supérieur aurait augmenté le nombre des bénéficiaires éligibles au montant maximal des aides personnelles au logement ; il aurait donc encore accru le montant des crédits ouverts qui se sont élevés à 5 369 M€ en 2010, à 5 543 M€ en 2011 et à 5 558 M€ dans le projet de loi de finances pour 2012.

B - Une utilisation du zonage locatif privé au-delà de son objet initial

Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement privé locatif consistent en des réductions d'impôt pour les investisseurs qui louent leur bien dans certaines conditions.

Pour chacun des dispositifs incitatifs qui se sont succédé, ont été créés des zonages – zones lettres – qui délimitent les territoires éligibles à la déduction fiscale.

Le dispositif « Scellier », actuellement en vigueur et qui le restera jusqu'à la fin de 2012, s'applique à deux types de logements :

- le premier, à loyer « intermédiaire », offre de plus fortes réductions d'impôts et le locataire doit justifier de ressources inférieures à un plafond ;
- le second, à loyer dit « libre », dont le locataire n'est soumis à aucune condition de ressources, mais dont le loyer est néanmoins plafonné.

Ce zonage fixe la modulation des plafonds d'accès et de loyer, commune par commune. Jusqu'en décembre 2010, le dispositif a fonctionné à guichet ouvert, sans accord préalable de l'Etat. Ce n'est que depuis 2011 qu'un agrément a été instauré, mais uniquement pour la zone la moins chère.

Pour évaluer la nécessité de financer – ou non – la construction de nouveaux logements locatifs sociaux, l'administration mesure la « tension » avec un instrument conçu pour autoriser et moduler la dépense fiscale en faveur de l'investissement locatif privé.

Il est fait l'hypothèse que l'analyse du marché du logement permet de repérer les zones tendues caractérisées par un niveau élevé des loyers de l'offre locative privée et du prix des transactions immobilières. C'est dans ces zones qu'il conviendrait en conséquence de soutenir la construction, notamment celle de logements sociaux, afin de faire baisser le niveau des loyers par une offre plus abondante et de permettre aux foyers aux revenus modestes de se loger.

Ainsi, l'hypothèse revient à considérer que des prix élevés sur le marché locatif privé indiqueraient au même endroit un besoin en construction de logements locatifs sociaux.

1 - Un zonage partiellement révisé

Ce zonage a été constitué en 2003 pour le dispositif « Robien » de soutien à l'investissement locatif[340], puis adapté aux mesures qui lui ont succédé.

La version actuelle, dite « Scellier », est issue d'une révision conduite en 2009 et aménagée en 2010. Elle a porté de quatre à cinq le nombre de zones géographiques : A Bis, A, B1, B2, C, dans un ordre décroissant de tension.

Le zonage de l'investissement locatif ou zonage Scellier

Z**one A bis :** Paris et des communes proches de Paris. Cette zone est identique à la zone I bis pour les offres de prêt émises avant le 1er juin 2011 ; elle a été étendue pour les offres de prêt émises après le 1er juin 2011 ;

Z**one A :** départements de la petite couronne, une partie des communes des départements de la grande couronne les plus proches de Paris, certaines communes de l'Ain et de Haute-Savoie (proches de Genève), des Alpes-Maritimes et du Var (sur le littoral, de Hyères à Menton) ;

Z**one B :** des communes de la grande couronne, des agglomérations de plus de 50 000 habitants considérées comme tendues, certaines communes où les loyers étaient élevés, les îles non reliées au continent, les départements et territoires d'outre-mer, le pourtour de la Côte d'Azur. La zone est subdivisée en **zone B1** et **zone B2** selon la taille de l'agglomération (plus de 150 000 habitants) et l'intensité de la tension ;

Zone C : le reste du territoire.

Pour la révision de 2009, sur la base du zonage Robien et des informations recueillies auprès de professionnels du logement privé,

[340] Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003.

l'administration centrale du ministère chargé du logement a examiné des indicateurs de tension du marché regroupés en deux indices. Il est ressorti de l'examen de ces indices que le critère prépondérant est celui des prix de marché tant des locations que des transactions.

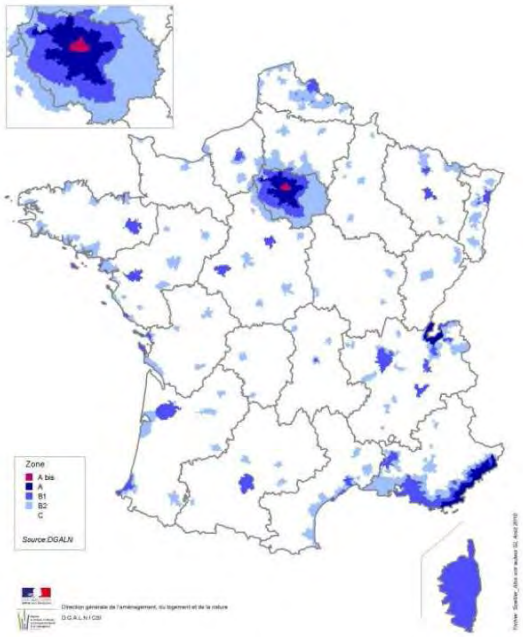
Des propositions de déclassement (passage dans une catégorie moins tendue) et de reclassement (passage dans une catégorie plus tendue) ont été ensuite formulées et soumises aux 22 services déconcentrés régionaux de l'Etat compétents.

Seuls six d'entre eux ont répondu. Il a été, par ailleurs, décidé, en concertation avec les représentants des professionnels, de classer de façon identique les communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale, sauf différences manifestes de tension. Après consultation des associations représentant les élus locaux, la liste des communes par zone a été arrêtée.

Toutefois, si en avril 2009, 795 reclassements indiquant une plus grande tension ont bien été mis en œuvre, il a été décidé de repousser en fin d'année le déclassement des communes de la zone B à la zone C, dans le cadre du plan de relance, pour soutenir le secteur du bâtiment dans toutes les communes. A ce jour, aucun déclassement n'a cependant été opéré.

Faute d'actualisation, le zonage A, B, C ne reflète donc pas la tension en zones B2/C pour plusieurs agglomérations dont le changement de catégorie avait été évoqué. En revanche, la zone A en région Ile-de-France a été scindée en A et en Abis par deux arrêtés successifs parus en décembre 2010 et juin 2011.

Carte n° 2 : Zonage utilisé pour les aides au logement locatif privé et pour la programmation du logement locatif social



Source : ministère chargée du logement (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)

2 - Un zonage sommaire

Au niveau national, les sources d'information disponibles pour mesurer la tension sont nombreuses mais dispersées, non exhaustives et souvent peu fiables.

Il n'existe pas, en effet, de système d'information unique permettant de connaître l'évolution du parc social. Comme la Cour l'a déjà montré, les systèmes d'information centraux ne s'améliorent que lentement[341]. Ils privilégient, en outre, le suivi financier aux dépens du suivi des réalisations.

Ainsi, la connaissance du parc social repose sur deux types d'enquêtes dont les auteurs, le champ et les résultats sont différents. Les données dont le niveau de précision géographique est le plus fin – les recensements de l'INSEE et la base FILOCOM qui rassemble des

[341] Cf. Rapports sur « Les aides au logement dans le budget de l'Etat » (juin 1994) et sur « Les aides à la pierre » (mai 2011).

informations fiscales sur le logement –, présentent des faiblesses et leur fiabilité est contestée. S'agissant de la connaissance des loyers, les informations disponibles sont souvent incomplètes et les différentes sources ont adopté des approches méthodologiques différentes, faute d'un outil national.

De plus, il n'existe aucune information, au plan national, sur le volume et la localisation des réalisations correspondant à des investissements locatifs privés financés grâce aux dépenses fiscales, ni a fortiori sur leur occupation et les loyers réels pratiqués.

Il manque un outil prospectif de l'évolution des besoins en logements sociaux. La Cour souligne à nouveau la nécessité d'améliorer, au niveau national, les outils de connaissance du parc social de logements et de son évolution.

En revanche, dans plusieurs régions, la connaissance du parc existant, de la tension des marchés du logement et des besoins en logements privés et sociaux a été souvent complétée par des études spécifiques qui portent tant sur la prévision de l'évolution des besoins que, de façon plus fine, sur la mesure de la tension.

Les comités régionaux de l'habitat (CRH), instances de concertation rassemblant les partenaires de la politique du logement, ou les préfets de région lorsqu'ils procèdent à la répartition des objectifs de construction de logements sociaux entre les territoires, commencent à s'appuyer sur ces études. Certains services déconcentrés régionaux – les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) – ont été amenés à construire des référentiels partagés, fondés sur une cartographie des besoins et de la tension différente du zonage A, B, C. En Auvergne, Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, un zonage spécifique a été construit pour répartir les financements et ainsi orienter la programmation.

Ces enquêtes ou ces études complètent les indicateurs disponibles au niveau national. Dans certaines régions, les besoins des ménages aux revenus les plus modestes sont pris en compte et, parfois, l'état d'occupation du parc fait l'objet d'une analyse approfondie.

Ainsi des travaux ont été conduits dans plus de la moitié des régions, aboutissant parfois à des connaissances fines du terrain (dix classes distinguées en Haute-Normandie ou six indices de tension en Midi-Pyrénées, par exemple), et ces études fondent les demandes d'ajustement formulées par les services déconcentrés de l'Etat.

3 - Un zonage critiquable

Le zonage tel qu'il résulte de la révision de 2009 fait l'objet de contestations. Elles reflètent, d'un côté, les lacunes au plan national et, de l'autre, les progrès dans la connaissance de la situation du marché du logement et de la réalité des besoins en logements sociaux aux échelons locaux.

En Alsace, le préfet considère que « *la démarche méthodologique qui a présidé au classement en zone C et B, à l'époque où ce classement a été élaboré, péchait par un manque de rigueur* ». Il souligne que des communes de zone C, dont les besoins en logements sont attestés selon les études régionales, ne peuvent attirer les investisseurs privés et auraient dû être reclassées et qu'inversement, des communes classées en zone B « *n'auraient jamais dû (l') être* ».

En Aquitaine, le préfet estime indispensable d'envisager un ajustement des zonages : les communes du bassin sud d'Arcachon, classées en zone B2 et en zone III, devraient être reclassées en zone B1 et II, « *le territoire qu'elles recouvrent étant aussi tendu que la communauté urbaine de Bordeaux et le Pays basque* ».

En Auvergne, la révision de 2009 a déclassé de B1 à B2 les communes de l'agglomération clermontoise à l'exception de Clermont-Ferrand et de Chamalières, ce qui, affirme le préfet, ne se justifie pas. Selon lui, l'ensemble de l'agglomération clermontoise connaît une tension, à l'inverse des agglomérations de Montluçon et de Vichy, également classées en B2. Les communes de Moulins, du Puy-en-Velay et d'Aurillac relèvent également davantage, selon lui, de B2 que de C, à la différence des communes rurales environnantes.

En Bretagne, il est estimé que le zonage montre de nombreuses lacunes, dont la principale est de ne pas tenir compte des critères définis par la loi SRU, et qu'en tout état de cause « *des zones tendues, notamment sur le littoral, n'entrent pas dans le zonage* ».

En Franche-Comté, la zone frontalière avec la Suisse connaît une tension plus forte que le reste du territoire, laquelle n'est pas traduite dans le zonage.

Le préfet de Basse-Normandie considère que le classement Scellier « *reflète globalement les tensions sur le marché du logement* ». Il a cependant récemment demandé le reclassement de l'agglomération de Caen en zone B1 et des secteurs côtiers en B2, sur le fondement d'une étude locale approfondie, basée sur une comparaison avec sept agglomérations de caractéristiques similaires à celle de Caen mais classées en zone B1.

En Haute-Normandie, les agglomérations du Havre, de Rouen et d'Evreux, auparavant partiellement classées en C, ont été reclassées en B2 en 2009, mais les services de l'Etat considèrent que cette révision est insuffisante et que le nouveau dispositif Scellier empêche des investissements privés dans des pôles de développement, comme Dieppe ou Vernon, restés en zone C, alors qu'ils auraient dû être en B2.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le préfet estime que le marché immobilier est en tension dans l'ensemble de la région et que le zonage Scellier est trop restrictif. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, Aix et son agglomération sont classées en zone B1, alors que les niveaux de loyer pratiqués sont parmi les plus élevés de la région. Les services de l'Etat, qui avaient proposé le reclassement de l'agglomération en zone A en 2009, n'ont pas été suivis.

En Picardie, depuis la prise en compte en 2010 du zonage A, B, C dans l'établissement de la programmation, de nombreux acteurs régionaux « *ont exprimé des doutes sur la capacité du zonage actuel à traduire les tensions entre l'offre et la demande* ». Il a été proposé, lors de la réunion de février 2011 du comité régional de l'habitat, « *d'analyser la pertinence du zonage en testant sur les territoires une série d'indicateurs* ».

En Ile-de-France, le zonage Scellier a été modifié fin 2010 et mi-2011 avec la création puis l'extension d'une zone A bis, dont les plafonds de loyers sont les plus élevés, alors que dans les autres zones, A comprise, les loyers plafonds ont baissé en janvier 2011 pour les opérations nouvelles.

Cette révision n'a aucun impact sur les priorités en matière de logement social, puisqu'il est fait bloc des résultats des zones A et A bis.

Selon le préfet de la région Ile-de-France, ce zonage reflète assez fidèlement les évolutions suivies par les marchés locaux de l'immobilier pour le neuf du fait de sa mise à jour souvent renouvelée ; ses seuls détracteurs sont les promoteurs constructeurs, qui ont intérêt à une extension de la zone A bis afin de pouvoir proposer des programmes offrant à l'investisseur les loyers les plus élevés.

C - Deux outils mal articulés

1 - Des difficultés à construire pour les plus défavorisés

La coexistence de deux zonages, dont l'un non révisé depuis 2005 et l'autre partiellement révisé en 2009, a des conséquences négatives.

En 2003 et 2005, les révisions du zonage HLM, dont le but était de réduire les distorsions avec le zonage de l'investissement locatif privé, ont concerné l'Ile-de-France et, pour une part, le Genevois français. Pour le reste du territoire, la révision a été reportée *sine die*.

En conséquence, il existe, dans certaines régions, des écarts préoccupants entre les zones lettres et les zones chiffres, notamment en Rhône-Alpes et sur le littoral en Provence-Alpes-Côte d'Azur. En Rhône-Alpes, il s'agit principalement de la région frontalière avec la Suisse, mais en Provence-Alpes-Côte d'Azur et plus largement en bordure de la Méditerranée, de nombreux secteurs tendus selon le zonage Scellier (A et B1) sont dans la zone la moins tendue du zonage social (III).

Ces écarts ont plusieurs conséquences.

Tout d'abord, les investissements en zone Scellier libre renforcent la tension sur le foncier et rendent ainsi la construction de logements sociaux plus difficile et, à tout le moins, plus coûteuse.

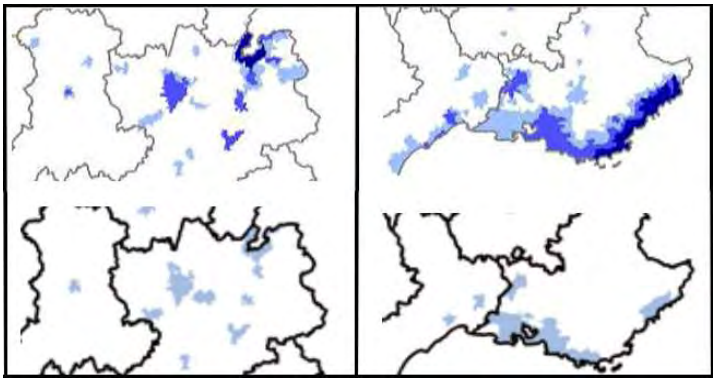
Par ailleurs, les opérations de construction de logements destinés aux plus défavorisés (aides PLAI et PLUS) ne sont pas faciles à équilibrer. En effet, en zone III, les plafonds des loyers sociaux sont les plus bas (pour le PLAI, 4,34 € le m² contre 5,34 € en zone I, soit 18 % de moins). Même si les subventions de l'Etat sont plus élevées pour ce type d'opérations, elles sont insuffisantes pour parvenir à l'équilibre. Dès lors, il est difficile, selon les bailleurs, de construire des logements des régimes d'aides PLAI et PLUS dans ces secteurs, sauf à obtenir une aide importante des collectivités locales pour équilibrer les plans de financement.

Enfin, depuis que les plafonds de loyers des opérations bénéficiant de l'aide PLS, le haut de gamme du logement social, sont fixés en référence au zonage Scellier, elles sont devenues bien plus attractives dans les secteurs concernés.

2 - Des difficultés renforcées par des effets de frontière

On observe, dans les secteurs de changement de zone, des effets de frontière ou des effets de seuil. D'une commune à l'autre, alors que les différences de besoins en logements ne sont pas attestées, la situation peut changer considérablement pour les locataires comme pour les investisseurs.

Carte n° 4 : Ecarts constatés dans certaines régions entre zonage Scellier (en haut) et zonage HLM (en bas)



Source : ministère chargé du logement

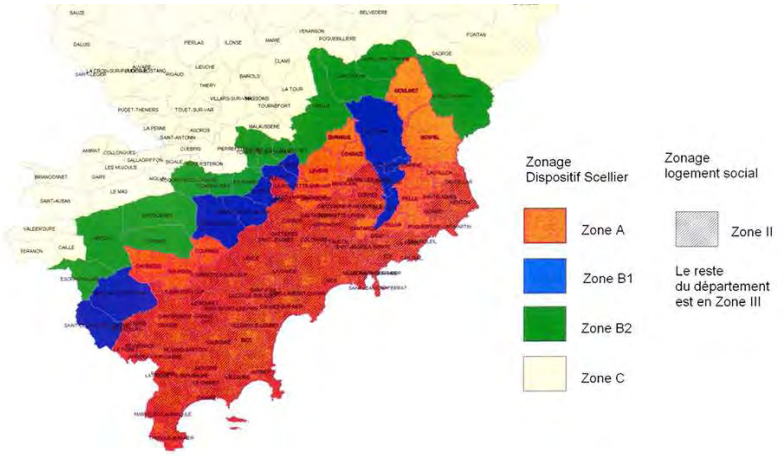
Rhone-Alpes *Provence-Alpes-Côte d'Azur*

Ainsi, dans le Var, l'agglomération toulonnaise est en zone II et B1, la bande littorale est en zone III (hors communes proches de Toulon) et en zone A. La commune d'Hyères, à la frontière des deux zonages, est en A et II, alors que sa voisine de La Londe est en A et III et, à l'Ouest, La Garde est en II et B1.

Dans les Alpes-Maritimes, sur 27 communes de zone A composant la communauté urbaine de Nice, 17 sont en zone II et 10 en zone III. Les autres communes du département, qu'elles soient en zones B1 ou B2, sont toutes en zone III. La communauté urbaine a attiré à plusieurs reprises depuis 2008 l'attention du ministre, écrivant, par exemple, le 12 mars 2010 que *« les prix de revient du logement locatif social sont équivalents à ceux de la zone I, voire de la zone I bis. Un comparatif avec une dizaine de communautés d'agglomération ou communautés urbaines classées en zone II classe notre communauté comme étant la plus chère* ».

Dans ces deux départements, le besoin de logements sociaux est avéré. Ainsi, dans l'agglomération niçoise, plus de la moitié de la population peut prétendre à un logement des régimes d'aide PLAI ou PLUS alors que les plus importantes communes restent très au-dessous des objectifs de 20 % de logements sociaux prévus par la loi solidarité et renouvellement urbains (Nice : 11,80 %, Saint-Laurent-du-Var : 9,10 %, Cagnes-sur-Mer : 5,64 %).

Carte n° 5 : Ecarts constatés dans les Alpes Maritimes (partie littorale) entre zonage Scellier et zonage HLM



Source : préfecture des Alpes-Maritimes

La contradiction peut aussi affecter la situation de régions moyennement tendues, comme la Picardie où la moitié des ménages résidant en zone B réside également dans une commune classée en zone III. L'effet de frontière concerne les communes du sud de l'Oise où les loyers plafonds des opérations sont inférieurs de 8 % à 23 % aux loyers correspondants du Val-d'Oise. En conséquence, les bailleurs d'Ile-de-France réalisent peu d'opérations dans l'Oise, alors que ceux de l'Oise réalisent régulièrement des opérations en Ile-de-France.

En Gironde, il est difficile d'équilibrer les plans de financement des projets dans les communes du sud du bassin d'Arcachon, classées en zone III, alors que la tension est forte et le foncier cher. Des subventions de surcharge foncière importante doivent être mobilisées. Or, ces communes étant également en zone B2, elles ne peuvent plus, en toute rigueur, bénéficier de telles aides en 2011.

En Languedoc-Roussillon, les services de l'Etat indiquent que *« les plafonds de loyer applicables dans certaines parties de la zone III (territoire de la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée, Sète, et plus largement toute la frange littorale, classée en grande partie en zone B tendue…) sont loin de la réalité du niveau des loyers* ».

Enfin, en Haute-Normandie, dans les Pays de la Loire et en Lorraine, une même discordance peut être observée entre les zonages, en

particulier dans les agglomérations, mais avec de moindres conséquences que dans les régions très tendues.

Le mauvais recouvrement des deux zonages a ainsi des effets négatifs sur la construction de logements sociaux sur certains territoires.

3 - Un biais tenant aux écarts de plafonds de loyers

Les études de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Ile-de-France mettent en lumière que Paris et la petite couronne présentent non seulement des loyers élevés, mais encore un très gros écart dans l'offre existante, entre les loyers du parc social et les loyers du parc privé, y compris aidé par les dépenses fiscales.

De forts écarts sont relevés entre communes de la même zone, ou entre arrondissements parisiens. Il existe très peu d'offres dans les loyers intermédiaires (PLS) et le régime Scellier social est trois fois plus élevé que le PLUS. On constate que 30 % des logements sociaux ont un loyer inférieur à 5,5 € du m², alors que 40 % des loyers du parc privé se situent entre 17 et 22 € du m².

	Zone I bis	**Zone I**	**Zone II**	**Zone III**
PLAI	5,68 €	5,34 €	4,68 €	4,34 €
PLUS	6,38 €	6,00 €	5,27 €	4,89 €

A contrario, le loyer du régime Scellier intermédiaire en zone C[342] est inférieur d'un centime par m² à celui du loyer du PLUS de zone III, ce qui évidemment n'incite pas à investir.

En zone B2 par contre, il est plus élevé d'un facteur multiplié par 1,7 par rapport au régime PLUS de zone III mais à peine supérieur au régime PLS.

SCELLIER METROPOLE	**Zone A bis**	**Zone A**	**Zone B1**	**Zone B2**	**Zone C**
Secteur libre	21,70 €	16,10 €	13,00 €	10,60 €	6,10 €
Secteur intermédiaire	17,36 €	12,88 €	10,40 €	8,48 €	4,88 €
PLS	12,45 €	9,57 €	8,25 €	7,90 €	7,35 €

[342] Depuis 2011 les constructions bénéficiant du régime Scellier en zone C doivent faire l'objet d'une dérogation.

Dans les zones tendues, ces écarts entre plafonds de loyers ont favorisé l'investissement locatif et contribué à renchérir le prix des terrains disponibles.

Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, le département et les communes ont augmenté leurs aides à la construction de logements sociaux, sans pouvoir toujours compenser le coût du foncier. Les opérateurs privés ont, en effet, les moyens d'acheter plus cher les terrains pour monter des opérations en régime Scellier, d'autant plus que les promoteurs font une publicité agressive pour vendre de telles opérations : plusieurs vendeurs de programmes affichent ainsi que le locataire paiera 50 % de l'acquisition, les finances publiques 32 % et le propriétaire 18 % seulement.

En l'absence d'étude à l'échelle de l'ensemble de la France, faute de collecte des informations par les services de l'Etat sur les opérations d'investissement locatif privé, aucune conclusion générale ne peut être tirée, mais les analyses produites pour certains marchés locaux comme les observations de plusieurs préfets de région permettent, toutefois, de constater des effets contraires aux résultats escomptés :

- augmentation de la vacance du parc privé et social dans certaines agglomérations dont le marché du logement est détendu ;
- atonie du marché locatif dans des villes moyennes d'Aquitaine et de Poitou-Charentes, en raison de l'absence de locataires pour des produits défiscalisés à loyers élevés ;
- inadéquation entre l'offre et la forte demande de logements de grande taille, l'investissement locatif aidé privilégiant les logements de petite taille[343] ;
- renchérissement du foncier là où la demande de logement est la plus forte (zones A et A bis) et ainsi aggravation des difficultés de construction des logements sociaux et singulièrement des plus sociaux d'entre eux (PLAI).

4 - Peu de sorties du parc HLM dans les zones tendues

L'aide à l'investissement locatif privé est justifiée par la perspective d'offrir à des ménages éligibles au parc social la possibilité de

[343] Cf. Rapport de l'inspection générale des finances, 2011, annexe sur « l'évaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif », p. 16 : « La surface moyenne des logements bénéficiant du dispositif Scellier (échantillon déclaré en 2010) est de 62 m². »

changer de logement, libérant ainsi du logement social pour de nouveaux entrants.

Ceci implique, dans le contexte d'une faible évolution de l'aide personnalisée au logement (APL), une amélioration de la situation financière des ménages concernés et une graduation dans les loyers et les restes à charge (après allocations logement) de façon à favoriser le passage du parc social à un parc intermédiaire.

En effet, les logements privés aidés, dits Scellier, sont destinés à des personnes qui disposent de près de trois fois plus de ressources que les locataires du parc très social et peuvent donc payer des loyers également trois fois plus élevés.

Des ajustements sont bien sûr possibles, avec des marges offertes aux bailleurs bénéficiant des aides PLAI et PLUS, variables selon les territoires ; de même, sont imposés des plafonds de loyers et les investisseurs doivent parfois consentir des loyers moins élevés que ces valeurs plafonds. Toutefois, les écarts restent très élevés.

Cependant, si l'objectif est d'aider à constituer un parc diversifié dans les zones les plus tendues, aligner les logements privés aidés sur le loyer constaté dans le parc privé ne facilite pas, pour le public concerné, la fluidité du parc.

Un locataire de logement social ancien ayant droit au maintien dans les lieux n'est pas incité à le quitter pour payer un loyer trois fois plus élevé en locatif privé, sauf s'il lui est appliqué, en toute rigueur, un niveau élevé de supplément de loyer de solidarité (surloyer).

Pour un ménage constitué d'un couple et de deux enfants logé en zone A bis dans un logement de 80 m² au loyer plafond du régime d'aide PLUS (6,38 €/m²) et acquittant donc un loyer hors charge d'environ 500 €, le loyer réel avec application du supplément de loyer de solidarité devrait être de 567 € pour un revenu du ménage de 63 000 €, de 994 € pour un revenu de 81 000 € et de 1 757 € pour un revenu de 150 000 € (source : ADIL 75).

C'est donc à partir d'un revenu de 150 000 € annuel que ce ménage pourrait être incité à se loger dans un Scellier libre pour acquitter un même montant de loyer, et de 81 000 € qu'il pourrait préférer un PLS… si son revenu n'était pas supérieur au plafond du régime d'aide PLS pour cette composition familiale.

La constitution d'offres nouvelles bénéficiant du régime Scellier libre dans les zones déjà les plus chères dissuade les investisseurs de rechercher des solutions pour proposer les loyers intermédiaires.

Dans les zones A, il n'est pas cohérent d'autoriser de telles opérations dans les communes qui n'ont pas atteint l'objectif de la loi, dite SRU, du 13 décembre 2000 de 20 % de logements sociaux et ne se sont pas engagés dans un processus de rattrapage progressif. Dans ce cas, la dépense publique liée au Scellier a permis d'augmenter encore le nombre des logements au prix du marché et non celui des logements sociaux.

II - Un recentrage insuffisant sur les zones prioritaires

A - Un recentrage tardif

Le zonage A, B, C ne sert pas seulement au calcul des plafonds de loyer ou de ressources, mais aussi pour la quantification des besoins, l'attribution de crédits et de droits à construire, ainsi que pour l'évaluation de la politique de financement des logements locatifs sociaux. Plusieurs des indicateurs retenus pour évaluer l'efficacité de la politique de construction de logements sociaux s'y réfèrent.

La procédure de financement et d'agrément des logements locatifs sociaux

La reconnaissance d'une opération en tant qu'opération de logement social, qui ouvre droit aux prêts et aides de l'Etat, relève soit des services déconcentrés de l'Etat, les directions départementales des territoires (DDT), soit des collectivités signataires d'une convention avec l'Etat[344]. Le nombre d'opérations pouvant bénéficier de ces aides directes et indirectes est défini à la suite d'une procédure associant les niveaux national, régional et local.

Depuis 2006, des crédits sont inscrits en autorisations d'engagement dans le programme 135 du budget de l'Etat « Développement et amélioration de l'offre de logement » correspondant aux subventions pouvant être accordées au titre de la construction de logements sociaux.

[344] Cf. Rapport public thématique de la Cour des comptes, « *Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalité et aux départements* », mai 2011.

Ces crédits sont ensuite répartis par région par le responsable de programme à l'administration centrale du ministère chargé du logement, (la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature), sur la base du cadrage du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, puis notifiés aux préfets responsables des budgets opérationnels du programme (BOP). L'enveloppe ainsi attribuée est assortie d'objectifs de financement de logement par type de produits (PLAI, PLUS, PLS).

Les préfets de région distribuent à leur tour les enveloppes et les objectifs entre les préfets de département (directions départementales des territoires) et les collectivités délégataires, qui attribuent les agréments dans leur ressort territorial, le cas échéant en concertation avec des collectivités locales situées dans leur agglomération ou département.

1 - Depuis 2006, une volonté affirmée de construire plus en zones tendues

Entre 2003 et 2010, la part des logements sociaux situés en zone A a légèrement diminué, passant de 28 % à 27,8 %. Comme il peut s'écouler jusqu'à quatre ans entre la notification d'une programmation à un préfet de région et la mise en service d'un logement, ce résultat témoigne de la politique conduite jusqu'en 2006.

Pour concentrer les aides là où elles étaient le plus nécessaires, un objectif de recentrage des financements et des droits à construire sur les zones tendues est affiché depuis 2006. Cet objectif a été plus nettement affirmé à partir de l'année 2009.

Ce recentrage des financements ne s'est pas concrétisé jusqu'en 2009. Cette année-là, 24,7 % seulement des logements ont été financés en zone A, alors que la cible fixée quatre années auparavant était de 30 %.

Le recentrage des financements des logements sociaux dans les projets de lois de finances

Le zonage du locatif privé a servi de base pour ce recentrage c'est-à-dire la concentration des financements dans les zones classées comme les plus tendues. Fin 2005, la cible pour 2009 était de 30 % (zone A), 45 % (zone B) et 25 % (zone C). Elle a été reconduite à l'identique fin 2007 pour 2011.

A compter du projet de loi de finances 2009, le recentrage sur les zones tendues a été réaffirmé avec une cible plus exigeante pour la zone A au détriment de la zone C : « *Compte tenu de la nécessité de produire des logements sociaux en zones tendues il est proposé de maintenir des objectifs ambitieux pour la zone A (cible 2011 à 35 %) et la zone B (45 %) tout en limitant les objectifs de la zone C (20 %)* ».

En 2011, la cible de la zone C est descendue à 15 % et celle de la zone B a augmenté de cinq points.

En 2009, dans plusieurs régions, la part de la zone C a été supérieure à 50 %. Or, depuis avril 2009, il existe dans toutes les régions au moins une zone B2. Avec un zonage pertinent, les financements auraient dû être concentrés dans les zones relativement les plus tendues.

Ce n'a pas été le cas en Auvergne (62 % en zone C), en Bourgogne et en Franche-Comté (59 %), dans le Centre, en Haute-Normandie, en Poitou-Charentes, en Picardie.

Part de chaque zone dans le financement des logements sociaux

	2005	2006	2007	2008	2009
A	19,8 %	21,9 %	22,4 %	25,4 %	24,7 %
B1	26,9 %	26,1 %	27,5 %	26,2 %	27,5 %
B2	25,7 %	22,3 %	23,2 %	23,4 %	24,5 %
C	27,6 %	29,6 %	26,9 %	25,1 %	23,3 %

Source : ministère chargé du logement - Infocentre SISAL

Ainsi, entre 2005 et 2009, près de la moitié des logements sociaux ont été financés en zones C et B2.

2 - Une réorientation tardive des financements vers la zone la plus tendue

En 2010 et 2011, pour favoriser le recentrage de la programmation, les subventions au logement très social (PLAI) ont été modulées selon les zones (12 500 € par logement en zone A, 11 000 € en zone B1, 9 500 € en zone B2 et 8 000 € en zone C) ; une prime « relance » a été accordée pour les premiers dossiers de PLUS et PLAI neufs, déposés avant le 30 juin 2010 en zones tendues.

Dans la même période, l'enveloppe « surcharge foncière » destinée à compenser le coût du foncier et à permettre l'équilibre des opérations a nettement augmenté, passant de 143 M€ en 2009 à 203 M€ en 2011, après

une baisse sensible en 2009. Elle a été réservée à la zone A et aux agglomérations les plus tendues de la zone B1.

Pour répartir les objectifs et les enveloppes, le ministère chargé du logement a classé en 2011 les régions en cinq groupes, en s'appuyant sur six indicateurs : le taux de vacance, le taux de mobilité, les prévisions d'évolution démographique entre 2000 et 2030, le parc social pour 1 000 habitants, le nombre de recours au titre de la loi DALO depuis janvier 2008 et le pourcentage de ces recours satisfaits.

En 2010, le recentrage a été manifeste dans les objectifs et crédits attribués par région : les objectifs de six régions augmentent (principalement l'Ile-de-France, avec + 36 %, ainsi que les Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, la Haute-Normandie) ; la baisse est supérieure à 20 % pour sept régions.

En 2011, la même tendance se confirme : alors que les objectifs nationaux diminuent de 9 % et de plus de 20 % dans onze régions, l'Ile-de-France (+ 4 %) et PACA (+ 2 %), les deux régions les plus tendues, font exception avec une légère hausse.

Le classement des régions selon leur niveau de tension

Groupe 1 : Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur

Groupe 2 : Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon

Groupe 3 : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Corse.

Groupe 4 : Alsace, Bretagne, Centre, Lorraine, Haute-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes

Groupe 5 : Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Limousin, Basse-Normandie.

Ce mouvement a contribué à augmenter le poids de certaines régions : l'Ile-de-France représente en 2010 près du quart de l'objectif total pour la métropole ; l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Nord-Pas-de-Calais, en représentent plus de la moitié. A l'inverse, neuf régions en représentent chacune moins de 2 % et ensemble environ 10 % : Bourgogne, Picardie, Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne, Auvergne, Basse-Normandie, Franche-Comté, Limousin et Corse.

Cette réorientation est encore plus visible s'agissant des crédits notifiés. En 2011, pour les régions suivantes, l'enveloppe est inférieure,

voire très inférieure, à celle qui leur avait été attribuée en 2005 : Alsace, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Basse et Haute-Normandie, Poitou-Charentes.

Même si certaines régions ont continué à financer relativement davantage de logements en zone détendues (en C plutôt qu'en B2 notamment), la baisse des crédits disponibles et des cibles fixées a favorisé mécaniquement, au niveau national, le recentrage souhaité.

Ainsi, en 2010, les financements et agréments (hors interventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) ont été réorientés vers la zone A, qui a gagné 8,2 points par rapport à 2009 et représente 33,4 % du total ; la zone C, elle a perdu plus de 4 points et représente moins de 20 % du total.

B - Des besoins prioritaires mal pris en compte

1 - Des objectifs inadéquats dans certaines régions

Les mesures prises pour soutenir le logement social se sont succédé de 2005 à 2009[345], portant l'objectif d'offres nouvelles de 100 000 logements en 2006 à 142 000 en 2008 et 2009, dont 100 000 logements bénéficiant des aides PLAI et PLUS.

Les objectifs annuels ont été déclinés par région. Or, plusieurs régions ne sont pas parvenues à atteindre les cibles PLAI-PLUS qui leur étaient fixées. En 2005, par exemple, les financements ont représenté 43 % de l'objectif initial de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur mais 127 % de celui du Nord-Pas-de-Calais.

Pour arrêter les nouveaux objectifs, il a donc été tenu compte de la capacité de programmation de l'exercice antérieur. Celles-ci n'étant pas corrélée à la tension du marché locatif, les cibles quantitatives ont pris le pas sur la volonté de recentrage.

Ainsi, l'examen de l'évolution des objectifs fixés par région ne fait ressortir aucune tendance forte, de 2005 à 2009, en faveur des régions les plus tendues.

En Franche-Comté, le taux de réalisation des objectifs a été inférieur à 70 % de 2007 à 2009. Par exemple, dans le Jura, les capacités

[345] Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ; loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ; plan de relance de décembre 2008.

de production des bailleurs ont été fortement mobilisées par le programme national de rénovation urbaine (PNRU), ce qui explique les faibles taux de réalisation hors zones d'intervention de l'agence nationale pour la rénovation urbaine durant cette période. Dans ces conditions, une sélection des opérations selon la plus ou moins forte tension territoriale n'était pas une priorité.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le taux de programmation a été inférieur à 80 % pour les logements bénéficiant d'aides PLAI-PLUS depuis 2007, alors que le parc social de la région était considéré comme faible et les besoins incontestablement importants. L'objectif a donc été de programmer pour atteindre les objectifs fixés ; comme l'indique la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), « *en tout état de cause, la programmation des objectifs tient compte avant tout des besoins mais aussi de la capacité des territoires à produire* ».

Les délégataires[346] se sont fortement impliqués, dans de nombreux cas, pour atteindre les objectifs définis nationalement.

La Cour a déjà souligné, dans son rapport public thématique de mai 2011 sur la délégation des aides à la pierre, cette forte implication en ce qui concerne les objectifs de production des logements les plus sociaux (aides PLAI et PLUS).

Toutefois, elle y a également relevé le risque d'une « *déconnexion entre les objectifs de la délégation et la capacité des délégataires, analysée au travers de leurs programmes locaux de l'habitat* » : « *A l'exception des collectivités qui avaient, notamment, élaboré un programme local de l'habitat fondé sur des études approfondies, les délégataires ne disposaient pas d'une connaissance des marchés, du parc existant ou des besoins distincte de celle des services déconcentrés.* » Beaucoup ont donc accepté les propositions de l'État.

2 - Les exigences propres à la loi SRU

Dans certaines communes, les logements locatifs sociaux doivent représenter 20 % de leurs résidences principales[347] en application de la loi, dite SRU, du 13 décembre 2000. Si elles ne remplissent pas leurs obligations, la construction de logements sociaux y est bien évidemment prioritaire, quelle que soit la zone (A, B, C) où elles sont situées.

[346] Voir l'encadré ci-avant, page 507.
[347] Article 55 de la loi dite SRU codifié à l'article L. 302-5 du code la construction et de l'habitation.

En zones tendues A et B1, pendant la période 2005-2010, la part de ces communes représente environ la moitié du total des financements. En Ile-de-France comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la programmation a été prioritairement orientée vers les communes qui devaient satisfaire à ces obligations et rattraper leur retard. En zones C et B2, cette part est plus faible : 3 % en zone C, dans laquelle seules 61 communes ont été concernées, mais 24,4 % en zone B2, soit plus de 33 000 logements, ce qui est loin d'être négligeable.

3 - Des besoins identifiés en zone détendue

Les préfets de région ont fait état à la Cour de besoins de nouveaux logements sociaux en zones considérées comme détendues : situation de publics spécifiques (personnes âgées ou handicapées), maintien sur place d'une population en situation précaire, revitalisation des centres anciens, développement de territoires plus attractifs, prise en compte des mouvements pendulaires liés au travail dans une agglomération.

L'identification de ces besoins est sans doute à considérer au regard de l'évolution de la démographie des territoires et de l'émergence d'une France périurbaine, située à proximité des agglomérations dans certains départements ruraux ou faiblement urbanisés.

En Basse-Normandie, les services de l'Etat ont souligné, parmi les raisons de maintenir une programmation en zone C, la nécessité de permettre à de jeunes ménages salariés de se loger, notamment dans la zone d'activité des cultures de mer et dans les zones touristiques, et de reconstituer une offre après des opérations de démolition de logements devenus obsolètes.

En Picardie, le comité régional de l'habitat a identifié les secteurs géographiques où des besoins en logements sociaux existent, bien qu'ils soient classés en zone C : le littoral picard, avec une forte pression sur le foncier, ou les secteurs ayant une desserte ferroviaire directe avec Paris.

En région Centre, ce sont les phénomènes de décohabitation et le renouvellement d'un parc obsolète qui expliquent le besoin de logements nouveaux en zone C.

En Champagne-Ardenne, le préfet estime que les villes centres des territoires ruraux ont encore un besoin résiduel de construction de logements locatifs sociaux, « *soit pour pallier les besoins des ménages qui s'accroissent au titre du desserrement, soit au regard du renouvellement du parc* ».

En Franche-Comté, s'agissant de la zone C, le préfet du Territoire-de-Belfort estime souhaitable que l'offre existante soit complétée dans les

secteurs limitrophes de l'Alsace, tout particulièrement dans les bourgs centres, bien que les communes concernées ne soient pas soumises aux dispositions de la loi SRU. Pour les secteurs limitrophes de la Suisse, il identifie le même type de besoins ainsi que la nécessité de renouveler un parc souvent vétuste mais n'ayant pas bénéficié d'un programme de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

a) Le parc social de certains départements s'est développé malgré l'absence de tension selon les critères de zonage

La Cour a retenu quatre indicateurs et isolé les départements pour lesquels les valeurs de ces indicateurs révèlent une faible ou une très faible tension : baisse de la population ou augmentation de la population inférieure à l'augmentation du parc social ; vacance du parc social supérieure à 4 % ; mobilité supérieure à 11 % ; part des occupants ayant emménagé récemment supérieure à 30 %.

Il en ressort que le parc social de dix-huit départements[348] s'est développé entre 2003 et 2010 : à l'exception de la Dordogne, tous ceux qui possédaient une zone B2 ont davantage construit en zone C qu'en zone B2. C'est la seule de leur caractéristique commune, outre la dominante rurale, laquelle était prévisible.

Ces départements ne se distinguent ni par leur évolution démographique (la population de cinq d'entre eux a baissé, alors qu'elle a fortement augmenté dans le Tarn-et-Garonne et qu'elle est supérieure à la moyenne nationale dans sept cas), ni par le volume de leur parc social : pour seulement six d'entre eux, le taux de logements sociaux était supérieur à 10 % en 2007.

b) Une étude de la vacance serait nécessaire pour évaluer la pertinence des financements dans ces départements

La vacance peut refléter, tout d'abord, uniquement la baisse de l'activité économique. En pareil cas, le besoin en nouveaux logements sociaux est nul ou très faible. Il n'est de toute façon pas prioritaire.

Dans la région Aquitaine, en Gironde, c'est le cas du Pays foyen, aux confins du Lot-et-Garonne et de la Dordogne, celui du Fumelois, où les loyers sociaux sont au niveau de ceux du marché privé, voire

[348] Allier, Ariège, Corrèze, Creuse, Dordogne, Indre, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Lot, Lozère, Haute-Marne, Nièvre, Orne, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne, Haute-Vienne, Yonne.

supérieurs. La vacance est alors généralisée et n'est pas spécifique au parc social.

Dans la région Centre, la vacance au-delà de trois mois est plus élevée dans les zones détendues : 1,4 % en Indre-et-Loire, 2,9 % dans le Cher et plus de 5 % dans les zones rurales du Loir-et-Cher. Le préfet y voit trois principales causes : la première est le développement de l'offre de logements durant la période du plan de cohésion sociale, les deux autres étant l'obsolescence du parc et le déclin de l'activité économique.

A cette situation, il est possible de rattacher les effets de l'investissement locatif aidé dans certains secteurs (par exemple, en Aquitaine, Poitou-Charentes, et Midi-Pyrénées) qui a perturbé le marché avec pour conséquence une augmentation de la vacance dans le parc social.

Une autre forme de vacance concerne le parc ancien qui ne répond plus aux besoins ou aux attentes des ménages.

Ce parc est, en effet, dans certains secteurs, considéré comme « obsolète ». Il peut se trouver, en outre, dans des quartiers difficiles que les locataires veulent quitter. De ce point de vue, des taux de vacance importants du parc social ne signalent pas obligatoirement l'absence de besoins, tout au moins selon les acteurs locaux.

Ainsi, en Franche-Comté, à Saint-Claude dans le Jura, deux quartiers « stigmatisés » où la vacance est importante doivent être réhabilités ; les démolitions ont commencé et la reconstruction est nécessaire. Il en va de même à Morez. A Champagnole, en revanche, la vacance tient à l'absence de demande.

Dans le Doubs, 85 % du parc sont situés dans les agglomérations de Besançon et de Montbéliard avec des taux de vacance respectifs de 3,9 % et de 5,9 %. Dans le reste du parc, situé en zone C, le taux de vacance est de 6,8 % mais, selon les secteurs, ce taux varie de 0 % à 34 %. Il n'est que de 1,5 % dans l'agglomération de Pontarlier (communauté de communes du Larmont), mais il peut être très élevé dans le centre rural du département et dans les zones où seuls quelques logements ont été construits.

Dans tous ces secteurs, sauf exception rare, la vacance concerne le parc social ancien. Une grande part des nouvelles constructions sont occupées par des locataires déjà bénéficiaires qui quittent ce parc ancien. Le même constat vaut pour les constructions en zone C dans le Vaucluse, en Basse-Normandie.

Toutefois, dans certaines régions, des facteurs particuliers doivent être pris en compte.

En Poitou-Charentes, un niveau de vacance élevé n'est pas corrélé avec la tension, ce qui pourrait justifier un réexamen du zonage : des communes classées en B2 présentent un taux de vacance élevé (4,1 % à Royan, 2,8 % à Niort). Inversement, dans des communes classées en zone C, les taux de vacance sont très faibles (0,3 % à Rochefort, 0,1 % à Saintes).

De même, en Auvergne, la vacance ne recouvre pas les zonages : elle est faible dans les communautés d'agglomération situées en zone C et dans le département du Cantal (1,3 %) intégralement classé dans la même zone ; 30 % des logements vacants se trouvent à Montluçon (B2) et à Clermont-Ferrand (B1). Un projet d'examen de la vacance est à l'étude dans cette région.

4 - Dans les régions tendues, un accroissement de la production de logements difficile à mettre en œuvre

Les causes de l'insuffisante production de logements en zone tendue sont connues : la plus souvent évoquée est la difficile mobilisation du foncier, en raison de la rareté des espaces disponibles et du prix des terrains.

En Ile-de-France, la difficulté d'équilibrer les plans de financement apparaît nettement lorsque l'on compare les coûts d'opération sur le territoire. Ainsi, un logement bénéficiant du régime d'aide PLAI moyen revenait en 2010 à 194 577 € en Ile de France, et à 132 085 € hors Ile de France, les écarts étant assez proches pour les logements bénéficiant du régime PLUS. L'objectif de construction de logements très sociaux en zone tendue paraît donc plus difficile à atteindre.

Outre ces obstacles indéniables, la volonté des collectivités est déterminante pour la construction de nouveaux logements sociaux.

Le taux de réalisation sur neuf ans (2003-2010) des objectifs de logements sociaux fixés aux communes relevant de la loi SRU varient, en effet, considérablement, même lorsqu'elles sont classées dans une même zone. L'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur permet d'illustrer ces écarts.

Dans les Alpes-Maritimes, en zone A, Biot et Grasse ont dépassé largement leur objectif (respectivement 210 % et 162 % soit près de 400 et de 1 000 logements sociaux), six autres l'ont atteint à au moins 75 % alors que Drap, Saint-Jeannet et Beausoleil n'ont pas atteint 10 % et sept autres communes sont en-deçà de 30 %.

Dans le Var, les quatre communes de la zone A soumises aux dispositions de la loi, Fréjus, Saint-Raphaël, Hyères et Puget-sur-Argens, ont réalisé respectivement 84 %, 67 %, 55 % et 51 % de leurs objectifs. En zone B1, les écarts sont plus importants : de 0 % (Le Castellet et Trans) à près de 500 % (Draguignan), de même qu'en B2 : 17 % pour Flayosc, 149 % pour Les Arcs.

Dans les Bouches-du-Rhône, comme dans les autres départements, les résultats ne sont pas corrélés au zonage, les communes ayant les taux les plus et les moins élevés appartenant indifféremment à la zone B1 ou B2 : en B1, Marseille (555 %) et Aix (483 %) ont surpassé leurs objectifs mais Ensuès-la-Redonne, Rognes, Meyreuil sont restées vierges de tout logement social (0 %) ; en B2, on comparera Fos (830 %) et Tarascon (481 %) à Lançon-de-Provence (0 %).

In fine, le droit de l'urbanisme et le droit de préemption donnent aux communes une grande latitude pour déterminer leurs priorités, même dans des zones contraintes au regard du foncier, quand bien même les études fines du niveau des besoins et des possibilités de programmation sont pertinentes au niveau des départements et des régions.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Deux zonages existent au niveau national pour tenir compte des différences de tension sur le marché du logement selon les territoires.

Paradoxalement, c'est le zonage conçu, à l'origine, pour les dispositifs d'investissement locatif privé qui sert pour la fixation des objectifs et la programmation des aides au logement social.

Or, ce zonage s'est révélé inadapté pour définir précisément les besoins en logements sociaux. Ses faiblesses sont de deux ordres : la manière dont il a été établi et les indicateurs sur lesquels il est fondé, compte tenu de la prépondérance des critères des prix de marché, ne permettent pas, dans de nombreux cas, de définir les besoins effectifs de logements sociaux dans toutes leurs composantes ; de surcroît, il manque d'une dimension prospective.

En outre, la coexistence de deux zonages, qui influent l'un et l'autre sur la programmation et les équilibres financiers des opérations, ainsi que, dans certains secteurs géographiques, des effets contraires aux résultats escomptés liés aux investissements privés, rendent très difficile la construction de logements les plus sociaux dans certaines zones tendues.

L'annonce, par les pouvoirs publics, de la suppression des aides fiscales à l'investissement locatif privé à la fin de 2012 ne peut que

renforcer la nécessité d'une réflexion nouvelle sur les priorités géographique. Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, cette réflexion est a fortiori indispensable pour orienter, au mieux des besoins, le soutien de l'action publique en faveur du logement social.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. adopter un zonage spécifique pour la programmation des logements sociaux et le rendre cohérent avec le zonage relatif aux aides personnelles au logement ;

2. poursuivre l'amélioration au niveau national de la connaissance du parc social de logements et de son évolution et la compléter par un recensement du parc locatif privé aidé par les dépenses fiscales ;

3. établir ce nouveau zonage pour la construction des logements sociaux à partir des données nationales enrichies, mais aussi des études locales validées par les comités régionaux de l'habitat ;

4. choisir comme critères, outre les données économiques du marché du logement, l'importance du logement social existant, son occupation, la solvabilité des ménages et leur difficulté à accéder à un parc autre que le logement social ;

5. associer les professionnels du logement, les collectivités territoriales, mais aussi les bailleurs sociaux à l'élaboration du zonage ;

6. prévoir la révision du zonage tous les trois ans, établir une programmation glissante par région selon la même périodicité et donner aux préfets de région, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, une latitude d'adaptation.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	518
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	522
Ministre chargé des collectivités territoriales	523
Président de l'Assemblée des communautés de France	524
Président de l'Assemblée des départements de France	525
Président de l'Union sociale pour l'habitat	526

Destinataire n'ayant pas répondu
Président de l'Association des maires de France

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Nous nous félicitons tout d'abord de l'intérêt que manifeste la Cour sur ce sujet qui constitue l'un des enjeux principaux de l'action de notre ministère en matière de logement. La territorialisation de la programmation des aides de l'Etat et la mobilisation des acteurs du logement en faveur du développement de l'offre de logement locatif social dans les zones tendues, là où les besoins pour loger nos concitoyens sont les plus prégnants, nécessitent en effet de disposer d'outils efficaces et partagés permettant à chaque niveau de programmation d'affecter les moyens en fonction des priorités locales et nationales. A cet égard, l'effort du Gouvernement en matière de recentrage de ces aides dans les zones tendues est indéniable ; il a d'ailleurs été mis en évidence dans le relevé d'observations provisoires de la Cour intitulé « Les zonages pour la construction des logements sociaux » et mériterait sans doute d'être souligné dans ce projet d'insertion.

En ce qui concerne la connaissance du parc locatif social, le travail réalisé par notre ministère ne nous paraît pas être suffisamment mis en exergue dans ce projet d'insertion alors qu'il est stratégique pour la définition des priorités géographiques et qu'il rejoint pour les deuxième, troisième et quatrième recommandations de la Cour. Aussi, trois outils auraient, nous semble-t-il, mérité d'être évoqués dans cette insertion, à savoir :

- l'évolution du système d'instruction des dossiers de financement du logement social et du système d'information de suivi des logements locatifs sociaux, l'infocentre Galion/Sisal, accessible à l'ensemble des acteurs locaux, qui permettra de faire le lien entre les financements, les livraisons et les mises en location,

- l'enquête sur le parc locatif social (EPLS), à laquelle succède à compter du 1er janvier 2011, le répertoire du parc locatif social (RPLS), alimentée par les bailleurs sociaux qui décrit le parc de logements locatifs sociaux, les modifications intervenues au cours de l'année écoulée (ventes, démolitions, changements d'usage, restructurations), le taux d'occupation, la mobilité, la taille des logements, le niveau des loyers, le financement des logements et leur conventionnement,

- enfin, le numéro unique de la demande, mis en place également en 2011, qui fournit une information précieuse sur les caractéristiques géographiques (l'origine et la destination), physiques (la taille des logements) et sociales (le niveau de ressources des demandeurs) des demandes de logements sociaux.

Ces nouveaux outils viennent s'ajouter à d'autres données déjà disponibles, comme l'évolution de la population, le nombre d'habitants par zone Scellier et le prix au m² de terrain à bâtir, qui alimentent l'exercice de programmation des aides au logement locatif social et la répartition des objectifs et des moyens financiers mis à la disposition des préfets de région pour 2012 (cf. en annexe 1, la méthodologie retenue pour définir les objectifs physiques de la programmation du logement locatif social pour 2012). La méthode de programmation a donc évolué par rapport à 2011. Cette évolution s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans les recommandations que fait la Cour, auxquelles nous souscrivons pleinement, visant à objectiver et à cerner plus précisément l'ensemble des contraintes à prendre en compte dans la définition des priorités géographiques sur le logement locatif social.

Nous notons à cet égard la suggestion de la Cour visant à enrichir cet exercice par une attention plus forte à porter au parc locatif privé aidé par les dépenses fiscales et à la capacité pour les ménages à accéder à un parc autre que le logement social. Cet enrichissement de l'analyse nous paraît intéressant, ce d'autant plus que le suivi des dépenses fiscales en matière d'investissement locatif est également essentiel pour mieux évaluer la politique du logement. Il faut toutefois reconnaître que, d'une part, notre ministère ne dispose pas, à ce stade, de la connaissance précise de ces dépenses qui nécessite l'exploitation rapide de données à caractère fiscal et qui soulève des difficultés de principe et matérielles non résolues à ce jour, et que, d'autre part, cet enrichissement suppose également une amélioration de la connaissance sur les loyers du parc privé. Sur ce dernier point nous notons toutefois que le fait que la programmation du logement social soit structurée sur le zonage Scellier permet de tenir compte, par construction de ce zonage, des tensions sur le marché privé.

Nous partageons pleinement la recommandation de la Cour relative à la nécessaire association des professionnels du logement, des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux à l'élaboration du zonage tout en soulignant néanmoins que les fédérations de professionnels du logement ainsi que les associations de collectivités avaient été sollicitées lors de la révision du zonage de 2009. Nous envisageons ainsi d'élaborer la méthodologie de la prochaine révision du zonage dans le cadre d'un groupe de travail associant l'ensemble des partenaires (parlementaires, associations d'élus, partenaires sociaux, professionnels de l'immobilier privé et social, ONG), dans une logique de gouvernance à 5.

En revanche, nous ne partageons pas la recommandation de la Cour qui préconise la prise en compte, pour l'élaboration d'un nouveau zonage, des études locales en la matière validées par le comité régional de l'habitat (CRH), en complément de données nationales enrichies.

Nous estimons pour notre part que l'impératif d'équité conduit à l'élaboration du zonage au niveau central afin de garantir l'égalité de traitement des territoires et de leurs habitants. De plus, affiner

significativement le zonage national en multipliant le nombre de zones induirait une complexité accrue de gestion des dispositifs qui l'utilisent, et tout particulièrement des dispositifs fiscaux. Il peut être relevé, en outre, que quel que soit le degré de finesse et de sophistication du zonage retenu, des effets de seuil sont inéluctables. Enfin, ainsi que le rappelle la Cour, les données qui permettent d'établir le zonage sont imparfaites et souvent non exhaustives.

La politique du Gouvernement vise donc, d'une part, à définir un cadre de programmation global, partagé par tous les acteurs, lisible et qui permette facilement de mesurer les résultats (aujourd'hui sur la base du zonage relatif à l'investissement locatif – même s'il est perfectible), et, d'autre part, à laisser aux différents territoires de programmation, la responsabilité des déclinaisons territoriales de ces objectifs et des financements en s'appuyant sur les éléments de connaissance à leur disposition : les plans et programmes existants (programme local de l'habitat (PLH), plan départemental de l'habitat (PDH), plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), plan local d'urbanisme (PLU, etc.), les différentes études locales et la capacité annuelle de production des territoires.

La Cour formule également des observations relatives à la cohérence des zonages existants.

Nous tenons tout d'abord à souligner que les zonages dits « I, II, III » et « A, B, C » ne poursuivent pas le même objet : si le premier est établi pour rendre compte des différents niveaux de loyers sur le territoire et peut donc être utilisé pour moduler des plafonds de loyer du logement social et les aides personnelles au logement, le second reflète le niveau de « déséquilibre entre l'offre et la demande de logement » ou de tension sur le marché immobilier et constitue donc le seul zonage qui puisse servir de base pour le recentrage des aides tant pour le logement social que pour les autres aides de l'Etat auxquelles il est appliqué.

Par ailleurs, davantage que l'existence concomitante de deux zonages, c'est le niveau respectif des plafonds de loyer appliqués à l'investissement locatif et au logement social, ainsi que les niveaux d'aide publique, que la Cour tend à questionner. A cet égard, il doit être rappelé que l'aide à l'investissement locatif privé dans le neuf a pour objectif premier le développement d'une offre nouvelle, qui en tant que telle doit permettre de diminuer la tension sur le marché locatif, ce qui diminuera la pression sur les loyers et permettra leur baisse.

Enfin, j'ai noté les questions de la Cour portant sur les interactions entre l'investissement locatif privé et la programmation des aides au logement locatif social. Elle souligne ainsi l'existence d'une concurrence avec l'investissement locatif privé et s'interroge sur la pertinence des aides

publiques à l'investissement locatif privé là où se révèle une grande pénurie en matière de logements sociaux.

En ce qui concerne l'effet d'éviction supposé du logement social par le logement privé, concurrents sur les mêmes terrains, il convient de rappeler que plusieurs mécanismes permettent aux organismes HLM d'accéder au foncier dans des conditions sensiblement plus favorables que la promotion privée : surcharge foncière financée par l'Etat, décote sur le prix des terrains publics, majorations de constructibilité etc.

Par ailleurs, la Cour conclut de l'écart important de loyer entre le parc social et le parc privé que l'aide à l'investissement locatif privé doit être remise en cause dans les communes ne remplissant pas les objectifs de la loi relative à la solidarité et renouvellement urbains (SRU). Cette appréciation mérite d'être nuancée à plusieurs égards : la construction de logements locatifs privés implique pour les communes, soumises à la loi SRU, d'augmenter plus que proportionnellement la construction de logements sociaux, pour ne pas tomber sous le coup du régime de sanctions prévu par la loi. En outre, il n'apparaît pas opportun de priver les communes de la possibilité d'inciter à la réalisation d'opérations de promotion présentant un caractère mixte locatif privé-HLM : la fermeture à l'investissement locatif assècherait ainsi une partie de la production HLM et contreviendrait à l'objectif de mixité. Enfin et plus généralement, les communes soumises au régime de l'article 55 de la loi SRU sont fondamentalement des communes dans lesquelles sévit une pénurie d'offre de logement : il ne paraît donc pas souhaitable de se priver d'un des leviers dont l'Etat dispose pour développer l'offre.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

S'agissant tout d'abord de l'effort en faveur de la construction de logement social dont la Cour estime qu'il serait en « sensible réduction », il convient d'observer au contraire que le niveau cumulé des crédits budgétaires, dépenses fiscales et financements extrabudgétaires soumis aux décisions et contrôle du Gouvernement (prêts du Fonds d'épargne géré par la Caisse des Dépôts et Consignations et interventions d'Action logement), hors rénovation urbaine, devrait s'établir en 2012 à plus de 4,5 Md€ en équivalent subvention, alors qu'il était inférieur à 3 Md€ en 2007.

Il n'en demeure pas moins, en particulier dans le contexte actuel des finances publiques, que le Gouvernement se doit de mobiliser de manière plus efficiente ces interventions financières. L'amélioration du dispositif de zonage géographique constitue en cela une nécessité. Il passe notamment par la fusion des différents types de zonage, ou a minima par la mise en cohérence systématique que la Cour appelle de ses vœux. Cette réforme n'entraînerait pas nécessairement une majoration des dépenses publiques, comme semble le penser la Cour, l'alignement par le haut de toutes les aides n'étant pas une nécessité, ni même une option souhaitable compte tenu des effets inflationnistes sur les prix qu'elle risque d'induire.

Dans cette même optique d'efficacité de l'intervention publique, je considère, comme la Cour, que l'amélioration de la connaissance des marchés locaux du logement, du parc social et de son occupation doit constituer une priorité pour le Gouvernement et l'ensemble des acteurs des politiques du logement. Le partage des données et des compétences constitue, je crois, la clef de la réussite dans ce domaine.

Enfin, inscrire dans les textes une clause de révision systématique du zonage, comme le propose la Cour, me semble tout à fait pertinent. L'exemple récent du reclassement d'une vingtaine d'agglomérations de la zone B à la zone C, qui avait été envisagé pour 2010, est assez symptomatique de la difficulté à entreprendre un tel chantier lorsqu'aucune échéance temporelle précise n'est fixée à l'avance.

REPONSE DU MINISTRE CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ce rapport n'appelle pas de remarques particulières au titre du ministère chargé des collectivités territoriales.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE

Ce travail fait suite à une audition de représentants de collectivités locales, dont l'AdCF dans le cadre d'un relevé d'observation provisoire sur une thématique très proche : « les zonages pour les constructions des logements sociaux » qui s'est tenu fin novembre.

Je vous suis extrêmement reconnaissant de ces consultations qui donnent l'occasion à notre association de formuler un certain nombre de remarques et de propositions que vous trouverez dans la note ci-jointe.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

Après examen de ce document, je tenais donc à vous apporter une réaction écrite, au nom de l'ADF.

Après avoir sollicité l'avis des Conseils généraux et en particulier les plus investis d'entre eux dans les politiques de l'habitat, leur appréciation me semble rejoindre très largement le projet d'insertion.

Premièrement, sur l'adéquation du zonage et la définition de la construction sociale :

- *les Conseils généraux émettent de fortes réserves sur le zonage Scellier et son articulation avec le zonage I, Ibis, II, III tel que défini par la loi du 3 janvier 1977*

Les départements sont unanimement critiques à l'égard de la coexistence des deux types de zonage, source d'incompréhensions dans les territoires. Cette coexistence (en réalité, une non-articulation) peut conduire à mettre en opposition des territoires aux caractéristiques proches au sein d'une même région administrative. Dans certains départements, cela se traduit par le développement d'une offre non adaptée : ainsi, si les logements sous régime Scellier captent, dans un premier temps, les locataires du secteur social public, ces derniers repartent ensuite vers les logements sociaux car ils ne peuvent plus faire face aux charges locatives exigées dans ces logements. Il y a donc, pour les départements, une certaine incohérence à maintenir des périmètres distincts entre le parc public et le parc privé.

Le zonage Scellier est également inadapté aux enjeux locaux en termes d'étendue de certaines zones (zone B2 notamment). Et même s'il facilite parfois l'équilibre financier de certaines opérations (en permettant d'appliquer des loyers plus élevés par exemple), le résultat est bien souvent l'inadéquation des produits livrés avec les ressources d'une grande partie de la population qui en est, de facto, écartée.

In fine, l'enjeu majeur qui consiste à construire des logements adaptés au niveau de solvabilité des ménages n'est pas assez pris en compte par le zonage tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

Enfin, le fait que ce classement par zones ne soit pas suffisamment fondé sur une analyse fine du fonctionnement des marchés immobiliers locaux produit des effets pervers, puisque certaines agglomérations peuvent se retrouver dans des catégories non justifiées (en termes de tension réelle de marché). Et cela a des effets déstabilisateurs sur le fonctionnement de ces marchés (phénomènes de vacance de logement dans le parc privé, surdéveloppement des opérations d'investissement locatif...).

Pour conclure sur ce point, ces zonages beaucoup trop statiques sont inadéquats apparaissent défaillants dans la mesure où ils ne prennent que très partiellement en compte et le prix du foncier et l'existence de « micro-marchés » à l'intérieur d'une même zone, en termes de saisonnalité, de tourisme, d'évolutions démographiques récentes...

Ils semblent désormais obsolètes pour définir efficacement une politique nationale de construction du logement social qui réponde réellement à la réalité des territoires.

En deuxième lieu, sur la nécessité de modifier et d'améliorer les outils existants :

➢ *Les Conseils généraux souhaitent une meilleure prise en compte de la contribution des collectivités locales dans l'élaboration des zones*

Forts de ces constats, les départements estiment pouvoir apporter, en liaison avec les autres échelons territoriaux (intercommunalités, notamment) une contribution certaine à la refonte du système de zonage, sur leurs territoires, à travers les observatoires locaux de l'habitat et du foncier dont ils se sont dotés concomitamment à la montée en charge de leur responsabilité dans les politiques de l'habitat. De même, de par leurs compétences sociales propres (élaboration du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et de l'ensemble des schémas sociaux et médico-sociaux, notamment), ils estiment être désormais en mesure de porter un regard fin et adapté à la réalité des marchés locaux de l'habitat.

Aussi, ils sont nombreux avec les autres collectivités territoriales à proposer que la redéfinition du zonage puisse être déconcentrée au niveau local sous l'égide des Comités Régionaux de l'Habitat (CRH), avec des modalités de contrôle et d'évaluation qui sont à déterminer de conserve avec l'Etat à condition de redynamiser ces instances pour qu'elles deviennent des véritables lieux de « co-élaboration » des politiques de l'habitat au plus près des territoires.

Telles étaient les principales réactions que l'ADF souhaite porter à votre connaissance.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH)

Après examen de ce document par les services compétents de l'Union sociale pour l'habitat, une note synthétique des réflexions et remarques que nous souhaitons apporter à ce document a été rédigée.

L'USH partage très largement les analyses et les recommandations exposées par la Cour dans le projet d'insertion au rapport public pour 2012 sur le thème du zonage relatif à la programmation des logements sociaux. Elle se réjouit de l'étendue des observations de terrain sur lesquelles la Cour appuie ses constats et ses propositions.

En particulier, l'USH souhaite exprimer son plein accord avec le constat central de l'inadaptation des zonages actuels à la programmation des logements sociaux.

D'une part, le zonage I, II, III qui conditionne l'activité HLM (loyer maximum, plafond de ressources) et participe aussi à la détermination de l'APL (via le loyer plafond de l'APL) est devenu, dans certains territoires, inadapté à son objet, faute d'actualisation depuis 2005, ainsi que le souligne la Cour. Il en résulte des conséquences négatives sur la solvabilisation des ménages par l'APL et sur la capacité des organismes à équilibrer les opérations, donc à produire des logements sociaux.

D'autre part, autre constat dressé par la Cour, le zonage Scellier, conçu pour l'investissement locatif, est censé répondre à des besoins à court terme (faible durée d'engagement de location) de ménages pouvant se loger à des loyers du marché, ou très proches de ceux du marché ; il est donc inadéquat pour refléter la réalité des besoins en logements sociaux. Son utilisation pour programmer une action publique dans le logement social, qui doit répondre à des besoins sur le moyen et long terme de ménages qui ne peuvent se loger dans les conditions du marché (définition du logement social), constitue une dérive dénoncée dès l'origine par les acteurs publics de l'habitat.

L'usage du zonage Scellier pour le logement social revient à considérer que, là où un produit à loyer trop élevé pour les ménages modestes n'a pas lieu d'être, ces ménages ne sauraient non plus avoir besoin d'un logement social.

Enfin, l'USH souhaite souligner que les zonages ont été créés pour contenir la dépense publique, en adaptant les paramètres (plafonds de prix ou de loyers, plafonds de ressources…) à la réalité des prix locaux, et n'ont jamais été conçus à des fins de programmation et pour définir les zones où il était nécessaire de produire ou non des logements. Or l'utilisation qui en est faite dans la programmation des logements sociaux aboutit à considérer que,

là où les paramètres ne sont pas au plus haut, il n'y a pas besoin de logements sociaux, ce qui constitue un raisonnement erroné.

L'USH partage une très large partie des recommandations de la Cour des Comptes.

L'adoption d'un zonage propre à la programmation des logements sociaux paraît indispensable. Les conditions de son élaboration sont toutefois fondamentales : enrichir les données prises en compte dans l'approche des territoires, introduire une dimension prospective, s'inspirer des études locales validées par les comités régionaux de l'habitat, associer les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux à son élaboration.

L'Union sociale pour l'habitat et la Fédération nationale des associations régionales Hlm ont engagé une démarche visant à améliorer, au sein du Mouvement, la connaissance et la mesure des besoins en logement et en logement social dans les territoires. Cette réflexion, et les outils qui l'accompagnent, ont vocation à être partagés avec les partenaires.

Par contre, l'USH attire l'attention sur deux points concernant le zonage I, II, III.

D'une part, la proposition 1 de la Cour des Comptes visant à adopter un zonage spécifique cohérent avec celui des aides à la personne ne doit pas conduire à bousculer ce dernier, qui nécessite une grande stabilité compte tenu des enjeux de solvabilité pour les ménages. C'est pour cette raison que l'USH ne demande pas un zonage unique. L'USH suggère donc une explicitation de la proposition 1 : construire le nouveau zonage de programmation à partir du zonage locatif social, sans modifier la définition de ce dernier.

D'autre part, le zonage locatif social construit à partir de la taille des agglomérations doit vivre et faire l'objet d'une nouvelle actualisation à l'occasion des derniers recensements partiels, comme cela a été le cas jusqu'en 2005. Cette mise à jour permettrait, par le passage en zone 2 de nouvelles communes, de réduire les difficultés (désolvabilisation des ménages, freins à la construction) que la Cour des Comptes relève dans certains territoires comme les zones frontalières.

***En conclusion,** l'USH insiste sur le fait que le zonage de programmation ne doit pas conduire à supprimer toute aide de l'Etat dans les territoires dont la croissance démographique est faible.*

Dans ces territoires, des besoins peuvent exister, liés à la nécessité d'adapter le parc à l'évolution des ménages (le vieillissement par exemple), au renouvellement du parc (lutter contre l'habitat indigne et plus largement le « mal logement »), ou encore aux politiques de développement territorial, qui entendent faire de l'habitat un outil pour l'aménagement durable du territoire (ne pas abandonner les secteurs déprimés socialement et économiquement ; revaloriser un centre-ville, un centre bourg ; créer une

offre locative dans les marchés où elle est peu présente ; proposer une offre d'accession sociale à la propriété là où les ménages modestes, et notamment les jeunes ménages, ne peuvent plus accéder à la propriété ; lutter contre la ségrégation territoriale en diversifiant l'offre de certains ensembles et en reconstituant une offre mixte dans la ville.

2

Le système de retraite de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie : une réforme indispensable

La caisse locale de retraite

de Nouvelle-Calédonie

La caisse locale de retraite (CLR) est un établissement public de la Nouvelle-Calédonie, doté d'un effectif de 7 personnes.

Il est chargé de gérer le régime des pensions des personnels des deux fonctions publiques, territoriale et communale, propres à la Nouvelle-Calédonie. Elles sont constituées des fonctionnaires employés par la Nouvelle-Calédonie, les provinces, les communes et leurs établissements publics, ainsi que par certains services de l'Etat (vice-rectorat ou aviation civile notamment). Elles représentaient une masse salariale d'environ 45 MdF CFP (377 M €) en 2010.

Ces agents sont obligatoirement affiliés au régime spécial de retraite mis en place par l'arrêté n° 54-48 du 4 janvier 1954 portant création et organisation de la caisse locale de retraites de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Jusqu'au milieu des années 1990, ce régime était géré par le service territorial des finances de la Nouvelle-Calédonie. Afin de permettre notamment la participation des fonctionnaires et retraités à la gestion de la caisse, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a créé, par délibération du 17 novembre 1994, l'office territorial de retraite des agents fonctionnaires (OTRAF) qui changea de nom en 2006 pour prendre le nom de caisse locale de retraite.

Au 31 décembre 2010, 8.575 fonctionnaires cotisaient à la CLR. A la même date, le régime comptait 3 700 pensionnés (3 234 ayants droit et 466 ayants cause). La pension moyenne versée en 2010 par la caisse locale de retraite s'élevait à 3 349 131 F CPF (28 065 €) par an (ayants droit et ayants cause confondus), intégrant, pour la Nouvelle-Calédonie, un coefficient de majoration de 1,73 par rapport à la métropole, pour tenir compte de la cherté de la vie outre-mer. La retenue pour pension de 9,5% est également assise sur un traitement indexé.

PRESENTATION

La caisse de retraite de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie gère le régime des pensions des agents relevant de la fonction publique propre à la Nouvelle-Calédonie. Créée par un décret du 4 janvier 1954, elle leur assure une couverture des risques vieillesse et invalidité, ainsi qu'à leurs ayants droit pour des pensions de réversion versées aux conjoints des pensionnés décédés.

Le contrôle effectué par la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, pour les exercices 2004 à 2010, a appelé l'attention sur la situation financière dégradée de cet organisme.

Les autorités locales de Nouvelle-Calédonie, gouvernement et congrès, compétentes pour statuer en matière de protection sociale et de fonction publique[349]*, ont bien engagé, au cours des dernières années, des réformes pour restaurer l'équilibre pérenne des finances de la caisse.*

Néanmoins, le caractère particulièrement avantageux du système de retraite en vigueur dans la fonction publique calédonienne par rapport aux fonctions publiques métropolitaines ou au régime des salariés du secteur privé du territoire, géré par la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT)[350]*, n'a pas permis de faire disparaitre le déficit structurel de la caisse. Aussi, a-t-il été nécessaire de prélever dans ses réserves, passées de 225 M€* [351] *en 1998, à leur plus haut niveau, à environ 83,8 M€ en 2010.*

La Cour et la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie considèrent qu'une réforme d'ensemble doit être entreprise sans tarder pour garantir le paiement des retraites publiques à moyen terme. Les dernières études d'actuariat, commanditées par la caisse, concluent dans le même sens.

[349] Le gouvernement et le congrès sont compétents en ce domaine en application de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et du titre XIII de la Constitution.

[350] La caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) est l'équivalent des caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et vieillesse de la sécurité sociale en métropole.

[351] Les comptes en Nouvelle-Calédonie sont libellés en francs « Pacifique » (CFP) (1 € = 119,33 F.CFP).

I - L'origine du déficit du régime de retraite

Le déséquilibre structurel de la caisse locale de retraite a pour principales origines le caractère avantageux du régime de retraite des agents publics calédoniens par rapport à d'autres régimes, ainsi que des données démographiques défavorables.

A - Un régime avantageux

Bien que l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires calédoniens soit légalement fixé à 60 ans, l'âge effectif est en réalité bien moindre : en 2009, il était de 55,5 ans pour les femmes et de 57,4 ans pour les hommes. Il est même descendu globalement à 54,7 ans en 2010 pour les 175 départs à la retraite enregistrés par la caisse à la date du contrôle effectué par la chambre territoriale des comptes.

En effet, en l'état actuel de la législation, un fonctionnaire calédonien peut prendre sa retraite à partir de l'âge de 50 ans après avoir cotisé 30 ans, et même parfois seulement 24 ans, après prise en compte de l'ensemble des bonifications d'âge et de service.

Au regard des règles en vigueur dans les fonctions publiques métropolitaines (de l'Etat, hospitalière et territoriale), le régime calédonien apparaît d'autant plus avantageux[352] que la loi relative à la réduction progressive de l'indemnité temporaire de retraite[353], versée aux fonctionnaires pensionnés d'outre-mer, n'est pas applicable aux retraités calédoniens.

Il est également plus favorable que le régime du secteur privé calédonien. En 2010, l'âge moyen de départ effectif des pensionnés de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) était de 60 ans. Le régime de retraite du privé a, en effet, été fortement réformé, notamment en 2009 : ainsi, l'âge minimum requis pour bénéficier d'une pension avant 60 ans a été porté de 55 ans à 57 ans et

[352] Certes, l'espérance de vie en Nouvelle-Calédonie est plus faible qu'en métropole (71,9 ans pour les hommes en Nouvelle-Calédonie contre 77,1 ans en métropole et 78,6 ans pour les femmes en Nouvelle-Calédonie contre 84,2 ans en métropole). Cependant ces données globales sont, en l'espèce, inégalement significatives car elles incluent les populations vivant en milieu tribal avec un accès aux soins difficiles. Il n'existe pas de statistiques d'espérance de vie pour la seule population fonctionnaire.

[353] Article 137 de la loi de finances rectificative de 2008 et son décret d'application du 30 janvier 2009.

6 mois, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension anticipée sans abattement est passée de 30 ans à 35 ans et la suspension du versement de la pension est maintenant prévue en cas de reprise d'activité salariée avant 60 ans.

Enfin, plus de 70 % des pensionnés de la caisse disposent d'un revenu de remplacement supérieur à celui attribué aux retraités de la CAFAT, même si ceux-ci bénéficient fréquemment d'une retraite complémentaire.

B - Une structure démographique défavorable

L'autre cause importante du déficit constaté est la forte dégradation du ratio cotisants-pensionnés.

En 2009, le nombre de pensionnés de la caisse locale de retraite s'élevait à 3 557 et celui des cotisants à 8 575, soit un rapport démographique de 2,41 cotisants pour un pensionné, contre 4,7 pour un pensionné en 1994, au moment de la création de l'établissement.

Ce ratio devrait encore se détériorer étant donné la pyramide des âges. En effet, à législation inchangée, près de 35 % des fonctionnaires territoriaux actuellement en fonction devraient avoir atteint l'âge moyen de départ à la retraite vers 2020.

Ces perspectives sont d'autant plus alarmantes qu'au cours du débat d'orientation budgétaire de 2010, devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie, a été actée la nécessité d'une limitation de la masse salariale des collectivités calédoniennes. On ne saurait donc plus aller sur des arrivées importantes de nouveaux cotisants.

II - Les perspectives financières préoccupantes

Ce régime de retraite est financé par répartition. Ses ressources annuelles servent donc à payer les pensions versées dans l'année et à assurer les frais de fonctionnement de l'établissement.

A législation inchangée, l'analyse de la situation financière de la caisse montre que le déficit structurel ne pourra être comblé malgré les mesures déjà prises par les autorités locales, notamment depuis 2002-2003.

A - De lourds déficits prévisionnels

La situation financière de la caisse locale de retraite est structurellement déficitaire.

Ainsi, en 2009, le montant annuel des prestations de pensions et charges associées, diminué d'un remboursement exceptionnel dû à un litige perdu devant la juridiction administrative[354], s'élevait à environ 99,8 M€, alors que les cotisations ordinaires perçues correspondantes n'étaient que de 93,9 M €.

Si l'examen du déficit structurel de 2006 à 2009 fait apparaître que les réformes entreprises par les autorités locales ont bien permis de le réduire de 22,6 M€ à environ 6 M€, il demeure néanmoins que les pertes brutes mensuelles s'établissaient encore à environ 500 000 € en 2009.

En dehors des cotisations, deux principales sources de financement contribuent aujourd'hui à limiter le déficit : d'une part, les recettes ponctuelles dues aux placements financiers et, d'autre part, les recettes provenant de la retenue réglementaire et de la contribution employeur, perçues au titre des validations de services précaires des agents lors de leur intégration dans la fonction publique territoriale au cours des années récentes.

Or, ces ressources ne sont pas pérennes. Les premières notamment devraient diminuer très sensiblement, puisque la caisse a consommé de 1998 à 2010 plus de 140 M€ de ses réserves.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les derniers audits, dont le plus récent date d'octobre 2011, réalisés à la demande de la caisse, établissent également un diagnostic prospectif sombre de la situation financière de la caisse à une échéance de 15 à 20 ans.

Or, c'est là une échelle de temps relativement courte pour la gestion d'un régime de retraite.

B - Des mesures correctrices insuffisantes

Le déficit structurel de la caisse locale de retraite n'a pas été suffisamment anticipé par les pouvoirs publics avant 2003.

[354] Contentieux sur des minorations de pensions remises en cause par le juge administratif.

Pourtant, de longue date, les tensions à venir sur l'équilibre financier du régime étaient prévisibles, par la simple extrapolation des données démographiques et financières.

Ainsi, un projet de délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie de 1991 avait envisagé d'augmenter les cotisations, de manière anticipée, pour prendre en compte l'indexation des payes des fonctionnaires servant outre-mer. Or, cette mesure, pourtant logique puisque les pensions servies étaient indexées, n'a été adoptée qu'en 2002[355].

Depuis 2003, des mesures significatives ont cependant permis de freiner l'érosion inexorable des réserves.

Plusieurs décisions ont été prises, portant sur l'augmentation de la retenue pour pension des actifs bénéficiaires, passée de 7,40 % à 9,50 %, sur la progression du taux de contribution des employeurs, désormais fixé à 20,5 %, sur l'instauration d'un abattement dégressif sur les pensions concédées avant 60 ans, sur une minoration de 5 % sur toutes les pensions concédées depuis avril 2006, sur des mesures moins favorables en faveur des mères de 3 enfants et enfin sur la réduction des bonifications d'âge et de service.

Ces réformes se sont toutefois révélées insuffisantes puisque si le déficit structurel a certes été réduit, les cotisations n'ont couvert que 93 % des dépenses en 2010.

III - La nécessité d'une réforme d'ensemble

Une réforme d'ampleur apparaît désormais inéluctable à court terme, mais elle nécessite des préalables juridiques et techniques pour une mise en œuvre dans les meilleures conditions possibles.

A - Une réforme à conduire sans délai et à suivre

Si elle était trop longtemps différée, une réforme du régime pourrait obliger le gouvernement et le congrès de la Nouvelle-Calédonie à retenir des mesures très contraignantes pour les actifs, les retraités et les employeurs publics.

Il appartient donc à la caisse locale de retraite de proposer, sans délai, aux autorités compétentes des pistes pour modifier la législation

[355] Délibération n° 89/CP du 7 mai 2002

actuelle, en s'appuyant, notamment, sur les études prospectives réalisées à sa demande par des cabinets d'actuaires.

Les premières études, réalisées en 2001, soulignaient déjà clairement l'urgence de la mise en œuvre d'une réforme du régime. Elles insistaient sur le fait que toutes les mesures envisagées devaient être prises rapidement et simultanément pour être efficaces.

Une autre étude de 2005 préconisait, elle aussi, la mise en œuvre concomitante, sur deux ans, de propositions couvrant un large éventail.

De ces travaux a, certes, découlé la réforme de 2006 mais toutes les mesures préconisées n'ont pas été retenues. Un étalement a été décidé sur une durée plus longue que celle recommandée.

En outre, il convient d'observer qu'au cours des dix dernières années, les principaux contributeurs ont été les employeurs publics et les actifs.

Les retraités de la caisse locale n'ont été sollicités pour participer au rééquilibrage du régime que récemment, par la réduction de l'indemnité temporaire de retraite (ITR), passée de 75 à 73 % en 2003, la minoration de pension applicable seulement aux nouveaux retraités depuis 2006 et les abattements temporaires prévus pour les pensionnés partis avant l'âge de 60 ans.

Or, la plupart des retraités bénéficient d'une retraite désormais indexée, alors qu'ils n'ont versé durant leur carrière que des cotisations non indexées.

Face à la nécessité d'une reforme profonde et pérenne, les responsables calédoniens doivent désormais agir sur les principaux leviers d'action dont ils disposent : l'âge de départ à la retraite, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le niveau des cotisations entre tous les acteurs et le montant des pensions.

Il leur faut arbitrer entre ces différentes actions, probablement en les combinant.

L'étude d'impact de la réforme à venir devra distinguer les mesures selon qu'elles auront un effet à court ou à long terme. Elle devra également définir précisément la répartition équitable de l'effort à consentir. A cet égard, les mesures prises pour les régimes de retraites publics métropolitains et par le secteur privé calédonien pourront utilement servir de référence.

Enfin, il sera essentiel de prévoir un suivi de la réforme pour permettre, le cas échéant, des adaptations ponctuelles en fonction de l'effet, dans le temps, des mesures prises sur l'équilibre du régime. C'est

d'ailleurs ce qu'a souhaité expressément l'actuel responsable de la caisse dans sa réponse à la chambre territoriale[356].

B - Des préalables juridiques et techniques pour faciliter la mise en œuvre

Une classification des textes relatifs au régime public de retraite est un préalable important à la mise en œuvre efficace d'une réforme du système en vigueur.

En effet, si la caisse locale de retraite reste actuellement régie par le décret n° 54/48 du 4 janvier 1954, la loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a pour conséquence que les garanties fondamentales relatives à la fonction publique et à la protection sociale relèvent désormais de la loi du pays votée par le congrès. Il existe donc dans le décret actuellement en vigueur des dispositions du domaine de la loi et d'autres du domaine règlementaire.

Un reclassement serait donc judicieux pour apprécier, dans la hiérarchie des normes juridiques, le bon niveau auquel doit être effectuée chaque modification à venir. Une codification faciliterait ce travail.

Sur un plan technique, il paraît également indispensable que la caisse locale de retraite ait une réelle visibilité sur la gestion prévisionnelle des effectifs des fonctionnaires calédoniens.

Connaître précisément le nombre de cotisants actuels pour effectuer des projections réalistes est fondamental pour déterminer l'équilibre futur du régime.

Or, les différents scénarii fournis à la caisse locale de retraite par les études récentes fixent cette évolution avec des variantes allant de + 1,5 % à + 2,5 % par an, car la direction de la fonction publique territoriale calédonienne n'a pas été en mesure de valider une quelconque hypothèse.

Les pistes de réforme à proposer par la caisse doivent pouvoir s'appuyer sur une qualité accrue des données fournies par les services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

[356] Réponse du 15 avril 2011.

IV - Les améliorations de gestion indispensables

Des améliorations de gestion immédiates doivent également être recherchées dans les contrôles opérés par la caisse locale de retraite et dans le fonctionnement de l'établissement.

A - Des contrôles à renforcer

Aucun document ne décrit les procédures et les tâches dévolues aux agents de la caisse locale de retraite, ce qui augmente les risques d'erreurs de liquidation des pensions.

La caisse devrait mettre en place un réel contrôle interne du traitement des dossiers des pensionnés. Elle devrait également se doter d'un logiciel de simulation des droits à pensions, accessible à tous les futurs retraités. Ce serait une avancée importante pour leur droit à l'information et cela leur donnerait un élément de vérification.

Les fonctionnaires retraités calédoniens bénéficient de l'équivalent de l'indexation des salaires des fonctionnaires, sous la forme d'une indemnité temporaire de résidence (ITR)[357].

Le contrôle du versement de cette indemnité mériterait d'être mieux organisé pour exclure de l'indexation les pensionnés ne remplissant pas les conditions de domiciliation fiscale au sens du code territorial des impôts. La caisse locale de retraite pourrait utilement s'inspirer des moyens de vérification mis en place par les services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie pour les pensionnés de la fonction publique métropolitaine.

Enfin, faute de personnel suffisant, le contrôle de l'assiette des cotisations de retraite n'est pas mis en œuvre de façon rigoureuse, notamment auprès des petites communes.

La caisse devrait mettre en place des moyens de contrôle des déclarations et des flux financiers et un dispositif interne permettant de garantir que la totalité des cotisations dues (part patronale et part salariale) au cours de la carrière d'un agent a bien été acquittée pour les bons montants et au bon moment.

[357] L'article 13 – VII du décret du 4 janvier 1954 indique : *« Il est alloué aux pensionnés relevant du présent régime résidant de façon stable et habituelle en Nouvelle-Calédonie une indemnité temporaire de résidence égale à 73 % du montant en principal de la pension. Sont présumés résider de façon stable et habituelle en Nouvelle-Calédonie les pensionnés qui y ont leur domicile fiscal».*

A la différence d'autres caisses de retraite, publiques ou privées, la réglementation applicable à la caisse locale de retraite ne comporte aucune disposition fixant des pénalités de retard en cas de versement tardif des cotisations ou en cas de transmission tardive des bordereaux de cotisations. Or, certains employeurs publics, soumis à des contraintes de trésorerie (centre hospitalier territorial, petites communes, certains établissements publics etc.) diffèrent le versement de leurs cotisations, donc sans sanction financière à la clé.

Une évolution de la règlementation serait donc profitable aux finances de la caisse.

B - L'amélioration du fonctionnement de la caisse

A la suite d'une précédente intervention de la chambre territoriale des comptes, la caisse locale de retraite a intégré la comptabilité du régime de retraite, cotisations et prestations, à celle de l'établissement public stricto sensu.

Cependant, dans la présentation de ses comptes, la caisse ne distingue toujours pas suffisamment les dépenses de fonctionnement de l'établissement proprement dit de celles liées au paiement des prestations. Ceci ne facilite pas la construction et l'analyse des ratios de gestion de la caisse.

Compte tenu de l'enjeu majeur de la réforme à venir, la caisse devrait engager une réflexion sur l'organisation et le fonctionnement de son conseil d'administration et de son conseil d'orientation et de pilotage, pour leur adjoindre notamment de nouvelles compétences.

En effet, à la différence d'autres organismes de retraite[358], les instances de la caisse ne comprennent aucun professionnel des régimes de retraite, ni spécialistes en démographie, économie ou statistiques, qui pourraient pourtant leur apporter un éclairage particulièrement utile sur les décisions futures à prendre.

Enfin, l'effectif de la caisse locale de retraite reste excessivement limité, puisqu'il est passé de 5 à 7 agents entre 1994 et aujourd'hui, dont un seul cadre A, alors que, dans le même temps, le nombre de dossiers gérés a crû de 1 600 à 3 700 et va continuer à progresser au cours des prochaines années.

[358] Notamment de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dont le conseil d'administration comprend six membres de droit désignés à raison de leurs compétences.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Une réforme du régime de retraite de la fonction publique calédonienne apparaît inéluctable et urgente pour garantir à moyen terme l'équilibre structurel des comptes de la caisse locale de retraite.

A cette fin, la Cour et la chambre territoriale des comptes formulent les recommandations suivantes à l'intention du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie :

1. *réformer le régime de retraite des fonctionnaires calédoniens en utilisant les quatre leviers d'action possibles : l'âge de départ à la retraite, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le niveau des cotisations acquittées par les employeurs et les employés et le montant des pensions ;*
2. *assurer un suivi de la réforme pour permettre des adaptations ponctuelles en fonction des effets constatés dans le temps ;*
3. *développer les outils, notamment de contrôle, contribuant à l'amélioration de la gestion du régime de retraite.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	544
Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	545
Ministre du budget, des comptes publiques et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	546
Président du congrès de la Nouvelle-Calédonie	549
Directeur de la caisse locale des retraites	550

Destinataires n'ayant pas répondu
Ministre de la cohésion sociale et des solidarités
Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
Président de la caisse locale de retraite de la Nouvelle-Calédonie

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

La gestion du régime de retraite des fonctionnaires relève des autorités locales. La caisse de retraite de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie, créée par un décret du 4 janvier 1954, assure aux agents une couverture vieillesse et invalidité, ainsi qu'à leurs ayant droit pour des pensions de réversion versées aux conjoints. Le contrôle effectué en 2011 par la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a souligné la situation financière dégradée, malgré les efforts des autorités locales (le déficit passant de 22 M€ en 2006 à 6 M€ en 2009).

La Cour relève le caractère plus avantageux du régime local par rapport aux fonctions publiques métropolitaines. En dépit d'un âge légal de départ à la retraite fixé à 60 ans, l'âge effectif de départ en 2009 était de 55,5 ans pour les femmes, et 57,4 ans pour les hommes. Un fonctionnaire néo-calédonien peut même prendre sa retraite à partir de 50 ans, s'il a cotisé 30 ans, voire 24 ans, après prise en compte des bonifications.

Ce régime se trouve fragilisé par la dégradation du ratio cotisants-pensionnés (4,7 cotisants pour un pensionné en 1994, 2,41 pour un en 2009). Votre rapport propose une réforme d'ensemble conduite sans délai, jouant sur l'âge de départ à la retraite, la durée de cotisation pour une retraite à taux plein, le niveau de cotisation acquitté par les employeurs et les employés, le montant des pensions.

Des mesures propres au fonctionnement de la caisse sont aussi à prendre, comme le renforcement des contrôles sur les dossiers des pensionnés, la mise en place de pénalités de retard en cas de versement tardif des cotisations, la nomination de spécialistes des questions de retraites dans les instances de la caisse et le renforcement des effectifs pour traiter les dossiers de pensions.

Je souscris à l'expertise conduite par la Cour. Le Ministère chargé de l'outre-mer continuera à suivre les mesures visant à réformer le système de retraite de la fonction publique.

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

Je n'ai aucune remarque à faire sur ce document dont j'ai pris connaissance avec intérêt.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

A la lumière de 1'analyse effectuée par la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie dans son rapport de mai 2011, suite à un contrôle des exercices de 2004 à 2010, la Cour, dans son rapport, souligne qu'il convient de procéder dans les meilleurs délais à une réforme du système de retraite de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie, géré par la Caisse Locale de Retraite (CLR).

A cet effet, le rapport public formule trois recommandations afin de maintenir 1'équilibre structurel des comptes de la caisse. Voici les observations que celles-ci appellent de ma part :

1. « Réformer le régime de retraite des fonctionnaires calédoniens en utilisant les quatre leviers d'action possibles : l'âge de départ à la retraite, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le niveau de cotisations acquittées par les employeurs et employés et le montant des pensions ».

Je tiens tout d'abord à rappeler l'effort conduit par les autorités locales de Nouvelle-Calédonie qui ont, ces dernières années, engagé des réformes pour tenter de restaurer durablement 1'équilibre des finances de la CLR.

De plus, il a clairement été affirmé, dans le rapport de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie de mai 2011, que les réformes menées n'ont pas permis de faire disparaître son déficit structurel et qu'il lui a même été nécessaire de prélever dans ses réserves.

Sur ce point, il s'agirait ainsi, à 1'instar de ce que la Cour préconise et tout en tenant compte des spécificités néo-calédoniennes, que la CLR entame des réformes structurelles. A ce titre, elle peut parfaitement s'inspirer des mesures prises pour les régimes de retraite métropolitains, ainsi que celles conduites entre 2007 et 2009 pour assurer la pérennisation du régime des salariés du secteur privé du territoire, qui sont autant de mesures que la caisse peut prendre ou développer et que la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a rappelées dans son rapport.

En conséquence, je partage les recommandations de la Cour quant à la nécessité de définir une répartition équitable de l'effort à consentir entre tous les acteurs potentiels de cette réforme (actifs, employeurs et pensionnés).

2. « Assurer un suivi de la réforme pour permettre des adaptations ponctuelles en fonction des effets constatés dans le temps ».

Comme la Cour le mentionne, des études actuarielles régulières seront nécessaires pour montrer que les mesures adoptées ont l'effet escompté sur le régime. La réforme peut également prévoir la mise en place d'une commission de suivi qui pourra être chargée de continuer à analyser les paramètres d'évolution du régime. De plus, à l'instar d'autres organismes de retraite tels que la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), la CLR pourrait entreprendre une réflexion sur la composition de son conseil d'administration afin que celui-ci comprenne davantage de spécialistes dans les domaines statistique, économique, démographique.

Par ailleurs, les pistes de réforme et leur suivi doivent pouvoir s'appuyer sur des données fiables ; or la caisse a des progrès à réaliser en ce sens. Comme le souligne la Cour des comptes, la caisse doit « connaître précisément le nombre de cotisants pour effectuer des projections réalistes et pour déterminer l'équilibre futur du régime ».

3. « Développer les outils, notamment de contrôle, contribuant à l'amélioration de la gestion du régime de retraite ».

La Cour mentionne avec raison le besoin d'amélioration de la CLR en termes de fiabilisation de ses fichiers informatiques, de gestion prévisionnelle des emplois, d'organisation et de fonctionnement, mais aussi en termes de contrôle effectif. Or ce sont autant d'éléments nécessaires au bon pilotage de la caisse.

En termes de fonctionnement, il serait important que la caisse établisse un document décrivant les procédures internes et les tâches dévolues à chaque agent afin de limiter les risques d'erreurs de liquidation. De plus, je partage le point de vue de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie concernant l'utilité de réaliser une étude pour la mise en ligne d'un logiciel de simulation des droits à pension pour les futurs pensionnés, ce qui représenterait une avancée considérable dans leur droit à 1'information.

Enfin, la CLR pourrait également se doter d'un plan de contrôle formalisé définissant les règles de vérification des recettes et dépenses. Cela permettrait notamment un suivi plus rigoureux des calculs effectués pour les retenues, contributions et pensions et tout cela dans le cadre d'une réglementation bien recensée et comprise de tous. Il serait également envisageable d'instaurer un dispositif de pénalités en cas de retard de paiement des contributions par les employeurs.

Je m'associe pleinement aux conclusions de la Cour. Comme les régimes des fonctionnaires métropolitains, le régime des fonctionnaires néo-calédoniens doit renforcer ·ses méthodes et outils de contrôle afin de pouvoir ajuster sur le long terme les paramètres du régime pour en garantir la pérennité.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONGRES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

Nous partageons vos observations et vos recommandations.

REPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE LOCALE DES RETRAITES

J'ai été destinataire du projet de rapport cité en objet du présent courrier. Je vous informe que celui-ci n'appelle pas de réponse de ma part.

Deuxième partie
Les politiques publiques

Chapitre V

L'enseignement et la recherche

1 – Où vont les écoles normales supérieures ?

2 – Les réseaux thématiques de recherche avancée

3 – La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités

1

Où vont les écoles normales supérieures ?

PRESENTATION

Les écoles normales supérieures (ENS) sont des fleurons de l'enseignement supérieur français. Elles illustrent en même temps son décalage par rapport au modèle universitaire qui tend à prévaloir au niveau mondial : le système français de formation, en effet, a été historiquement dominé par les grandes écoles et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), et son excellence reposait moins sur l'université que sur l'enseignement secondaire. Les écoles normales supérieures sont le symbole de cet héritage.

Elles étaient des « écoles sans professeurs », dont le corps enseignant propre était très réduit. La principale formation qu'elles dispensaient elles-mêmes était la préparation à l'agrégation ou aux concours de l'enseignement technique. Leur excellence tenait à la qualité de leurs élèves, sélectionnés de façon précoce parmi les meilleurs élèves de l'enseignement secondaire, et accueillis pendant quatre ans dans un climat original de liberté et d'émulation intellectuelle. Pour le reste, ils se formaient « à la carte » à l'université, dont ils tenaient leurs enseignements, leurs enseignants et leurs diplômes.

Dès les années 1970, les choses avaient déjà profondément évolué par rapport à ce modèle d'origine : les normaliens se destinaient majoritairement à l'enseignement supérieur. Des laboratoires financés par les grands organismes de recherche avaient été implantés dans les bâtiments des écoles normales et accueillaient leurs élèves, tout en restant séparés de leurs activités de formation.

Le partage des rôles entre les écoles normales supérieures et l'université s'est en outre transformé à partir des années 1990 : les écoles normales ont commencé à délivrer des diplômes universitaires (diplômes d'études approfondies, puis doctorats), à se doter d'un corps enseignant propre et à accueillir des étudiants non

normaliens : ceux-ci, recrutés par dossier, généralement au niveau master, suivent des formations communes avec les normaliens, mais sans bénéficier ni de rémunération, ni du titre d'ancien élève.

Depuis le milieu des années 2000, ces évolutions se sont accélérées sous l'effet de deux séries de facteurs : la recherche d'une taille critique et d'une meilleure visibilité dans le contexte de la compétition universitaire mondiale ; la vague d'alliances et de regroupements engagés dans le contexte de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités – dite loi LRU – du 10 août 2007.

Les écoles normales supérieures se réfèrent ainsi de plus en plus au modèle d'organisation universitaire prédominant sur le plan mondial, mais continuent à s'en distinguer sur des points essentiels : leur mode de recrutement par concours, le statut de fonctionnaires-stagiaires de leurs élèves, la place – du moins, en théorie – de l'agrégation dans leur cursus et leur petite taille. La réalité de leur mission – l'enseignement pour et par la recherche – et la nécessité de faire face à la compétition mondiale tendent à en faire de petites universités d'excellence, mais leur héritage ne leur permet pas de suivre cette trajectoire sans difficultés ni contradictions.

C'est dans ce contexte complexe et en mutation rapide que la Cour a procédé en 2010-2011 au contrôle des trois écoles normales de Paris, Lyon, et Cachan.

La Cour a mesuré la volonté des trois écoles de s'adapter à cette nouvelle donne, chacune selon des objectifs et une stratégie propres ; elle a relevé des lacunes de gestion qui en compliquent la réalisation ; elle a surtout constaté la persistance d'obstacles structurels communs à la transformation de ces trois écoles. Ces obstacles appellent, de la part de l'Etat, des décisions de principe pour permettre l'accomplissement des transformations engagées par chacune d'elles. Il en va ainsi du recrutement et du statut des élèves normaliens, qui doivent faire l'objet de réflexions et d'évolutions en profondeur.

I - Trois stratégies différentes

A - Des défis parallèles

1 - Un réseau en mutation

Au début des années 2000 il existait quatre écoles normales supérieures, deux en région parisienne et deux à Lyon.

L'école normale supérieure, héritière de la première école créée en 1794 et de l'école normale supérieure de jeunes filles de Sèvres, créée en 1881, avec laquelle elle a fusionné en 1985 : installée rue d'Ulm, elle dispose également des locaux de l'ancienne école de jeunes filles, boulevard Jourdan à Paris, et à Montrouge.

Les deux écoles normales supérieures de Lyon, héritières des écoles normales de Fontenay aux Roses et Saint Cloud, créées en 1880 et 1882 pour former les cadres des écoles d'instituteurs : fusionnées en 1985, elles se sont scindées peu après. Les sections scientifiques ont été transférées à Lyon en 1987, où elles ont formé une école autonome, l'école normale supérieure de Lyon. L'école normale supérieure de Fontenay-Saint Cloud les y a rejointes en 2000 sur un campus voisin sous l'appellation « école normale supérieure Lyon lettres et sciences humaines ».

L'école normale supérieure de Cachan, ainsi nommée depuis 1985 en raison de la ville du Val-de-Marne où elle s'est installée en 1956, est l'héritière de l'école normale de l'enseignement technique créée en 1912. Elle dispose depuis 1994 d'une antenne à Ker Lann, sur le campus universitaire de Rennes.

Les fusions des écoles de garçons et de jeunes filles d'Ulm, Sèvres, Saint-Cloud et Fontenay en 1985 ont eu pour conséquence de mettre fin à la parité numérique que l'existence de ces écoles distinctes assurait : depuis, les premiers dominent numériquement en sciences et les secondes en lettres dans les établissements fusionnés.

Le développement et le contenu disciplinaire des quatre écoles se sont progressivement affranchis des spécialisations par ordre d'enseignement qui avaient présidé à la création de leurs devancières : les sciences humaines et les mathématiques se sont développées à Cachan à côté des filières technologiques et des sciences de l'ingénieur qui étaient sa justification d'origine ; la création, en 1983, de la filière « lettres et sciences humaines » a élargi l'offre littéraire d'Ulm, jusque là identifiée aux lettres classiques.

Depuis le milieu des années 2000, une reconfiguration de cet ensemble semblait concevable, en fonction notamment des complémentarités disciplinaires des quatre écoles : elle a conduit, en 2005, au projet de fusion des écoles d'Ulm et Cachan, à l'initiative des directions des deux écoles, et que pouvaient justifier leurs spécialisations, en sciences et lettres pour la première, sciences de l'ingénieur et sciences humaines et sociales pour la seconde. Les deux écoles de Lyon, complémentaires, poursuivaient, quant à elles, des stratégies séparées.

La fusion Paris-Cachan a échoué, en grande partie à cause de l'hostilité d'une fraction de la communauté des anciens élèves de la rue d'Ulm qui craignait qu'elle n'oblitérât la différence de réputation entre les deux écoles. L'Etat, qui avait soutenu cette fusion, de même que le maintien de leur autonomie voulu par les écoles de Lyon, n'a pas cherché à surmonter cette opposition.

On peut dire de cet épisode qu'il a été la dernière occasion d'une réorganisation d'ensemble du réseau des écoles normales supérieures, dont la fusion Ulm-Cachan aurait été l'élément décisif. Au-delà, on aurait pu imaginer à terme la fusion des écoles en un établissement unique qui aurait pu répondre au problème de la taille critique de chacune des écoles, tout en rénovant le « modèle école normale supérieure ».

Cependant, l'échec de la fusion Ulm-Cachan a éloigné les écoles normales de cette solution et a, de fait, conforté l'autonomie des écoles et les forces centrifuges au sein du réseau : l'option d'une fusion et d'une rationalisation par l'Etat du « système école normale supérieure» apparaît dépassée dans les circonstances présentes. Elle ne mériterait d'être revisitée qu'en cas d'échec des stratégies individuelles poursuivies aujourd'hui par chacune d'elles : alors, la question du rapprochement des écoles pourrait valablement se poser de nouveau.

Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Depuis 2005, en effet, chaque école a défini séparément sa propre stratégie : la fusion des écoles lyonnaises, effective depuis le 1er janvier 2010, a été le fruit d'un changement de direction et de stratégie de leur part. Depuis 2005, les choix, par les écoles, de leurs alliances universitaires, décisifs pour leur avenir, ont été décidés par elles seules. S'il existe encore un réseau des écoles normales supérieures, sa configuration ne correspond plus à une logique de politique nationale, qu'elle soit géographique ou thématique, mais est le fruit de l'histoire et de la dynamique propres à chacune.

La dernière modification en cours susceptible d'affecter le réseau est la transformation envisagée[359] de l'antenne de Cachan à Rennes en école normale supérieure de plein exercice. Proposée par l'école normale de Cachan avec le soutien des collectivités territoriales, en principe entérinée par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en novembre 2009 en dépit d'analyses réticentes de ses services, mais toujours en suspens, elle n'infirme pas les observations qui précèdent.

Les écoles normales supérieures en chiffres en 2010

ENS (Paris) : budget : 102 M€ ; 930 élèves, 750 étudiants

310 enseignants, 350 personnels administratifs et techniques

ENS de Lyon : budget : 101 M€ ; 1000 élèves, 530 étudiants

248 enseignants, 378 personnels administratifs et techniques

ENS de Cachan : budget : 103 M€ ; 1260 élèves, 590 étudiants

208 enseignants, 286 personnels administratifs et techniques

NB : Les enseignants sont ceux affectés aux écoles, et non la totalité du potentiel enseignant et de recherche des écoles normales supérieures. Les étudiants sont ceux qui préparent un diplôme d'ENS ou co-habilité, à l'exclusion des auditeurs, étudiants étrangers en échange etc. Les chiffres d'étudiants n'incluent pas les doctorants : les écoles normales en revendiquent plus de 1200, dont 520 à Ulm, mais ils sont en quasi-totalité rattachés à des écoles doctorales d'autres établissements et universités, sauf à Cachan qui dispose d'une école doctorale propre..

(Source : écoles normales supérieures, retraitement Cour des comptes)

2 - Les facteurs de changement

Les mutations du réseau des écoles normales supérieures laissent subsister en 2011 trois écoles de plein exercice, Paris, Cachan et Lyon. Parallèlement à cette reconfiguration, des facteurs d'évolution pressants ont conduit les écoles normales à faire évoluer leurs stratégies et leurs pratiques :

La « mise aux normes internationales » de l'enseignement supérieur français, dont les écoles normales supérieures illustraient simultanément l'excellence et le caractère atypique, et qui les a forcées à reconsidérer leur modèle. Dans ce contexte, le passage au cursus licence, master, doctorat (LMD) a obligé les écoles normales à adapter leur cursus et leur offre de formation, tout en augmentant leur faculté de délivrer des diplômes.

[359] Initialement prévue au 1er janvier 2012.

La recherche d'une taille critique dans le contexte de la compétition universitaire mondiale, qui résulte notamment des classements internationaux dont, pour contestable que puisse être leur méthodologie, l'effet d'alerte a été indéniable. Première ou troisième université française selon les classements internationaux, l'école normale supérieure (Paris) a un niveau d'excellence qui la met à part, y compris des autres écoles normales supérieures, en particulier en recherche fondamentale en physique et en mathématique : c'est ainsi que sept des onze titulaires de médailles Field française sont issus de l'école normale supérieure.

L'école normale supérieure figure néanmoins relativement loin dans ces classements : elle est 69ème derrière les universités de sciences de Paris Orsay, et Pierre et Marie Curie (UPMC), respectivement 40ème et 41ème dans le classement de Shanghai. Elle est 59ème devant l'Ecole polytechnique 63ème, et l'UPMC 84ème, dans le classement du *Times Higher Education*. L'école normale supérieure de Lyon était, elle, 141ème dans ce dernier classement et absente de celui de Shanghai, l'école normale supérieure de Cachan étant absente des deux. Le souci d'atteindre une taille critique et une visibilité dans la compétition internationale n'est pas étrangère au développement par les écoles normales supérieures de leur corps enseignant, et d'une politique parfois volontariste d'accueil d'étudiants non normaliens.

L'autonomie accrue des universités et des établissements d'enseignement supérieur, qui leur a ouvert de nouvelles marges d'action : les écoles normales supérieures de Paris et Lyon ont accédé aux responsabilités et compétences élargies, au sens de la loi LRU du 10 août 2007, le 1er janvier 2010, et celle de Cachan le 1er janvier 2011. Ce processus les a encouragées à mieux maîtriser leurs outils de gestion, évolution qui était en tout état de cause indispensable.

La politique nationale d'encouragement aux alliances et aux regroupements dans l'enseignement supérieur les a amenées à nouer des partenariats institutionnels avec des universités et d'autres grandes écoles. Cette stratégie d'alliance a été la principale réponse que les écoles normales supérieures ont apportée au problème de taille qui se posait à elles.

Ces alliances ont d'abord pris la forme des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), créés par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006. Les financements exceptionnels sur appels d'offres de projets immobiliers universitaires (plan campus de janvier 2008) ou d'initiatives pour l'enseignement et la recherche (en particulier les initiatives d'excellence – IDEX – lancés dans le cadre du grand emprunt en septembre 2010) ont suivi. Ils ont joué un rôle important

dans les stratégies d'alliance des établissements, davantage que les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, qui étaient dépourvus de financement propre.

3 - Une évolution simultanée des missions des écoles ainsi que de la composition et des parcours de leurs publics

Dans un réseau qui n'assigne plus à chaque école normale supérieure une place particulière fonction d'un partage des rôles au niveau national, de grandes évolutions se sont néanmoins produites de façon simultanée. Elles ont modifié la mission des écoles, la composition de leur public et sa destination professionnelle.

Les missions : les écoles normales supérieures sont des grandes écoles par leur mode de recrutement, des universités par la nature de leur formation, des écoles de la fonction publique par le statut de leurs élèves et leurs choix professionnels majoritaires. Le fait qu'elles appartiennent simultanément à la conférence des présidents d'université (CPU) et à la conférence des grandes écoles (CGE) en témoigne. Au total, depuis dix ans, la composante universitaire de leur identité s'est renforcée. Elles se conçoivent de plus en plus comme de petites universités, plus précisément des collèges universitaires post-licence de niveau master/doctorat (selon le modèle des *post-graduate Colleges* anglo-saxons, auquel se réfère explicitement le « projet stratégique global » élaboré en 2010 par Ulm).

Elles n'entendent pas pour autant renoncer à leur recrutement principal par la voie des classes préparatoires aux grandes écoles et des concours. Elles justifient cet aspect de leur identité par l'accomplissement d'une mission spécifique : les écoles normales supérieures se voient comme le moyen de sélectionner, dans un univers classes préparatoires/grandes écoles qui ne mène pas spontanément à la recherche, les meilleurs élèves pour les orienter vers les carrières de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elles sont de moins en moins marquées par leur troisième identité, celle d'écoles de la fonction publique, que réfute expressément la direction d'Ulm.

La composition des publics : le premier public visé par les écoles normales supérieures reste celui des classes préparatoires aux grandes écoles, sélectionné par concours, les seuls « élèves » normaliens des écoles normales supérieures dans leur terminologie. Le recrutement d'étudiants en nombre important dans le cadre de masters le plus souvent co-habilités avec des universités est cependant un trait commun important de l'évolution des écoles normales depuis 15 ans. Il répond à des objectifs de taille, d'adossement aux universités et de diversification

des voies d'accès des écoles normales, mais ne constitue qu'un compromis entre ces différents objectifs et le souci de ne pas augmenter les places aux concours[360].

Cependant, l'ouverture aux étudiants est allée de pair avec un foisonnement de l'offre de formation des écoles normales supérieures au niveau master qui a rendu celle-ci, et les partenariats qui en résultent avec les universités, peu lisibles.

Les parcours des élèves : le destin traditionnel des normaliens était la réussite à l'agrégation, qu'ils passaient à la fin de leur troisième année d'études (sur quatre) à l'école. L'on assiste dans toutes les écoles à un déclin général, et parfois spectaculaire, de l'agrégation dans le cursus des élèves, alors que le doctorat tend à se substituer à l'agrégation comme horizon naturel de leur formation. Ce recul met en cause la justification historique commune aux écoles normales, et le contrat implicite de leurs élèves qui était, en contrepartie de leur statut et de leur rémunération, de passer l'agrégation.

Tableau : le recul de l'agrégation

Elèves candidats/ reçus à l'agrégation	2005 lettres	2005 sciences	2005 total	2011 lettres	2011 sciences	2011 total
Paris	83/67	55/49	**138/116**	30/18	4/3	**34/21**
Lyon	150/115	66/62	**216/177**	32/23	10/10	**42/33**
Cachan	91/78	227/174	**318/252**	39/38	126/105	**165/143**

(*source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)*

Au total, le nombre de normaliens réussissant l'agrégation a chuté d'un facteur supérieur à deux en six ans. La réforme de la mastérisation intervenue en 2011 a certainement aggravé la tendance cette année-là ; l'évolution à la baisse est néanmoins indéniable et s'explique par plusieurs raisons :

- la raréfaction des postes ouverts à l'agrégation (certains concours technologiques offrent désormais moins de postes que de normaliens y préparant à Cachan) ;
- la « mastérisation » de la formation des enseignants qui rend plus difficile aux normaliens de passer l'agrégation en troisième année, car un master est désormais requis pour passer le concours (en pratique les écoles ont tourné la difficulté en délivrant à leurs élèves un master leur permettant

[360] Il existe des voies d'accès par concours au statut d'élève en 3e année de cursus à Cachan et Lyon qui sont numériquement marginales par rapport à l'accueil des étudiants dans l'élargissement des publics des écoles normales

de passer les épreuves d'admission du concours, après lequel ils poursuivent l'année suivante un « vrai » master de recherche, solution lourde et qui a pu s'avérer décourageante) ;

– le désintérêt des scientifiques se destinant à la recherche, pour lesquels l'agrégation n'est plus une étape utile selon leur jugement, lequel, à Ulm, converge avec celui de l'école, qui ne les encourage plus à s'y présenter.

Une telle désaffection de principe ne s'observe pas au même degré chez les littéraires, pour lesquels l'agrégation reste une condition de carrière essentielle pour ceux d'entre eux qui se destinent à l'enseignement supérieur. Aussi est-ce une hésitation plus générale devant les perspectives de carrière de l'enseignement et de la recherche qui tend à les en détourner.

Il est vrai que les écoles ne connaissent pas cette évolution au même degré : l'agrégation reste un horizon de carrière majoritaire à Cachan en sciences et technologie. Elle ouvre à ses élèves des perspectives professionnelles dans l'enseignement secondaire et, majoritairement, dans l'enseignement supérieur avec le statut de professeur agrégé (PRAG). Le déclin de l'agrégation, pour y être moins marqué y est néanmoins sensible : au total 90 % des élèves la passaient en 2005, 64 % en 2010.

La politique des écoles normales supérieures et les parcours des élèves convergent vers une poursuite plus systématique des élèves et étudiants vers le doctorat. Le taux de poursuite en thèse est de 80 % des élèves et étudiants à Ulm, taux que Cachan et Lyon, dont un peu plus de 70 % des élèves poursuivent en thèse, se fixent pour objectif d'atteindre : cette tendance illustre le rapprochement de l'enseignement supérieur français des normes internationales, pour lesquelles le doctorat est non seulement le point de passage vers l'enseignement supérieur et la recherche, mais la marque de la réussite universitaire au plus haut niveau.

B - Des stratégies différenciées

Dans un contexte de contraintes et d'évolutions communes aux ENS, chacune d'elles a défini une stratégie propre.

1 - L'ENS (Paris) : l'autonomie dans l'excellence

L'échec de la fusion Ulm-Cachan a entraîné la recherche d'autres voies pour atteindre une masse critique, identifiée dans le « projet stratégique global » de l'école pour 2010-2013 à 3000 élèves et étudiants

(contre environ 2200 aujourd'hui, doctorants compris). Cette stratégie ne s'est pas traduite par un élargissement des postes offerts au concours ou la mise en place de filières nouvelles d'élèves normaliens, mais par le développement de masters communs avec les grandes universités historiques de Paris ou d'autres établissements : il en existe aujourd'hui cinquante créés au cas par cas avec elles.

Cette stratégie s'est accompagnée de la volonté de ne pas laisser enfermer l'école normale supérieure dans un adossement institutionnel privilégié à certaines d'entre elles : de fait, il lui était difficile de choisir entre les universités Paris I et Paris IV en lettres, ou les universités Paris VI et Paris VII en sciences. Tout en y adhérant lors de sa création en 2005, l'école normale supérieure a limité son engagement dans le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) « Paris *universitas* » qui réunissait les universités de Paris II, III, IV, VI et IX. Au demeurant cette association relativement lâche, aujourd'hui dissoute, n'était pas un vrai cadre fédérateur pour ses membres. Par la suite, Ulm n'a pas voulu rejoindre une des alliances universitaires en formation à Paris afin de préserver sa liberté de choix.

Cette volonté de croissance autonome a été accompagnée de la part de l'école normale supérieure du souci de développer ses ressources d'enseignement propres, et de mieux maîtriser celles qui lui étaient allouées tout en relevant de ses universités partenaires. De la même façon, elle a cherché à formuler une politique scientifique dans laquelle puisse s'inscrire l'activité de « ses » laboratoires de recherche : cette tentative connaît cependant des limites, car si elles sont situées dans ses locaux, ces unités de recherche dépendent essentiellement, pour leurs moyens humains et matériels et leur direction scientifique, des grands organismes de recherche et des universités.

L'appel à projet « Initiatives d'excellence » (IDEX) de septembre 2010 a coïncidé avec ces ambitions et donné à l'école normale supérieure la perspective d'un rapprochement avec les grandes écoles de la montagne sainte-Geneviève dans le cadre du projet « Paris sciences et lettres » (PSL) qui conforte son autonomie et son identité dans un cadre distinct de l'Université.

Si cette stratégie, confortée par le succès du projet « Paris sciences et lettres » en juillet 2011, est menée à terme, l'ENS deviendra une partie d'un campus de grandes écoles qui projettent de se transformer en université *post-graduate*, sans avoir à nouer d'alliance institutionnelle avec les grandes universités parisiennes qui étaient ses partenaires historiques.

Cependant, l'hétérogénéité des établissements du projet « Paris sciences lettres », la relative étroitesse et la diversité de leur public étudiant, font de cette transformation une entreprise qui semble a priori très ambitieuse et dont les voies pratiques restent à trouver.

Le projet « Paris sciences et Lettres » (PSL)

La fondation de coopération scientifique « Paris Sciences et Lettres - Quartier latin » a déposé en janvier 2011 un projet d'initiative d'excellence nommé PSL : « rendons possible le nécessaire ». Le projet a été retenu en juillet 2011 parmi les lauréats de la première vague des IDEX. Le projet* est porté par des écoles, à l'origine situées à proximité d'Ulm, dans une logique géographique de campus, l'université Paris-Dauphine et d'autres institutions plus éloignées se joignant ensuite au projet.

PSL regroupe :

- le Collège de France,
- l'ENSCP Chimie Paristech,
- l'École normale supérieure,
- l'Ecole supérieure de physique et de chimie de la Ville de Paris,
- l'Observatoire de Paris,
- l'Institut Curie,
- l'Université Paris-Dauphine,
- l'Institut Louis-Bachelier,
- l'Ecole nationale supérieure des arts décoratifs,
- l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts,
- le Conservatoire national supérieur de musique et de danse,
- le Conservatoire national supérieur d'art dramatique,
- la Fondation Pierre-Gilles de Gennes pour la recherche.

Le périmètre d'excellence du projet PSL réunit plus de 60 laboratoires de haut niveau ainsi que 8500 étudiants de niveau master et doctorat. L'ambition du projet PSL est de constituer une université de recherche susceptible de se classer parmi les vingt premières institutions universitaires mondiales. Le projet retenu par le jury IDEX prévoit que cet ensemble sera l'objet d'une gouvernance intégrée au sein d'un établissement unique.

(Source : projet « Paris sciences et lettres »)

2 - L'ENS de Lyon : une fusion réussie et un adossement raisonné au pôle universitaire et de recherche lyonnais

La fusion des deux écoles de Lyon s'imposait : elles-mêmes issues de la fusion des écoles de Saint-Cloud et Fontenay, et délocalisées à Lyon, elles avaient une filiation commune, des champs disciplinaires complémentaires et étaient localisées à quelques centaines de mètres de distance. Effective au 1er janvier 2010[361], cette fusion respectueuse des équilibres entre les deux partenaires a été un succès.

L'école normale supérieure Lyon s'est, comme Ulm, ouverte au public étudiant, mais dans des conditions qui assurent une plus grande homogénéité d'accueil et de conditions : les étudiants peuvent comme les élèves normaliens bénéficier de logements sur le campus, et les cours des masters se déroulent en totalité sur le campus de l'école normale supérieure de Lyon.

L'école a fait le choix d'un adossement prudent au pôle universitaire et de recherche lyonnais qui lui laisse le choix de nouer dans cet ensemble des partenariats privilégiés. Elle développe dans ce cadre des formations co-habilitées de niveau master et héberge des laboratoires de recherche vis-à-vis desquels elle ne revendique pas un leadership scientifique ou de gestion.

Elle a joué un rôle essentiel dans la structuration du pôle de recherches et d'enseignement supérieur (PRES) Université de Lyon, dans le lancement du plan campus à Lyon et du projet IDEX Lyon Saint-Etienne. Après l'échec en juin de la première présentation de l'IDEX, l'école normale supérieure Lyon a identifié un cercle de partenariats plus restreint, nécessaires à la structuration du projet IDEX mais susceptible de former le cadre d'une stratégie d'alliance de repli plus réduite en cas de nouvel échec.

Parallèlement, l'école normale supérieure de Lyon développe sa visibilité internationale, en développant des partenariats à une échelle régionale élargie, qui inclut notamment un partenariat ambitieux avec l'école polytechnique de Lausanne.

Au bout du compte, la stratégie de développement de l'école normale supérieure de Lyon dépend sur le long terme de la qualité des projets d'alliance lyonnais, pôle de recherches et d'enseignement

[361] Le Conseil d'Etat a annulé le 23 décembre 2011 le décret de fusion des deux établissements, en raison d'erreurs de procédure lors de la réunion des comités techniques paritaires et des conseils d'administration ayant entériné la fusion. L'effet de cette décision a été différé en juin 2012 de façon à permettre une régularisation.

supérieur (PRES), puis « initiatives d'excellence » (IDEX), ce qui a fait assumer à l'école normale un rôle leader du projet IDEX de Lyon, surtout après l'échec initial de celui-ci en juin 2011. Elle s'efforce en même temps de développer des options qui ne la fassent pas totalement dépendre pour son développement du succès du pôle lyonnais et de l'issue de la nouvelle compétition IDEX, actuellement en cours.

3 - L'ENS de Cachan : une stratégie identifiée au déménagement sur le futur campus de Saclay

A la différence d'Ulm, Cachan ne pouvait poursuivre une stratégie de développement autonome après l'échec de la fusion entre les deux établissements ; elle n'avait pas non plus, comme Lyon, le bénéfice d'un environnement universitaire proche avec lequel s'allier.

Elle a donc identifié sa stratégie de développement à son adossement à un grand ensemble universitaire et de recherche en formation, le campus de Saclay, et en son sein l'université Paris-Sud XI. Cette stratégie inclut un projet de déménagement à Saclay destiné à permettre son adossement à l'université Paris XI et aux grandes écoles du futur campus.

Le financement de ce déménagement (estimé à 250 M€ par l'établissement, hors produits de cession de ses actuels locaux, estimés par l'école à 75 M€) n'est pas aujourd'hui assuré. Par ailleurs, sa cohérence scientifique a amené l'école normale de Cachan à formuler pour ses sciences humaines et sociales, aujourd'hui tournées vers les établissements de Paris centre, un projet de recherche à l'interface des sciences humaines et sociales et de la recherche en sciences exactes présentes à Saclay. Il s'agit d'une stratégie raisonnée, mais qui rend l'avenir de l'école dépendante de celui du projet de campus de Saclay et du succès de l' « initiative d'excellence » (IDEX) correspondante.

La formulation par Cachan de ces orientations stratégiques coïncide avec le projet de transformer son antenne de Ker-Lann en école normale supérieure de plein exercice. Cependant, ce choix doit moins au succès de celle-ci et au fait qu'elle serait parvenue à un stade de développement rendant naturelle son autonomisation, qu'à la décision de Cachan de mobiliser toutes ses énergies sur le projet de Saclay. Au demeurant, la structuration du pôle universitaire rennais auquel la future ENS devrait s'adosser reste incertaine après la non-sélection du projet IDEX grand-Ouest. La transformation de Ker Lann semble davantage un choix par défaut qu'un acte de conviction, au demeurant entaché d'incertitudes sur son coût et son financement.

Pour les trois premières années (2013-2015), en effet, les coûts de rémunération liés à l'accroissement du nombre des élèves seront financés par la réduction du nombre de contrats doctoraux de l'école, les coûts immobiliers étant pris en charge par les collectivités territoriales, le partage des financements n'étant pas arbitré pour les années suivantes. On peut donc s'interroger sur cette opération, qui semble par ailleurs à rebours de la politique d'accroissement de leur masse critique qui, à travers des stratégies différenciées, a été une constante depuis quinze ans de la part de l'ensemble des écoles normales supérieures.

II - Le coût de l'excellence

A - Une gestion insuffisamment maîtrisée

La réalisation des plans de développement ambitieux des écoles normales supérieures suppose qu'elles maîtrisent les outils de leur développement et qu'elles améliorent leur gestion. Or des lacunes à cet égard ont été relevées par les contrôles de la Cour. Elles sont de degré et de nature différents selon les écoles, et certaines mettent en cause l'Etat dans sa fonction de financeur et de tuteur des trois écoles. Elles doivent être corrigées pour les mettre en mesure de réaliser les ambitions de développement qui sont les leurs.

1 - La gestion budgétaire et comptable

Deux crises de nature comparable ont affecté successivement deux écoles : Ulm en 2004-2005, sur laquelle la Cour était déjà intervenue lors de son précédent contrôle des écoles normales supérieures, et Cachan depuis 2007. La crise financière de Cachan reproduit à quelques années de distance des dysfonctionnements constatés à Ulm. Le financement d'un projet immobilier – le bâtiment d'Alembert du campus de Cachan - faisant appel aux ressources propres de l'école a révélé la méconnaissance qu'elle avait de sa situation financière réelle : fonds de roulement surestimé et besoin de financement brusquement révélé, qui ont débouché sur une crise de trésorerie.

La situation avait été redressée à Paris à partir de 2006, mais au prix d'une aide budgétaire exceptionnelle de l'Etat (2 M€), depuis pérennisée. Les incertitudes qui pèsent à Cachan sur la situation financière de l'établissement n'ont pas été entièrement levées à ce jour : la comptabilité retraçait jusqu'à 2010 d'importantes créances sur l'Etat ou d'autres collectivités publiques dont la réalité s'est avérée douteuse, et qui étaient dans certains cas inexistantes. Ce sont, en 2007 et 2009, de

fortes tensions de trésorerie imposant de recourir à un financement exceptionnel de l'Etat qui ont alerté la direction de Cachan sur ces risques financiers dissimulés.

La crise de Cachan met en cause le dysfonctionnement des instances dirigeantes de l'école et notamment de son conseil d'administration, ainsi que de la tutelle, qui n'ont pas réagi aux signaux d'alerte, donnés notamment par des contrôles externes, mal répercutés au sein même de l'établissement.

Un redressement comptable a été entrepris dans le cadre de l'établissement des comptes 2010, qui n'étaient pas arrêtés lors du contrôle de la Cour, achevé en avril 2011 : elle n'a pas donc pu mesurer si les risques comptables étaient à présent maîtrisés par l'école. L'on peut s'étonner de ce que, dans cette incertitude, le passage aux responsabilités et compétences élargies en janvier 2011 ait été accepté par la tutelle, alors même que la fonction financière et comptable de l'établissement était manifestement insuffisante.

La situation est meilleure à Lyon, mais la fusion, génératrice de synergies en personnel, n'a pas été accompagnée d'économies : l'établissement fusionné a ainsi bénéficié d'un bonus budgétaire. En particulier, la fusion s'est faite en conservant l'ensemble des postes budgétaires et en alignant les régimes de primes sur le régime le plus favorable à chaque fois, ce qui a entraîné une augmentation notable de la masse salariale (+ 8 % de 2009 à 2011, dont 5,5 % découlant de mesures prises par l'établissement).

2 - La fonction immobilière

Le vaste patrimoine immobilier des écoles devrait être un atout, notamment pour Ulm qui dispose d'un bâti considérable de plus de 100 000 m^2 exceptionnellement bien situé, pour l'essentiel au cœur de Paris. L'hébergement de laboratoires sur ses sites est un argument pour renforcer sa maîtrise de leur politique de recherche (« qui héberge gère » selon les termes de son « projet stratégique global »). Si cette revendication est excessive au regard des moyens qu'apportent ses partenaires et de ceux, limités, dont dispose l'école pour piloter la recherche qui se déroule dans ses locaux, ceux-ci restent un atout important pour l'accueil de nouvelles équipes et le développement de l'école.

L'école normale supérieure de Lyon bénéficie d'un vaste campus dont les capacités d'accueil d'équipes de recherche sont également un atout. Cependant, une partie du campus (laboratoires de sciences « dures ») nécessite une réhabilitation importante, et la majorité des projets immobiliers sera réalisée dans le cadre du Plan Campus, piloté

par le PRES lyonnais. Or son démarrage est lent, ce qui pourrait ralentir la réalisation des projets de l'école.

L'état de son bâti nécessitera des travaux d'ampleur pour l'adapter aux ambitions de l'école. Il est un handicap pour Cachan. En outre, le mauvais suivi, de sa part, des charges qui lui étaient dues par les lycées qu'elle héberge sur son campus a entraîné de fortes pertes et contribué à la crise financière que connaît l'école.

A Ulm et Cachan, la fonction immobilière n'est pas à la hauteur des ambitions des écoles et doit être renforcée. Cela paraît indispensable dans la perspective des projets de construction et de rénovation ambitieux qui caractérisent les politiques des deux écoles.

Le souci, commun aux trois écoles, de renforcer leur capacité de conception et de suivi de projets immobiliers les a conduites à s'appuyer sur la Caisse des dépôts et consignations. Dans le cadre de cette politique, Ulm a confié à une filiale de la Caisse la réalisation de son schéma directeur immobilier, dans des conditions qui conduisent à s'interroger sur la capacité de l'établissement à assumer effectivement la maîtrise d'ouvrage de cette opération : les écoles normales supérieures devront veiller à ce que le recours à la Caisse des dépôts soit compatible avec une réelle maîtrise de leur politique immobilière.

3 - Le suivi du devenir des élèves et des étudiants

Le suivi des élèves après leur sortie de l'école est lacunaire dans toutes les écoles. Il était inexistant à Lyon en sciences.

Ce défaut de suivi rend très difficile la formulation d'une politique et d'une offre de formation adaptées aux attentes et aux trajectoires professionnelles des élèves et étudiants.

Il rend, en outre, impossible le contrôle de l'obligation décennale selon laquelle les élèves doivent servir l'Etat ou une collectivité publique pendant dix ans en contrepartie de la rémunération – aujourd'hui environ 1300 euros nets mensuels - qu'ils perçoivent pendant les quatre années de leur scolarité. Le manquement à l'obligation peut résulter soit de la démission de l'élève en cours de scolarité, soit d'un choix de carrière qui y contreviendrait dans les six ans après sa sortie de l'école. Il entraîne, en droit, le remboursement des salaires perçus par l'élève pendant la scolarité, mais le ministre, après avis de l'école, a la faculté de l'en exonérer en tout ou partie.

Ces dispositions ont été largement perdues de vue :

- le suivi des élèves, quand il existe, relève des écoles sur la base de questionnaires qu'elles sont censées adresser

périodiquement à leurs anciens élèves ; cependant, en cas de non-réponse, les choses en restent là ;

- s'il survient un changement de situation contraire à l'engagement décennal, l'école doit transmettre, avec son avis, la pièce attestant ce changement au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche faute de quoi celui-ci ne s'estime pas en mesure d'agir ;
- enfin, c'est au ministère de provoquer l'émission du titre de recettes qui permettra le remboursement.

Il en résulte une impasse : les écoles assurent un faible suivi de la situation des élèves et estiment que leur rôle s'arrête avec le signalement d'un cas au ministère, et celui-ci argue du caractère incomplet des dossiers dont il est saisi pour ne pas agir. La Cour a relevé cinq cas à Ulm et Cachan où des élèves ayant spontanément signalé leur situation et se proposant de rembourser leur scolarité, n'ont pu le faire en raison de ces tergiversations : ces exemples sont accablants pour ce qu'ils disent de la passivité et des dysfonctionnements du système public dans ces circonstances.

Le ministère a entrepris, dans le contexte du contrôle de la Cour, de faire un inventaire exhaustif des cas dont il a été saisi depuis 2006 et qui sont encore susceptibles de faire l'objet d'un remboursement. Ce travail de redressement est encore en cours mais on peut craindre qu'il ne fasse apparaître l'absence de conclusion positive d'un seul dossier de remboursement pendant cette période[362].

4 - La formulation des objectifs et les indicateurs de performance

Les contrats quadriennaux conclus entre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et les trois écoles normales supérieures restent des instruments imparfaits de pilotage des établissements et de mesure de leur performance, ce dont la Cour s'était déjà inquiétée lors de son précédent contrôle des écoles normales en 2005. Elle relevait en outre le caractère lacunaire des objectifs et indicateurs de performance définis par les écoles et reflétés dans leurs contrats quadriennaux. Ces indicateurs sont au demeurant peu suivis au cours de l'exécution du contrat par les écoles.

[362] La prise, le 6 janvier 2012, de douze arrêtés de radiation d'élèves de Cachan ayant quitté la fonction publique marque cependant le franchissement d'une étape dans la procédure menant au remboursement. Elle montre que le travail d'inventaire lancé à l'incitation de la Cour progresse.

Elles ne sont en tout état de cause pas incitées à le faire car les subventions attribuées par l'Etat aux écoles tendent à peu évoluer, hors situation de crise appelant des correctifs d'urgence. Leur mode de calcul, déconnecté de la mesure de leur performance, comme des facteurs objectifs qui servent à déterminer la dotation des universités, est inconnu des écoles et donc peu incitatif. La conclusion des contrats quadriennaux liant l'Etat et les écoles est l'occasion d'octroyer à celles-ci un « bonus budgétaire », mais son mode de calcul leur est également inconnu.

La Cour avait critiqué en 2005 cette situation et noté que la dotation de fonctionnement d'Ulm était restée fixe depuis 2000, ce qui avait contribué à la crise financière de l'établissement en 2004-2005. Les constats d'alors se renouvellent à propos de Cachan, dont la subvention n'a pas évolué de 2005 à 2010.

Dans la période récente, les contrats quadriennaux n'ont été qu'une étape de la stratégie des écoles, largement réorientée à l'occasion des compétitions « initiatives d'excellence » (IDEX) auxquelles elles ont participé. Ils n'apparaissent plus comme les supports privilégiés de la stratégie des écoles.

B - Des coûts élevés

1 - Une absence de données et une structure des coûts de formation qui en rend la mesure très difficile

Le coût de la formation des étudiants et élèves, assurée pour partie à l'université et dans des laboratoires que les écoles normales supérieures ne financent que très partiellement, n'est pas reflété en totalité dans leurs comptes et n'est que très imparfaitement connu d'elles. Cette carence ne pourra être surmontée qu'avec la mise en place d'une comptabilité analytique : l'objectif figure dans les contrats quadriennaux des écoles. Seul Lyon a effectivement lancé ce chantier, l'objectif paraissant actuellement hors d'atteinte à Ulm ou Cachan.

Le ministère, de son côté, n'a jamais tenté d'évaluer le coût de la formation des publics – étudiants et élèves – accueillis dans les écoles normales supérieures, ne serait-ce que sur la base de données partielles ou d'enquêtes auprès des établissements. Aucun indicateur relatif aux coûts de formation ne figure dans les contrats quadriennaux des écoles.

Y figureraient-ils, ces coûts devraient prendre en compte les années de préparation, la formation reçue à l'école normale supérieure et les rémunérations des élèves pendant les quatre années de leur scolarité. L'on est encore loin d'une gestion intégrant un objectif relatif au coût de la formation par élève (cet indicateur existe à l'Ecole polytechnique).

2 - Un taux d'encadrement et un coût budgétaire approché de la formation des normaliens qui semblent élevés

Les élèves et étudiants bénéficient d'un taux d'encadrement élevé : ils sont cinq pour un enseignant à Ulm et Lyon, un pour neuf à Cachan, hors doctorants, compte non tenu des enseignants qui interviennent dans les écoles normales supérieures sans y être affectés. Encore l'augmentation des étudiants au cours des années récentes a-t-elle fait mécaniquement augmenter ces chiffres : le taux d'encadrement calculé par l'école sur des bases différentes de la Cour[363] est ainsi passé de 5 en 2005 à 8 en 2009 à Ulm. Il l'a fait cependant dans des proportions qui surestiment la charge additionnelle qu'ils représentaient pour les écoles, puisque les masters co-habilités qui les accueillent font aussi appel aux moyens des universités et établissements partenaires des écoles normales supérieures.

Les taux d'encadrement actuels n'offrent pas en eux-mêmes matière à critique. Ils laissent toutefois de côté le potentiel des formations et laboratoires dont le personnel n'est pas affecté aux écoles et qui contribue, directement ou indirectement, à la formation.

La Cour a tenté de calculer le coût des écoles normales supérieures par élève à partir des premiers budgets complets des trois écoles, qui incluent, depuis 2010 pour Ulm et Lyon, et 2011 pour Cachan les rémunérations des enseignants et des élèves.

Le coût annuel total d'un élève/étudiant (hors doctorants) peut être estimé à 42 700 € à Ulm, 44 700 € à Lyon et 33 000€ à Cachan[364].

Pour évaluer ce qui est attribuable respectivement à la formation et à la recherche dans ces montants, il convient de ventiler les coûts des écoles entre ces deux postes, sachant que, conventionnellement, l'on considère que les enseignants-chercheurs consacrent la moitié de leur temps à l'enseignement et l'autre à la recherche. Les écoles normales supérieures ont procédé à ce travail en réponse aux coûts complets par élève communiqués par la Cour. Il en ressort un coût moyen de la formation de 23000 € à Lyon et de 17000 € à Cachan. A ce coût, il convient d'ajouter, pour les seuls élèves normaliens, leur rémunération,

[363] Il inclut les personnels administratifs et exclut les enseignants autres que les enseignants chercheurs rémunérés par l'école.

[364] Ces chiffres sont naturellement fonction des modalités de décompte de leurs étudiants retenues par les écoles pour le comptage de leurs étudiants et sont: pour Ulm, le chiffre de 42 700 euros est basé sur un effectif étudiant de 750, intermédiaire entre ceux formellement inscrits à l'école, et ceux qui y sont présents à un titre ou à un autre et qui était estimé par l'école à 1072 en 2010 ; les coûts annuels correspondant à ces deux effectifs extrêmes sont respectivement de 53 600 et 38 000 euros.

ce qui porte le coût annuel de leur formation à 57 500 € pour l'école de Lyon et 50 700 € pour celle de Cachan.

Quelles que soient les incertitudes qui s'attachent à ces données, on se situe dans des ordres de grandeur élevés, sensiblement supérieurs aux coûts des formations universitaires ou même des classes préparatoires aux grandes écoles (dont le coût unitaire annuel est respectivement, selon le ministère, de 10 220 € et 14 850 en 2010).

Cela conduit à souligner l'anomalie que représente l'absence de connaissance, même approchée, du coût de la formation dispensée dans les écoles normales supérieures, alors même que le calcul qu'elles ont réalisé en réponse à la Cour démontre la faisabilité de l'estimation : il y a là un sujet légitime, dont les écoles et leur tutelle devraient se saisir, sur la base de méthodes de calcul permettant des comparaisons entre elles, afin de le connaître, d'en décomposer les composantes et de mieux maîtriser l'évolution.

III - Des changements nécessaires

A - La relation avec les universités

1 - Les alliances des ENS

Les nouvelles orientations stratégiques des écoles normales supérieures ont été déclinées dans un contexte où la politique de l'enseignement supérieur consistait à rapprocher universités et grandes écoles : si Cachan et Lyon ont fait le choix de l'adossement à l'université, Ulm a préféré à une telle stratégie, qui l'aurait conduite à se rapprocher des grandes universités parisiennes, une association avec les établissements de la montagne sainte Geneviève, ensuite élargie à l'université Paris Dauphine.

Etait-il dans l'ordre des choses que l'école normale supérieure, la plus emblématique, se mît ainsi à l'écart de la synergie grandes écoles-universités, qui était un axe majeur de la politique nationale de l'enseignement supérieur ?

Le ministère, lors des auditions conduites par la Cour, a justifié cette situation, dont il est convenu qu'elle ne correspondait pas à la logique des alliances universités-grandes écoles qu'il avait cherché à susciter à travers les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, par la priorité donnée aux logiques de site par les écoles normales supérieures. Il a rappelé que celles-ci étaient autonomes et avaient

concouru à l'attribution de crédits dans le cadre de compétitions dont il ne décidait pas l'issue et qui se déroulaient dans le cadre des investissements d'avenir financés par le grand emprunt.

Cependant, les écoles normales supérieures sont des établissements nationaux, participant sur plusieurs points d'une politique d'ensemble dont la nécessité n'est pas niable : ainsi l'adéquation entre les places ouvertes aux concours et la structure des classes préparatoires aux grandes écoles doit-elle faire l'objet d'une politique d'ensemble ; celui-ci a conduit, notamment, le ministère à encourager la constitution en 2009 d'une banque d'épreuves pour les concours littéraires, élargie en 2011 à des écoles de commerce et instituts d'études politiques (sauf l'institut d'études politiques de Paris qui a refusé d'y participer) afin d'élargir les débouchés et de renforcer l'attractivité de cette filière.

De la même façon aurait-on pu s'attendre à ce que le ministère encourageât les écoles normales supérieures, y compris par les termes de référence des appels à projets compétitifs de type « initiatives d'excellence » (IDEX), à définir des stratégies d'alliance qui ne contredisent pas ses orientations de politique nationale en la matière.

Enfin, le ministère a entériné la transformation de Ker Lann en école normale supérieure de plein exercice alors même que cette décision allait à contre-courant d'un mouvement de regroupement des écoles qu'il avait encouragé, ce qui était en soi une anomalie. De plus, les incertitudes qui pèsent sur la structuration du pôle universitaire rennais, après l'échec du projet d'IDEX « campus d'innovation ouest » au champ géographique largement étendu, ajoutent aux interrogations qui entourent la transformation de Ker-Lann.

2 - Les relations entre les écoles normales supérieures et les universités

Dans le détail, les relations entre les écoles normales supérieures et leurs universités partenaires reposent sur un équilibre fragile dans plusieurs domaines.

L'affectation des enseignants-chercheurs : les écoles normales supérieures, compte tenu de leurs effectifs ne peuvent naturellement prétendre avoir un corps enseignant propre dans tous les domaines. Il y a aussi un intérêt de leur part à ne pas le faire et à recourir aux enseignants et chercheurs de leurs universités partenaires, dont les ressources enseignantes sont beaucoup plus riches que les leurs et qui ont historiquement fourni à leurs laboratoires certains de leurs chercheurs les plus illustres. La question revêt un caractère de complexité particulier à Ulm car des enseignants chercheurs y sont affectés, tout en étant placés

pour ce faire sur des emplois budgétaires attribués à des universités, principalement l'université Pierre et Marie Curie, et « fléchés » école normale supérieure. Cette pratique n'est pas conforme à la vérité des budgets des universités et de l'école normale supérieure et devrait être supprimée. Elle laisse cependant intacte la nécessité de définir et de faire respecter l'équilibre souhaitable entre les recrutements propres en enseignants-chercheurs des écoles, et le recours aux ressources enseignantes des universités.

Les diplômes **:** là encore, un équilibre doit être maintenu avec les universités et autres établissements partenaires des écoles normales supérieures. Si celles-ci peuvent, depuis 1992, délivrer des diplômes nationaux, il n'existe quasiment pas de masters délivrés seulement par une école normale supérieure. La pratique est donc au maintien d'une co-habilitation systématique de leurs diplômes de master avec des universités ou d'autres établissements, une situation qu'encourage le ministère, soucieux de conforter les relations entre les écoles normales supérieures et les universités.

Les thèses et les écoles doctorales : un système particulier d'allocations de thèses bénéficie aux normaliens qui se voient assurés de bénéficier d'un financement pour leurs thèses (460 contrats soit 15 % du total des 3925 allocations gérées par le ministère). Cependant, deux écoles normales supérieures, Lyon et Cachan, ont eu une école doctorale propre, tout en orientant très majoritairement leurs élèves vers d'autres écoles doctorales. L'école normale supérieure de Lyon, associée depuis 2010 au regroupement des écoles doctorales de Lyon, n'en possède plus. La stratégie d'alliance de Cachan avec l'université Paris-Sud XI et les établissements du campus de Saclay devrait également conduire à la disparition par fusion de son école.

Ulm, qui n'a pas d'école doctorale propre, mais a décidé après une longue réflexion de s'en doter, s'appuie jusqu'à présent sur les écoles doctorales de ses universités et établissements partenaires. Cette situation, qui leur permet de voir dirigés vers eux des doctorants de grande qualité et pourvus d'un financement pour leur thèse, fait partie de l'équilibre délicat sur lequel reposent les relations entre les écoles normales supérieures et les universités. Celui-ci est susceptible d'être modifié tant par la création d'une école doctorale propre à Ulm que par la politique en la matière qui sera celle de « Paris sciences et lettres » (PSL).

B - Le recrutement

1 - La question de l'élargissement du recrutement

L'on observe au cours des années une grande permanence des recrutements des normaliens, la structure des postes mis au concours restant stable. Au regard de l'évolution rapide de la science et des priorités de la recherche, ainsi que de celle des débouchés, cette stabilité paraît excessive.

C'est ainsi qu'Ulm, confronté à la butée totale de 100 places par an pour les deux concours littéraires a refusé de porter à 40 les effectifs du concours BL[365] contre 25 aujourd'hui, alors que cette filière n'a pas de problèmes de débouchés, pour maintenir à 75 les places offertes à la section littéraire qui connaît, elle, des difficultés de débouchés, mais est décisive pour l'avenir des 11 800 élèves des classes préparatoires littéraires. Si cette hésitation peut se comprendre dans la circonstance, la stabilité des recrutements et de leur structure n'est pas seulement fonction des contraintes budgétaires, mais aussi d'un certain malthusianisme et d'un défaut de flexibilité du système.

D'une façon générale, les écoles normales supérieures constituent des débouchés essentiels des classes préparatoires aux grandes écoles : elles se situent donc au sommet d'une architecture, celle des classes préparatoires aux grandes écoles, dont l'Etat est l'organisateur et le financeur ; il ne peut donc se désintéresser de leurs choix.

Cette donnée est cependant différente en sciences, où les écoles normales supérieures accueillent, dans un système globalement équilibré, les étudiants dont la vocation pour la recherche est la plus affirmée.

En revanche, en lettres, les places offertes aux concours des écoles normales supérieures, au total environ 350, sont les débouchés essentiels pour les quelque 5 000 étudiants par an de la filière littéraire des classes préparatoires aux grandes écoles : leur rôle dans le système classes préparatoires aux grandes écoles/grandes écoles est donc plus critique en lettres qu'en sciences ; en même temps, le fait que les écoles normales supérieures soient le principal débouché de la filière y conduit des élèves dont la vocation pour la recherche est parfois moins marquée qu'en sciences.

Par rapport à la progression du nombre des diplômés de l'enseignement supérieur et des effectifs de la recherche depuis une génération, la stabilité des effectifs de normaliens n'est-elle pas une

[365] Ce concours « lettres et sciences sociales » ne comporte pas de langue ancienne obligatoire ; une épreuve de mathématiques y est obligatoire.

anomalie ? Les concours des écoles normales supérieures sont ainsi devenus plus sélectifs : est-ce normal au regard des objectifs d'égalité des chances et de diversification sociale des élites de la nation?

On peut en outre se demander si cette stabilité est cohérente avec les objectifs ambitieux de croissance continûment réaffirmés en matière de développement de la recherche et de l'enseignement supérieur, les deux secteurs d'activité auxquels préparent à titre principal les écoles normales supérieures et qui en reçoivent certains de leurs meilleurs éléments. La politique de recrutement des écoles est en tout cas déconnectée de la gestion prévisionnelle de l'emploi scientifique, ce qui semble anormal.

Enfin, au regard de la maîtrise de la dépense publique, le nombre des élèves et étudiants n'est-il pas trop réduit par rapport aux coûts fixes que représentent les investissements immobiliers et le potentiel de recherche et d'enseignement des écoles normales supérieures ? Cette interrogation rejoint l'objectif de faire passer les effectifs d'Ulm de 2 200 à 3 000 élèves et étudiants, justifié par la directrice de l'école normale supérieure, au nom de la « mise au niveau du potentiel de recherche du potentiel de formation » de l'école.

Si l'on ne peut que souscrire à l'objectif d'accroissement des publics des écoles normales supérieures, il convient de relever que toute l'augmentation des effectifs depuis dix ans a été le fait des recrutements d'étudiants, non d'élèves. La dualité de statut élèves/étudiants, moins marquée à Lyon et Cachan où les deux catégories peuvent bénéficier de logements, mais qui est difficile à justifier, peut-elle être réduite au sein des écoles ? La rénovation des procédures d'admission en tant qu'élève en 3^{e} année prévue à Cachan et à Lyon et qui appelle en tout état de cause une réforme, pourrait y contribuer. D'autres ouvertures sont possibles : on peut citer en ce sens le projet de l'école de Lyon de diversifier le recrutement vers les élèves de formation médicale.

En tout état de cause, l'ouverture des écoles normales supérieures aux étudiants n'a pas apporté de solution satisfaisante au dilemme qui résulte de la stabilité des postes ouverts au concours et du besoin pour elles d'atteindre une taille critique. Une prochaine modification des responsabilités respectives des écoles et du ministère en matière de recrutements verra ce dernier cesser de fixer par arrêté le nombre de places aux concours lettres et sciences de chaque école, chacune ventilant ensuite les postes par discipline, et il reviendra à chaque école de fixer, en fonction du budget dont elle disposera pour la rémunération des élèves, le nombre de places et la répartition par discipline.

On ne peut cependant attendre de cette réforme une moindre rigidité du système tant qu'une donnée essentielle du problème, la rémunération des normaliens, restera inchangée dans ses modalités.

2 - Une évolution nécessaire du statut et du mode de rémunération des élèves

Le statut d'élève fonctionnaire stagiaire des normaliens – appellation d'ailleurs relativement impropre s'agissant d'étudiants qui n'ont pas encore passé de concours de recrutement de la fonction publique et qui se désengagent massivement de ce qui était leur concours de vocation, l'agrégation - appelle une réflexion de fond. Il semble, en effet fragilisé par le défaut de mise en œuvre de l'engagement décennal, mais est surtout de moins en moins adapté à la mission principale des écoles, telle qu'elle résulte de l'évolution en cours des écoles normales supérieures.

La désuétude de l'engagement décennal tient notamment à la dilution des responsabilités entre les écoles et le ministère. Dès lors que le budget de rémunération des normaliens sera dévolu aux écoles, l'ensemble des responsabilités en la matière devrait leur être dévolu. On peut en espérer une amélioration du suivi de l'engagement décennal après l'achèvement de la scolarité des élèves, la démission en cours d'étude devant toujours faire intervenir le ministère pour déclarer par arrêté l'élève démissionnaire. Dans ce dernier cas aussi, une dévolution de l'ensemble des responsabilités aux écoles serait souhaitable, que le directeur prenne les arrêtés par délégation du ministre ou que la nomination des élèves soit remplacée par la signature d'un contrat de droit public au niveau de chaque école.

Cependant, même en présumant que ce nouveau partage des responsabilités pourra améliorer le suivi de l'engagement décennal, le mode actuel de rémunération des élèves suscite plusieurs séries de questions.

Sa justification n'est pas d'ordre social : de ce point de vue, elle est anti-redistributive compte-tenu de la sociologie des élèves, qui ne les différencie pas en moyenne[366] de celle des étudiants des autres grandes écoles.

[366] Il existe à cet égard des différences entre les écoles normales supérieures. Les taux de boursiers parmi les recrutés de 1ère année étaient, selon une étude réalisée par l'école de Cachan en 2009, de 16 % à Ulm, 20 % à Lyon et 30 % à Cachan ; ce dernier chiffre, valable pour la seule voie technologique, a été ramené à 23 % pour l'ensemble de l'école dans une nouvelle étude réalisée par Cachan en 2011. Ces

La justification la plus recevable de la rémunération des élèves est qu'elle compense la moindre attractivité des carrières de recherche et d'enseignement supérieur parmi les métiers auxquels les écoles préparent, et permet d'inciter les meilleurs à s'orienter vers ces carrières, dont ils se détourneraient si les écoles n'existaient pas ou ne les attiraient pas en les rémunérant pendant leurs années d'études.

Cependant, pour légitime que soit cet objectif, on peut se demander si les modalités de rémunération des normaliens ne sont pas trop uniformes, puisqu'elles ne distinguent pas, parmi ceux qui en bénéficient, ceux qui mèneront une carrière dans l'enseignement et la recherche, des autres, on peut également se demander si elle n'intervient pas trop tôt, alors que la vocation des bénéficiaires n'est pas encore fixée : (20 % des élèves d'Ulm en lettres se réorientent tôt dans leur scolarité vers la préparation d'autres concours) et à quel objectif d'intérêt général répond leur rémunération. En admettant que le critère du choix d'une carrière de recherche est le doctorat, la question est de savoir si les incitations financières en ce sens ne doivent pas intervenir lors de l'orientation claire des élèves vers ce parcours, c'est-à-dire lors du choix d'un master recherche, sous forme d'un contrat pré-doctoral.

Enfin, un assouplissement des conditions de rémunération serait de nature à permettre un véritable élargissement des publics des écoles normales supérieures qui n'emprunte pas la voie de la dualité élèves/ étudiants, mais permette de diversifier les voies d'accès tout en rapprochant le statut et les conditions matérielles des deux catégories.

Ces questions devraient susciter une réflexion d'ensemble sur les modalités de la rémunération des élèves des écoles normales supérieures, réflexion que les directions des écoles ont d'ailleurs amorcée, et qui semble pouvoir déboucher sur une large gamme d'options, bordées par les deux hypothèses suivantes :

- une hypothèse dans laquelle les élèves auraient le choix du statut le mieux adapté à leur vocation, entre le statut actuel pour ceux qui seraient déterminés à poursuivre une carrière dans l'enseignement et la recherche, et un contrat pré-doctoral sans engagement décennal pour les autres, comme l'avait imaginé l'école normale supérieure Lyon lors de la mise au point de ses statuts fusionnés ;
- une hypothèse plus radicale qui consisterait en une dévolution aux écoles normales supérieures des crédits de rémunération et de bourses dont bénéficient les élèves et étudiants, à charge

chiffres sont du même ordre de grandeur que ceux des autres grandes écoles françaises, seule la voie technologique de Cachan faisant exception.

pour elles de définir à leur profit une politique d'incitations financières combinant des objectifs d'équité sociale et d'orientation des meilleurs vers l'enseignement supérieur et la recherche. Cette politique, définie par les écoles dans le cadre de leur autonomie, serait validée par l'Etat, qui vérifierait son adéquation aux critères qu'il aurait définis et sa soutenabilité budgétaire.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les écoles normales supérieures ont beaucoup évolué depuis dix ans. Elles ont pris conscience de ce qu'elles sont immergées dans la compétition mondiale, doivent atteindre une taille critique et, pour cela, accroître leurs recrutements et nouer des alliances institutionnelles avec des universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur.

Les stratégies qu'elles ont définies à cette fin ont conforté leur autonomie, et ne reflètent plus un partage des rôles organisé a priori par l'Etat : elles suivent des trajectoires différentes, qui ont en commun de renforcer leur identité universitaire, et de se rapprocher des pratiques des universités d'excellence sur le plan mondial. La définition autonome de leurs stratégies et le recul du rôle de l'Etat dans la définition de celles-ci ne doivent d'ailleurs pas être regrettés car ils font eux-mêmes partie de ces pratiques.

Cependant, les écoles normales supérieures ne sont pas au bout du chemin, et l'Etat a encore un rôle d'accompagnement et de cadrage à exercer à leur égard. D'une part, l'autonomie stratégique et les projets d'excellence qui sont les leurs doivent aller de pair avec une gestion rénovée et efficiente. Elles en ont conscience, et la Cour ne peut à cet égard, que réitérer les recommandations convergentes formulées à l'adresse de chacune d'elles dans le cadre des contrôles auxquels elle vient de procéder.

Sur le plan de la formation, la création par les écoles normales supérieures des masters co-habilités est allée de pair avec l'ouverture des écoles à un public d'étudiants à côté des élèves normaliens, aboutissant à une offre de formation que son foisonnement et son caractère fragmenté rendent parfois peu lisible. Une rationalisation et une clarification de cette offre, déjà prônées par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, paraissent souhaitables

Le désengagement croissant de l'Etat à l'égard de la gestion des écoles et de leurs choix stratégiques, ne l'exonère pas de responsabilités de régulation du système et d'arbitrage entre les acteurs qu'il exerce de façon insuffisante vis-à-vis des écoles normales supérieures.

C'est en premier lieu sa responsabilité d'employeur vis-à-vis des élèves. Celle-ci comporte dans l'immédiat une responsabilité de surveillance d'un engagement décennal qu'il ne fait plus respecter: les errements relevés par la Cour doivent impérativement être corrigés s'agissant des cas encore pendants, et l'Etat doit organiser en la matière un système de responsabilité clair à l'occasion de la dévolution aux écoles de la masse salariale des élèves.

Au-delà, il appartient à l'Etat, responsable de la politique de l'emploi scientifique public, de mieux articuler la politique de recrutement des élèves à l'évolution des besoins qu'il identifie en la matière. Il doit également engager avec les écoles une réflexion sur l'évolution du statut et du mode de rémunération des élèves : leurs objectifs et leurs modalités doivent être redéfinis en profondeur. A cette occasion, un rapprochement des conditions des publics élèves et étudiants des écoles devrait être recherchée.

Il doit enfin, dans le cadre de la politique de réforme de l'enseignement supérieur, veiller à situer les stratégies d'alliance des écoles normales supérieures et plus généralement leurs relations avec les universités dans des règles du jeu claires, qui contribuent à établir entre elles des coopérations équilibrées qui leur soient mutuellement bénéfiques.

En conséquence, la Cour recommande :

- Pour les écoles normales supérieures ***:***

1. *améliorer leurs pratiques budgétaires et comptables et se doter d'une comptabilité analytique ;*
2. *développer une gestion par objectifs qui repose davantage sur les indicateurs de performance et intègre le coût de la formation ;*
3. *renforcer leur fonction immobilière ;*
4. *assurer un meilleur suivi des élèves après leur scolarité.*

- Pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ***:***

5. *moduler son soutien financier aux écoles de façon claire en s'appuyant sur des critères prédéfinis ;*
6. *expliciter les principes qu'il estime devoir présider aux coopérations entre les écoles normales supérieures et les universités et à leurs regroupements éventuels ;*
7. *procéder à la dévolution intégrale des responsabilités de suivi de l'engagement décennal aux écoles normales supérieures ;*

8. *examiner avec les écoles le statut et le mode de rémunération des élèves ;*
9. *favoriser, dans ce contexte, l'accroissement du nombre des élèves et étudiants.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	584
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	585
Directrice de l'école normale supérieure (Ulm)	588
Président de l'école normale supérieure de Cachan	592
Président de l'école normale supérieure de Lyon	598

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Ce projet d'insertion, qui rappelle à juste titre que l'objectif d'un rapprochement des Ecoles normales supérieures n'est plus à 1'ordre du jour, détaille les stratégies spécifiques des trois écoles (Ulm, Lyon et Cachan), dont le succès est conditionné à la capacité collective des écoles et de l'Etat à mener à bien des évolutions indispensables.

La stratégie développée par les écoles, centrée sur leur implication dans les sites dans lesquels elles s'inscrivent, correspond pleinement à l'objectif d'émergence de pôles d'envergure mondiale que l'Etat a fixé aux acteurs majeurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans ce cadre, je tiens à préciser que le déménagement de l'Ecole normale supérieure de Cachan à Saclay est entièrement financé par des cessions et par les investissements d'avenir, et que l'établissement de l'antenne de Rennes de cette Ecole normale supérieure en école de plein exercice ne pourra avoir lieu en 2012, compte tenu des contraintes pesant sur le budget de l'Etat.

Toutefois, comme le souligne la Cour, ces écoles ne pourront jouer un rôle moteur qu'à la condition de s'appuyer sur une gestion efficace et rigoureuse. Je serai par conséquent attentive à ce que les écoles normales supérieures appliquent dans leur gestion les meilleures pratiques des opérateurs de 1'Etat.

La Cour note également que le statut des élèves des écoles normales, tant dans ses modalités de mise en oeuvre que de suivi, pose un certain nombre de questions au regard des évolutions actuelles des écoles et du paysage de l'enseignement supérieur français. Il s'agit d'un chantier structurant, qui nécessite une expertise approfondie, à laquelle mes services s'associeront pleinement.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Si la Cour émet un certain nombre de préoccupations sur la situation des Ecoles Normales Supérieures, est néanmoins soulignée leur importance pour l'enseignement supérieur national et international.

Les conclusions et recommandations de la Cour appellent à mes yeux les observations ci-après.

Différentes observations renvoient à la situation financière des ENS et en particulier à celle de Cachan pour lesquelles le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a engagé une action déterminée. Suite aux rapports rendus en 2009 et 2010 sur les difficultés de gestion de l'ENS de Cachan, l'Etat a entamé un dialogue approfondi avec l'établissement. Le ministère a validé le passage aux compétences élargies de l'ENS Cachan car la nouvelle direction de l'école a entrepris de redresser la situation comptable et budgétaire. Dès 2009-2010, elle a engagé des actions en ce sens : élaboration d'une lettre de cadrage budgétaire pour la préparation du budget prévisionnel 2010, création d'une commission des finances et nomination d'une directrice adjointe chargée des finances. Des groupes de travail ont été constitués pour proposer une refonte de la structure du budget, améliorer la procédure budgétaire et le dialogue de gestion, sécuriser le circuit des recettes. Une cellule recettes a en outre été créée.

Début 2011, l'école a fourni un plan d'action détaillant les modalités et la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'IGAENR. Au cours de l'année 2011, l'école a effectivement mis de l'ordre dans sa comptabilité et amélioré le recouvrement de ses titres de recettes. Pour accompagner l'établissement dans ce chantier, le ministère a attribué une subvention exceptionnelle de 120 k€ en 2011 afin de financer un renfort temporaire des services financiers.

La Cour soulève également le problème de l'organisation de la scolarité des élèves fonctionnaires stagiaires des ENS, à savoir le suivi de l'engagement décennal. Il s'agit d'une question importante qui renvoie à des solutions phasées dans le temps : à court, moyen et long terme.

A court terme, le ministère a d'ores et déjà procédé à un inventaire des démissions d'élèves des trois ENS survenues depuis 2000. Douze arrêtés de radiation individuels concernant d'anciens élèves démissionnaires depuis 2006 de l'ENS de Cachan (onze avec demande de remboursement, un avec dispense) ont été publiés au JO du 21 décembre 2011. D'autres arrêtés de radiation collectifs correspondant à d'autres élèves de 1'ENS Cachan démissionnaires avant 2006 seront pris sans demande de remboursement compte tenu d'une décision du Conseil d'Etat en date du 12 mars 2010 (dit

« arrêt Vatin ») instituant une prescription quinquennale. Les mêmes dispositions seront appliquées aux anciens élèves démissionnaires des ENS Lyon et Ulm. C'est donc une nouvelle dynamique qui est enclenchée.

A moyen terme, le projet de décret relatif à l'Ecole normale supérieure (qui entraînera des évolutions parallèles pour les deux autres ENS) prévoit que la sanction du non-respect de l'engagement décennal incombera aux établissements et non plus au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. En conséquence, le produit des éventuels remboursements des salaires perçus par les élèves démissionnaires sera laissé à la disposition des écoles. Cela s'inscrit bien dans une maîtrise accrue de la question par les écoles, en articulation étroite avec les parcours des fonctionnaires stagiaires dont elles ont assuré le suivi antérieur.

A plus long terme, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche reste attaché au recrutement des normaliens par voie de concours. Toutefois, il est indéniable que le statut d'élève fonctionnaire stagiaire défini par les textes de 1987 pourrait évoluer. Il est en effet difficile à justifier aujourd'hui pour deux raisons. D'une part, il ne garantit plus un accès « automatique » à la fonction publique. D'autre part, les écoles comptabilisent désormais une forte proportion d'étudiants recrutés sur dossier (la moitié voire plus des effectifs) qui connaissent une réussite universitaire proche de celle des fonctionnaires stagiaires. On peut donc s'interroger légitimement sur la nécessité de maintenir ce statut et des solutions de remplacement sont parfois avancées, par exemple la possibilité de substituer aux salaires des bourses d'études plus largement distribuées et qui tiendraient compte du contexte social du bénéficiaire. La formule d'allocataire-normalien sous forme de CDD de droit public permettrait d'assurer la validation des années de scolarité pour la retraite à ceux qui entreraient dans le service public à la sortie de l'Ecole. En tout état de cause, compte tenu du bouleversement que représenterait la fin du statut d'élèves fonctionnaires stagiaires, une telle évolution ne pourra intervenir qu'après une longue concertation et pourrait prendre la forme d'une expérimentation portée par une école.

Plus généralement, il convient d'insister sur la nouvelle situation des ENS, liées à l'Etat de façon étroite par le recrutement de fonctionnaires stagiaires mais en même temps devenus des établissements autonomes au sens de la loi de 2007, ce qui se traduit par exemple en termes d'organisation de la politique de recrutement. C'est tout le sens de l'arrêté du 29 septembre 2011, qui permet dorénavant aux Ecoles de fixer le nombre de postes ouverts aux concours, et par conséquent le report d'un poste d'un concours sur 1'autre, le ministère ne conservant que la fixation des dates des épreuves écrites.

Les ENS sont devenues dans le même temps des établissements-pivot des stratégies de développement des trois grands sites universitaires

auxquels elles se rattachent : le premier idex labellisé sous le label de PSL pour l'ENS de Paris et les projets de Saclay et de Lyon-Saint-Etienne pour les écoles de Cachan et de Lyon. Les ENS ont surtout tissé des liens particulièrement fructueux avec les universités en termes de cohabilitation de diplômes, de participation aux écoles doctorales et plus généralement d'initiatives de recherche.

Une telle inscription dans de grands sites universitaires pousse les ENS à jouer un rôle moteur en termes d'attractivité tant des enseignants-chercheurs et chercheurs notamment étrangers que des étudiants. Les projets lancés dans le cadre des Investissements d'Avenir sont aussi sources de nouvelles dynamiques pour les ENS. Cela permettra aux ENS de jouer des rôles de collegiums d'excellence au sein des regroupements universitaires afin de conforter en particulier une voie de formation par la recherche et le tutorat, permettant d'assurer le renouvellement des scientifiques dont notre pays a besoin.

REPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'ECOLE NORMALE SUPERIEURE D'ULM

Les rapports entre les ENS et les universités (rapports qui ont connu une histoire mouvementée au cours du dernier siècle, puisque politiques de rapprochement et d'éloignement se sont succédé), sont entrés dans une phase radicalement nouvelle avec les réformes décisives lancées en France depuis 2007 dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En effet, les années 2010-2011 ont porté des facteurs d'évolution considérables. Les mesures proposées par le gouvernement, dans le sillage de la loi d'autonomie, et les appels d'offre lancés dans le cadre du Grand Investissement ont offert à l'ENS la possibilité d'une accélération de l'histoire, en particulier dans le cadre du projet PSL et de l'Initiative d'excellence PSL.*

Depuis l'accès des Ecoles normales supérieures à l'autonomie, la question de leurs liens avec les universités se pose de manière radicalement différente. L'autonomie signifie en effet non seulement l'autonomie budgétaire mais aussi la nécessité de défendre et d'assumer une politique scientifique autonome.

Les appels d'offre Plan Campus et Initiatives d'excellence ont fortement accéléré ce mouvement, puisque les ENS se sont trouvées dans la nécessité de choisir de façon autonome un cadre d'alliance avec d'autres entités d'enseignement supérieur et de recherche qui, selon les cas, étaient ou n'étaient pas des universités. Deux années décisives et une forte impulsion venue du gouvernement ont permis de rendre plus rapides les voies sur lesquelles était engagé l'établissement, de faire apparaître nettement les lignes de force de sa politique et d'installer des priorités claires.

Pour l'ENS de la rue d'Ulm, ce double mouvement d'autonomisation et de définition de ses partenariats institutionnels stratégiques a eu des conséquences radicales pour la redéfinition de ces rapports avec les universités voisines.

Deux points méritent d'être rappelés en préalable :

L'ENS est aujourd'hui un établissement autonome (elle dispose des Responsabilités et Compétences Élargies depuis 2010). Comme le constate le référé adressé par la Cour des comptes le 28 novembre 2005, son activité se rapproche aujourd'hui de l'activité des grandes universités internationales. C'est pourquoi elle se définit dans son Contrat quadriennal 2010-2013 comme une « grande école de recherche universitaire ». Cette ambition est justifiée par l'originalité des méthodes d'enseignement

(enseignement par la recherche) et l'originalité des recherches effectuées au sein de l'établissement.

L'abondance et la densité des partenariats universitaires est un trait caractéristique de la recherche francilienne dans son ensemble. Bien sûr, l'École normale supérieure mène une part de ses activités de recherche en collaboration avec les universités voisines. Mais des partenariats croisés de ce type ne sont pas propres à l'ENS, ils caractérisent tous les établissements et tous les PRES de l'Ile-de-France. Pour autant, cette donnée commune à tous les PRES parisiens n'empêche pas de développer des stratégies identifiées et affirmées, fondées sur des périmètres propres et très nettement définis. De fait, l'ENS a très tôt cherché à identifier ces partenaires institutionnels qui lui permettraient à la fois de préserver son identité et de se doter d'une puissance accrue. Ainsi, la stratégie partenariale de l'ENS a consisté à repérer des institutions fondées sur les mêmes valeurs et qui lui sont similaires : des institutions d'excellence (grandes écoles et grands établissements), avec lesquelles elle a des liens anciens, de taille moyenne, dont elle est voisine, et qui se caractérisent par la formation par la recherche et l'importance donnée aux graduate studies (le Collège de France, l'ENSCP, l'ESPCI, l'Observatoire de Paris, etc.)

Les liens avec les universités : la question des professeurs affectés

L'affectation aux universités de professeurs dont les postes avaient été créés pour l'ENS a cessé dès la fin des années 80. Cette pratique qui, à notre connaissance, n'était fondée ni sur un principe ni sur une doctrine, était seulement destinée à résoudre un problème pratique (à savoir, un nombre de professeurs insuffisant pour former une commission de spécialistes permettant un recrutement de très grande qualité). Elle a été interrompue dès que le corps professoral de l'ENS a été suffisamment élargi.

Depuis plusieurs années, l'ENS plaide fortement auprès du Ministère pour que soit accélérée la restitution à l'ENS de ces supports de poste. Ce point a été évoqué à maintes reprises par l'audit qui précédait l'autonomie, le contrat quadriennal (2010-2014) et le rapport de la Cour des comptes en date du 15 décembre 2011. Des négociations sont en cours[367].

Les ENS de Lyon et de Cachan ont depuis longtemps procédé à la réaffectation de ces postes dans leur établissement. L'ENS Ulm souhaite

[367] La Cour des comptes fait observer qu'il eût été plus sage de clarifier la situation des « professeurs ENS » avant que l'ENS, d'une part, et ses partenaires universitaires, d'autre part, n'acquièrent la maîtrise de leurs emplois respectifs, et estime qu'il revient à la tutelle de régler avec l'École une bonne fois pour toutes ces questions.
Il conviendrait qu'avec l'assistance de ses partenaires, l'École dispose d'une meilleure appréciation du coût des moyens humains qu'elle met en œuvre, que les agents employés relèvent d'elle ou de ses partenaires.

vivement qu'une démarche équivalente, fondée en droit, soit mise en œuvre le plus rapidement possible.

La mention faite par la Cour, à savoir que « les écoles normales supérieures, compte tenu de leurs effectifs ne peuvent naturellement prétendre avoir un corps enseignant propre dans tous les domaines » est aujourd'hui caduque étant donné la nouvelle université de recherche PSL, lauréat de l'Initiative d'excellence, dont l'ENS Ulm est membre fondateur. PSL permettra des apports de force considérables. Le signe le plus clair en est que lorsque PSL a décidé de répondre à tous les appels d'offres dans un périmètre d'excellence défini, c'était afin d'en éprouver la solidité, l'indépendance et la pertinence scientifique. Au premier « cœur » de cinq institutions constituant la Fédération de coopération scientifique « Paris Sciences et Lettres » (PSL) - matérialisation des nombreuses coopérations existant entre l'École normale supérieure, le Collège de France, l'Observatoire de Paris, l'ESPCI et l'ENSCP -, se sont ajoutées d'autres institutions pour former le projet d'Initiative d'excellence « PSL » dans une logique de complémentarité et de renforcement des synergies : l'Université Paris-Dauphine apporte son expertise dans les sciences de la décision ; l'Institut Curie contribue par sa recherche biomédicale ; quatre écoles de création (ENSAD, ENSBA, CNSMDP, CNSAD) permettent l'articulation de la création et de la recherche ; la Fondation Pierre-Gilles de Gennes et l'Institut Louis Bachelier apportent l'expertise nécessaire dans les processus de valorisation de la recherche.*

Cette stratégie a été couronnée de succès, puisque sur les 10 Equipex déposés, 7 ont été retenus, ainsi que 11 des 16 projets de Labex déposés. C'est là une démonstration exemplaire de la force scientifique de PSL ainsi que de sa capacité à convaincre les jurys internationaux. L'ensemble PSL dans lequel l'ENS est incluse est désormais structurant pour elle. L'ensemble des partenariats que l'ENS entretient prend sens par rapport à cette orientation fondamentale qui est la clé de son avenir et donne le cadre où se développeront désormais ses projets.*

Les diplômes :

- 1. Les masters

Dès l'accès à l'autonomie, l'ENS Ulm a accéléré le mouvement d'inscription des étudiants en master et en thèse à l'ENS. Elle est en effet porteuse de plusieurs masters, et elle a renégocié les conventions de cohabilitation de masters de façon à pouvoir inscrire de façon systématique ses élèves et ses étudiants qui étudient dans ces formations.

La question de la diplômation des élèves de l'ENS Ulm prend un tournant radicalement nouveau avec la création de l'université de recherche PSL. Désormais, en effet, les étudiants de l'ENS seront systématiquement inscrits dans des formations labellisées PSL.

Pour la proposition de l'offre de masters, deux cas seront à considérer :

- master propre et nouveaux masters proposés par PSL : inscription à PSL ;

- master cohabilités avec les universités : une telle démarche de cohabilitation correspond à une logique scientifique, qui est bénéfique non seulement à l'ENS mais surtout aux universités qui cohabilitent ces masters, puisque nous y enrôlons des étudiants venus de l'université (cette démarche de cohabilitation ayant permis aux universités de s'associer à des formations exigeantes et sélectives). Nous ne souhaitons pas l'interrompre, nous souhaitons en revanche que le rôle souvent moteur de l'ENS soit explicitement reconnu et que désormais, pour des raisons de lisibilité institutionnelle, l'université de recherche PSL se substitue à l'institution concernée (ENS dans le cas présent) comme puissance cohabilitante.

- 2. Les doctorats

Une politique analogue sera adoptée. Tous les étudiants qui font leur recherche dans les laboratoires de l'ENS seront inscrits en thèse à l'université de recherche PSL filière ENS. L'ENS co-accréditant les écoles doctorales (ED), elle a la capacité d'inscrire les doctorants qui travaillent à temps plein dans les laboratoires ; ce qu'elle fait de manière de plus en plus systématique. Les écoles doctorales, dans lesquelles l'ENS joue un rôle important, parfois moteur (telle l'École doctorale de physique de la région parisienne, ED 107) sont de bons cadres de coopération scientifique. Elles ont vocation à se maintenir comme telles, bien que désormais la question institutionnelle se pose en des termes différents.

Dans le cadre de l'IDEX PSL, la question d'une formation doctorale doit être définie à l'échelle des partenaires de l'IDEX, plutôt que de la seule École normale supérieure. Un des projets importants consiste à développer des enseignements mutualisés pour les doctorants : suivi des carrières, cours de langues étrangères, cours de management pour chercheurs, etc. La formation doctorale se trouvera donc au premier plan de la politique de PSL.*

Sur les recrutements

En ce qui concerne le recrutement, le Conseil d'administration a voté en 2011 la possibilité de recruter des étudiants avec bourse de master.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ECOLE NORMALE SUPERIEURE DE CACHAN

C'est avec grand intérêt que j'ai pris connaissance du point de vue de la Cour des comptes sur le devenir des écoles normales supérieures. Je souhaite répondre sur les trois points généraux: les stratégies d'alliances, le coût des formations, l'engagement décennal, ainsi que sur deux points particuliers à l'ENS Cachan.

***Les évolutions et les stratégies d'alliances** : Il me paraît utile de souligner que si les ENS sont concernées par les réformes récentes citées dans ce rapport (passage au système LMD, émergence de grands pôles universitaires, rôle renforcé des universités en matière de recherche), leurs évolutions et leurs stratégies de développement sont très fortement liées aux modifications des processus de formation et de recrutement des jeunes universitaires.*

A cet égard, l'ENS Cachan est, et se revendique comme une école dont la mission principale est de former de futurs universitaires, qu'ils se destinent à être maîtres de conférences puis professeurs dans les universités ou les grandes écoles, chargés de recherche puis directeurs de recherche dans les organismes, ou enseignants sans mission de recherche dans l'enseignement post-bac, c'est-à-dire dans les universités, IUT compris, les grandes écoles ou les classes préparatoires. S'il était fréquent jusque dans les années 70 de voir des normaliens recrutés comme professeurs de lycée, entamant une thèse dans ce statut, la terminant comme assistants ou attachés de recherche avant d'être recrutés dans une université ou un organisme de recherche, ce type de parcours est devenu marginal, ce dont l'École se réjouit. Les ENS, avec d'autres, ont fortement promu la mise en place d'un parcours professionnel d'insertion dans les métiers académiques proche des systèmes internationaux. La thèse, financée par divers dispositifs, est préparée dans la suite immédiate des études de master. Elle peut être suivie d'un temps de recherche dans un autre pays, par exemple comme « post-doc ». Ce parcours, standard pour devenir chargé de recherche ou maître de conférences, prend de plus en plus d'importance pour les autres métiers d'enseignants dans le supérieur, et c'est une bonne chose. La minorité de nos étudiants ou élèves qui se destinent à une carrière en entreprise, le plus souvent comme chercheurs, savent que le doctorat y est nécessaire et apprécié. Un grand nombre d'entre eux souhaite obtenir ce grade universitaire, ce que l'École encourage.

Ces changements, qui expliquent une bonne part des évolutions constatées par la Cour des comptes, sont d'autant plus importants à souligner que le rôle actuel de l'agrégation, concours qui reste malheureusement sous la seule responsabilité du ministre en charge de l'Éducation nationale sans intervention de celui chargé de l'enseignement

supérieur, n'est pas clair : on ne sait plus si ce concours vise d'abord à recruter des professeurs du secondaire au sens strict, qui vont enseigner durablement de la seconde à la terminale, voire en collège ; ou s'il s'agit aussi, et même surtout, de recruter des enseignants pour le post-bac. Ce qu'on connaît des nombres d'emplois disponibles et des parcours professionnels des jeunes agrégés montre que la seconde voie est très majoritaire, au moins dans les disciplines qui concernent l'ENS Cachan. Pour ma part, je souhaiterais que l'État sache définir ce qu'il attend de l'agrégation externe.

Ces raisons expliquent que nos formations, conçues comme ouvrant vers un doctorat, soient organisées dans le cadre de la fin du cycle licence au cycle master, et que la préparation de l'agrégation, pour intéressante qu'elle soit en ce qu'elle apporte une vision plus générale d'un grand champ disciplinaire, ne soit plus au centre du projet pédagogique de notre École. Mais je pense utile de fournir à nos étudiants une formation à l'enseignement dans le supérieur, et c'est pourquoi nous ayons créé à la rentrée 2010 le premier master en France ayant cet objectif. Ce master, qui permet la préparation aux agrégations, a un intérêt en soi. Mais il est trop tôt pour en faire un bilan : même s'il a été un succès en 2010-2011, il n'a encore fonctionné qu'une année.

Ces mêmes changements expliquent l'importance accordée depuis plus de vingt ans à la recherche et à la préparation de doctorats dans les laboratoires de l'École. Cela ne résulte pas d'une volonté a priori de modifier le « partage des rôles » entre ENS et universités, mais du constat que notre mission, en tant qu'école de formation d'enseignants-chercheurs, nécessite de disposer de laboratoires de qualité où sont actifs les enseignants-chercheurs de l'École et permettant la formation de doctorants. Il faut savoir que, parmi la grande majorité des normaliens préparant un doctorat, plus de 90 % le font en dehors de notre École, alors que plus de 80 % des 300 étudiants inscrits en thèse à l'ENS Cachan ne sont pas des normaliens. Ce brassage, très souhaitable, est cohérent avec le recrutement national d'une ENS: il est logique que les normaliens formés à l'École jusqu'au master irriguent largement d'excellents laboratoires d'autres établissements.

C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier les stratégies d'alliance dans lesquelles nous sommes résolument engagés, tant en Île-de-France qu'à Rennes. L'ENS Cachan ne se voit pas, ni aujourd'hui ni pour l'avenir, comme une « petite université », même si on rajoute, comme l'écrit la Cour, « d'excellence ». S'il est vrai que nous sommes, bien plus que d'autres grandes écoles, proches de la culture universitaire, nous nous distinguons des universités, même de celles qui sont d'excellence, par des missions très spécifiques. Nous ne cherchons pas à former des techniciens, des professeurs des écoles ou des collèges, des médecins, des avocats, des journalistes, des créateurs ou des dirigeants d'entreprise. Il arrive bien

entendu que certains de nos anciens élèves ou étudiants exercent ces professions, et bien d'autres encore, et nous sommes fiers quand ils le font avec succès, mais ce n'est pas autour de ces débouchés que nous avons construit les formations que nous proposons. Nous restons donc une « école », ce qui nous va très bien. Nous sommes sur ce point, malgré les différences des contextes locaux entre l'Île-de-France, Lyon et Rennes, très proche de la vision de l'ENS de Lyon.

L'internationalisation de la recherche et de l'enseignement supérieur prend de nouvelles formes conduisant à des mobilités accrues des étudiants et des professeurs et à une compétition de plus en plus vive. Cette internationalisation n'oblige pas à l'alignement sur un seul modèle. Mais, dans le secteur d'activités d'une ENS, donc au croisement de la formation au plus haut niveau et de la recherche de pointe, l'attractivité internationale passe par des repères obligés : des universités réputées dont le nom est mondialement connu, des laboratoires d'excellence, des professeurs de grande qualité, des processus efficaces de recrutement d'étudiants ayant un grand potentiel. Les ENS ont acquis certaines de ces caractéristiques, mais avec deux limites majeures : elles l'ont fait efficacement dans le cadre national, moins dans un cadre international ; leurs qualités, bien connues du milieu académique, sont peu perçues par le grand public français et encore moins par le public mondial comme le sont celles des grandes universités de classe internationale.

De ce point de vue, nous ne réfléchissons par aux questions de taille critique dans les termes qu'envisage ce rapport. Ce n'est pas en augmentant nos effectifs, même si nous pouvions le faire de façon très importante, que nous obtiendrions une augmentation de notre visibilité et notre attractivité. S'il est vrai que nous souhaitons former efficacement et utilement un nombre accru d'étudiants - une augmentation de l'ordre de 30 % serait raisonnable -, ce n'est pas cette légère progression qui fera connaître l'ENS Cachan comme l'une des références mondiales repérées par un jeune lycéen européen, indien ou brésilien. La question de la taille critique passe, tant à Cachan qu'à Rennes, par nos stratégies d'alliance.

Il s'agit, pour bénéficier des avantages incontestables liés à la taille et la qualité pour être mondialement connu et attractif, de s'adosser à un ensemble universitaire plus vaste, ayant toutes les missions de formation, de recherche et de valorisation qu'ont toutes les grandes universités du monde. Une analogie pour le positionnement futur de notre École est celle d'un collège, dans un sens proche de celui qui en est donné dans les universités d'Oxford ou de Cambridge, au sein de nouvelles universités à constituer : l'Université de Paris-Saclay pour notre implantation en Île-de-France et les universités de Rennes, voire d'un territoire plus vaste, pour Ker Lann. Le lancement de l'appel d'offre Idex a donné l'occasion de préciser ces projets. A la date où j'écris cette réponse, si on sait que l'Idex présenté dans le Grand Ouest n'a pas été retenu, on ne sait pas ce qu'il en

sera de l'Idex présélectionné de Paris-Saclay. Ces réflexions, commencées avant le lancement des initiatives d'excellence, vont continuer et se traduire en décisions institutionnelles, dans des contextes plus ou moins faciles suivant les décisions que prendra l'État. C'est l'un des points essentiels où il serait utile que ce dernier assume un rôle stratégique à long terme, au delà des échéances de tel ou tel appel d'offre, aussi important soit-il. Il en va ici de l'avenir de très nombreux établissements, pas seulement de l'ENS Cachan.

Cette conception, bien comprise par la Cour des comptes dans le cas de Saclay et Lyon, n'a malheureusement pas été perçue pour Ker Lann. Les partenariats stratégiques que nous avons établis avec les universités rennaises sont essentiels dans la perspective de création d'une ENS de Rennes. L'échec de l'Idex grand Ouest, pour malheureux qu'il soit, ne remet pas en cause, sur le fond, ces perspectives. L'opinion désobligeante, que rien n'étaye, suivant laquelle « la transformation de Ker Lann semble davantage un choix par défaut qu'un acte de conviction », n'est pas fondée. Tout au contraire, il y a ici, pour l'ENS Cachan, une forte conviction.

Cette nouvelle école n'est pas créée au 1er janvier 2012 et je ne peux que le déplorer. Les engagements de l'État étaient pourtant clairs : la ministre a validé la création d'une ENS à Rennes dans un courrier de novembre 2009, et le contrat d'établissement signé en juin 2010 comporte cette mention : « Il a été acté que l'antenne de Ker Lann connaisse une transformation statutaire au cours de la période quadriennale pour devenir, au 1er janvier 2012, une ENS de plein exercice ». Malgré le travail effectué depuis 2009, malgré le dépôt au premier trimestre 2011 auprès du ministère en charge de l'enseignement supérieur d'un dossier précis tant au plan pédagogique et scientifique qu'au plan financier, l'État n'a pas mis en œuvre la politique qu'il a encouragée puis approuvée. Cette situation est pénible et déstabilisante. L'absence de continuité de la stratégie de l'État ces trois dernières années est une préoccupation majeure pour l'antenne de Bretagne, donc aussi pour l'ENS Cachan.

***Les coûts de formation** : La Cour propose un calcul du « coût unitaire de la formation » dans les trois ENS. Comme elle l'indique, les ENS de Lyon et de Cachan ont procédé à des estimations basées sur d'autres méthodes de calcul, tenant compte de la place de la recherche, et donnant des montants différents. Je ne comprends donc pas la critique qui nous est faite sur « l'absence de connaissance, même approchée, du coût de la formation dispensée ».*

Je rejoins en revanche le souci de la Cour de comprendre la raison des différences entre les coûts et les financements publics des trois ENS. Cela nécessiterait l'élaboration, avec le concours de l'État, d'une méthode commune aux ENS, ce qui serait utile pour comparer les écoles entre elles et pour que l'État puisse motiver les écarts entre subventions qu'il accorde à chaque école.

***Les normaliens et l'engagement décennal** : Je partage totalement la proposition de la Cour des comptes de donner à chaque ENS la pleine responsabilité du suivi de l'engagement décennal, remboursement compris. La procédure actuelle, définie en 1967, est trop complexe à cause de l'enchaînement difficile à maîtriser entre ce qui relève des établissements et du ministère, ce qui explique une bonne partie des retards, ou de l'enlisement, des demandes de remboursement. Depuis le passage de l'École aux RCE en 2011, le Conseil d'administration est saisi une fois par an des cas de démission ou de non respect de l'engagement décennal. Comme l'État le sait, nous sommes prêts à exercer cette nouvelle compétence si la réglementation évolue sur ce point, ce que je souhaite comme conséquence logique de l'autonomie acquise.*

En revanche, je ne peux confirmer l'appréciation globale de la Cour des comptes sur la sociologie des élèves des ENS qui « ne se différencie pas en moyenne de celle des étudiants des autres grandes écoles ». Pour l'ENS Cachan, le taux des boursiers sur critères sociaux parmi les normaliens recrutés en 2011 est de 28,7 % 2011 sur l'ensemble des filières (et pas 23 % comme l'indique la Cour), ce qui est supérieur au taux moyen de boursiers en classes préparatoires : 25,7 % en 2010-2011. Le détail suivant les filières de concours est, toujours pour 2011, le suivant : 26 % en sciences, 29 % en sciences sociales et 34 % en technologie. Contrairement à ce qu'indique la Cour dans une note en bas de page signalant les différences entre ENS, les chiffres donnés pour 2009 ne concernent pas la « seule voie technologique » mais bien toutes les filières scientifiques et technologiques. Une analyse plus fine montre que le pourcentage de boursiers est plus fort parmi ceux qui ont choisi de rentrer à Cachan que parmi ceux qui auraient pu être admis au regard de leur classement mais qui ont choisi d'autres écoles. Cette plus forte attraction pour les boursiers est certainement liée au fait que les normaliens sont payés, ce qui tempère l'affirmation de la Cour sur le lien inexistant entre la rémunération des normaliens et leurs origines sociales.

Je partage l'avis de la Cour sur l'importance de cette rémunération pour attirer de brillants étudiants vers les carrières de recherche et d'enseignement supérieur, et donc sur le fait qu'il est nécessaire d'en maintenir le principe. Il est utile de réfléchir à une modernisation des modalités de rémunération des élèves et des étudiants, ce à quoi la Cour engage l'État, rappelant que les directions des écoles ont amorcé cette réflexion. Les pistes ouvertes par la Cour sont intéressantes et nous sommes disposés à en discuter.

***Les spécialisations des ENS** : S'il est vrai que chaque ENS a été créée en référence à un ordre spécifique d'enseignement, il ne s'en déduisait pas une spécialisation disciplinaire cantonnant l'ENSET dans la formation des seuls enseignants en technologie et sciences de l'ingénieur. L'enseignement technique avait besoin de ces disciplines, mais aussi de professeurs de toutes les sciences de base (mathématiques, physique,*

biologie et chimie), de sciences sociales (dont l'économie et la gestion, mais pas seulement), de lettres modernes, d'arts appliqués, d'histoire et de géographie et d'une grande palette de langues. Ces disciplines ont existé à l'ENSET jusqu'à la fin des années 70. Ainsi, il n'y a pas eu à Cachan depuis les réformes des ENS dans le milieu des années 80 « affranchissement des spécialisations », mais au contraire une concentration sur un nombre plus limité de spécialités. Celles qui se rattachaient le plus aux humanités, comme les lettres, la géographie, les langues – hors anglais - ont été transférées à partir de la fin des années 70 et au début des années 80 dans les ENS de Saint-Cloud et Fontenay. Les mathématiques, les sciences sociales et d'autres disciplines sont restées et l'informatique a pris de l'importance. Dans le même temps, les deux autres ENS se sont abstenues de concevoir des formations ou des laboratoires autour des disciplines technologiques. On reconnaît ici un effet de la coupure institutionnelle isolant en France presque systématiquement la technologie des autres sciences, ce qui est un handicap pour le développement à la fois des sciences et des technologies. Il est heureux qu'il existe quelques exceptions, dont l'ENS Cachan, où ces rapprochements sont naturels. Je crois qu'il est essentiel que le développement des interfaces possibles, associant notamment sciences, dont les sciences humaines, et les technologies, soit aussi l'une des missions explicites de la future École normale supérieure de Rennes.

***La situation financière**: Je ne peux que partager le constat fait par la Cour sur la situation financière que connaît l'ENS de Cachan depuis de nombreuses années. Il est vrai que les rares signaux externes qui auraient pu alerter l'École ont été, comme l'indique la Cour, « mal répercutés au sein de l'établissement ». C'est en particulier le cas de l'audit sur la fonction comptable réalisé en 2008 par la Direction générale des finances publiques: le rapport qui en a résulté n'a été finalisé et communiqué à l'École qu'en 2010, après que je sois allé le réclamer fin 2009 au trésorier-payeur général du Val-de-Marne.*

Cette situation financière délicate, maintenant en voie de redressement, oblige à une grande rigueur. Nous essayons d'éviter que celle-ci ne handicape trop notre établissement et ne compromette notre participation au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Île-de-France et en Bretagne. Par ailleurs, je considère que le passage aux responsabilités et compétences élargies, qui a été une réussite, n'a pas pâti de cette situation. La Cour, dans son rapport spécifique, l'a d'ailleurs souligné. Ce passage offre en outre la possibilité d'avoir une vision éclairée de sa situation financière dans des délais rapprochés, du fait de la certification des comptes demandée dès l'exercice 2011. Je ne peux donc pas souscrire à l'avis négatif de la Cour sur l'opportunité de ce passage aux RCE.

REPONSE DU PRESIDENT ET DIRECTEUR GENERAL PAR INTERIM DE L'ECOLE NORMALE SUPERIEURE DE LYON

Certaines données et appréciations mentionnées appellent néanmoins des rectifications développées ci-après que je vous propose de reprendre dans votre communication.

1 - Au paragraphe II-A-3 Le suivi du devenir des élèves et des étudiants

La Cour relève l'absence de suivi des élèves après leur sortie de l'ancienne ENS de Sciences. Il faut noter que dans le cadre du regroupement des deux ENS, l'ENS LSH a apporté sa pratique du suivi. Le suivi des élèves est maintenant clairement inscrit dans le projet d'établissement du nouvel établissement et constitue un indicateur de performance de l'ENS de Lyon.

2

Les réseaux thématiques de recherche avancée

PRESENTATION

En 2005, dans un contexte marqué par un malaise social des chercheurs et des inquiétudes sur le manque de visibilité internationale de la recherche française, le Gouvernement présenta au Parlement un projet de loi de programme pour donner un nouvel élan à celle-ci et moderniser son organisation. Il souhaitait, notamment, créer sur le territoire national, aux côtés des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), une dizaine de « campus de recherche » d'envergure mondiale sur des thématiques d'avenir.

Le Parlement substitua le terme de « réseau thématique de recherche avancée » (RTRA) à celui de campus de recherche. Cette substitution a laissé des traces dans la constitution des projets, certains étant clairement des « campus », d'autres plus proches d'un véritable réseau.

Les RTRA devaient se constituer dans un nouveau cadre juridique, la fondation de coopération scientifique (FCS). Le statut de fondation offrait toute latitude pour recueillir des fonds d'origine privée et leur apporter la souplesse et la réactivité nécessaires.

Dès sa promulgation, le 18 avril 2006, la loi de programme a intégré dans le code de la recherche ces nouveaux instruments de coopération scientifique et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) a engagé un processus de sélection.

A l'issue de ce processus, treize RTRA ont été retenus, deux d'entre eux étant gérés par la même fondation de coopération scientifique. Ils recouvrent les principaux champs thématiques suivants : mathématiques, physique, chimie, sciences de l'ingénieur, sciences de l'information et de la communication, sciences de la vie, sciences humaines et sociales. L'Etat leur a alloué une somme de 201 M€, issue du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » (PFE), afin de compléter les dotations apportées par les fondateurs, qui s'élevaient à 54,175 M€.

La Cour a procédé, en 2010-2011, au contrôle des comptes et de la gestion de quatre fondations : la Fondation Jean-Jacques Laffont-Toulouse sciences économiques (TSE), la Fondation Ecole d'économie de Paris (EEP), le Réseau français des instituts d'études avancées (RFIEA) et la Fondation Digiteo-Triangle de la physique devenue Campus Paris Saclay. Celle-ci constitue le support juridique de deux RTRA : Digiteo et Triangle de la Physique. Elle a, par ailleurs, mené une enquête auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour en dresser un bilan financier.

Elle en retient que la dynamique escomptée des RTRA ne s'est pas pleinement produite. Les fondations de coopération scientifique qui les soutiennent s'avèrent, sauf exception, inadaptées à leur objet.

Les conventions signées par l'Etat avec ces fondations en 2007 arrivant à échéance en 2012, la question de leur renouvellement, et, dans la majorité des cas, de la pérennité des réseaux thématiques de recherche avancée est aujourd'hui posée.

I - Une structuration de la recherche aux effets inégaux

L'effet de la mise en place des RTRA sur les centres de recherche a été analysé à partir des contrôles effectués par la Cour sur les deux écoles d'économie, l'*Ecole d'économie de Paris* et *Toulouse sciences économiques,* sur les deux RTRA du plateau de Saclay, *Digiteo* et *Triangle de la physique*, et sur le *Réseau français des instituts d'études avancés.*

A - Un objectif prioritaire : développer la lisibilité et l'attractivité internationale des centres de recherche

Les objectifs des RTRA ont été précisés dans les statuts des fondations qui constituent leur support juridique et dans les conventions que le ministère a passées avec elles : les RTRA, créés pour favoriser l'émergence de hauts lieux scientifiques en France, ont vocation à rassembler, autour d'un noyau dur d'unités de recherche proches géographiquement, une masse critique de chercheurs de haut niveau, fédérés dans le cadre d'une stratégie partagée autour d'un objectif scientifique commun. L'effort financier consenti par l'Etat doit permettre à chaque réseau d'accéder au meilleur niveau mondial grâce à

l'augmentation de visibilité, de créativité et de réactivité permise par les moyens d'une fondation.

Au-delà de ces éléments communs aux cinq RTRA contrôlés, chacun d'entre eux a affiché des objectifs scientifiques propres à son domaine d'intervention : économie, sciences et technologies de l'information et de la communication, physique, sciences humaines et sociales.

Dans le domaine de la formation, les cinq RTRA ont vocation à établir des liens étroits avec les écoles doctorales et à mettre en place des contrats doctoraux ou des allocations destinés aux meilleurs étudiants français ou étrangers. L'*Ecole d'économie de Paris* est plus ambitieuse dans ce domaine, puisqu'elle fait de la formation à et par la recherche un axe central de sa démarche. Elle organise ses activités autour de plusieurs filières de formation allant du master au doctorat, à l'instar des *graduate schools* d'Amérique du nord.

Tableau n° 1 : Les treize RTRA créés en 2006-2007

R.T.R.A.	Académie	Date de création[2]	Dotation initiale[3] des fondateurs (€)	Dotation initiale[3] de l'Etat (€)	TOTAL (€)
Digiteo[1]	Versailles	21/03/2007	7 800 000	17 000 000	24 800 000
Triangle de la physique[1]			7 050 000	20 000 000	27 050 000
Centre International de Recherche aux Frontières de la Chimie (CIRFC)	Strasbourg	19/02/2007	3 750 000	17 000 000	20 750 000
Ecole d'Economie de Paris (EEP)	Paris	21/03/2007	300 000	12 000 000	12 300 000
Ecole des Neurosciences de Paris Ile-de-France (ENP)	Paris	20/12/2006	2 950 000	15 000 000	17 950 000
Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Economiques (TSE)	Toulouse	21/03/2007	825 000	12 800 000	13 625 000
Fondation Pierre Gilles de Gennes pour la Recherche (FPGG)	Paris	01/02/2007	4 000 000	15 700 000	19 700 000
Fondation Sciences Mathématiques de Paris	Paris	07/03/2007	2 350 000	15 500 000	17 850 000
Innovations en infectiologie (FINOVI)	Lyon	07/03/2007	3 150 000	13 000 000	16 150 000
Montpellier-agronomie et développement durable (Agropolis)	Montpellier	20/12/2006	3 000 000	17 000 000	20 000 000
Nanosciences aux limites de la nanoélectronique	Grenoble	19/02/2007	8 500 000	17 500 000	26 000 000
Réseau Français des Instituts d'Etudes Avancées (RFIEA)	Lyon	21/03/2007	650 000	13 500 000	14 150 000
Sciences et Technologies pour l'Aéronautique et l'Espace (STAE)	Toulouse	07/03/2007	9 850 000	15 000 000	24 850 000
TOTAL			54 175 000	201 000 000	255 175 000

[1] Digiteo et Triangle de la physique sont regroupés dans la fondation Digiteo -Triangle de la physique devenue Campus Paris Saclay

[2] Date du décret d'approbation des statuts

[3] Montant de la dotation figurant dans les statuts de la fondation à la date de sa création

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le cas du *Réseau français des instituts d'études avancées* est original. Il vise à « importer » en France le concept des instituts d'études avancées (IEA) qui s'est développé dans le monde sur le modèle historique de l'institut de Princeton : des chercheurs de différentes disciplines sont accueillis en résidence dans un institut d'études avancées pour y mener des recherches en toute liberté. Seul RTRA couvrant l'ensemble des sciences humaines et sociales, le *Réseau français des instituts d'études avancées* vise à renforcer la position de la France dans

ce domaine en favorisant la venue de chercheurs de renommée internationale.

Au total, l'ambition des cinq RTRA est d'accroître l'attractivité internationale des unités de recherche, des laboratoires ou des instituts qu'ils regroupent : il s'agit de leur donner une meilleure visibilité, de les faire bénéficier de moyens additionnels, gérés de façon souple et rapidement mobilisables grâce au statut de fondation, et de faciliter l'accueil des meilleurs scientifiques français et étrangers dans des conditions de concurrence équivalentes à celles existant dans les pays comparables.

B - Un impact diversifié sur les centres de recherche

1 - Une organisation généralement peu intégrée

Pour réaliser leurs objectifs, les RTRA ont adopté des modes d'organisation et de gouvernance variés. Les deux écoles d'économie rassemblent un petit nombre d'unités de recherche, trois à Toulouse et quatre à Paris, et un effectif comparable de plus de 250 personnes dont 120 chercheurs et enseignants chercheurs. A Toulouse, la constitution du RTRA consacre un processus de regroupement amorcé dans les années quatre-vingt.

Les deux RTRA implantés sur le plateau de Saclay sont d'une toute autre dimension : *Triangle de la physique* mobilise quarante laboratoires et plus de 2 000 personnes, dont 1 300 ingénieurs, chercheurs et enseignants chercheurs dans le domaine de la physique ; la création de *Digiteo*, qui réunit vingt-sept laboratoires et près de 3 000 personnes, dont 1 110 ingénieurs, chercheurs et enseignants chercheurs en sciences et technologies de l'information et de la communication, est issue d'un regroupement de laboratoires amorcé dès 2002.

La gouvernance des RTRA répond à un modèle très comparable d'un réseau à l'autre : un directeur, chercheur ou enseignant chercheur reconnu dans sa communauté scientifique, assure la direction du réseau assisté d'un comité de pilotage et d'un conseil scientifique indépendant, présidé par une personnalité d'envergure internationale.

La relation du RTRA avec les unités de recherche et les laboratoires qu'il réunit est fonction de sa dimension et du nombre de chercheurs concernés : c'est dans les écoles d'économie que le rôle intégrateur du RTRA a été le plus grand, surtout à Toulouse qui a pu bénéficier du regroupement des équipes de recherche dans un bâtiment

unique. Dans les RTRA du plateau de Saclay, la mise en place d'instances participatives multiples a permis de décloisonner le fonctionnement de laboratoires qui, bien qu'ils soient situés sur le même territoire, avaient souvent peu d'échanges scientifiques.

Le *Réseau français des instituts d'études avancées* est d'une nature différente puisqu'il a été créé alors que ses unités constitutives n'existaient pas toutes et que les quatre instituts d'études avancées qu'il fédère sont répartis sur le territoire national, à Nantes, Lyon, Marseille et Paris. Le RTRA a soutenu les IEA, mais, à ce jour, il n'a pas été en mesure de mettre en œuvre une stratégie partagée autour d'un objectif scientifique commun, et les échanges entre les instituts ont été inexistants.

Le positionnement du RTRA par rapport aux unités de recherche et aux laboratoires qu'il regroupe se traduit notamment par la question de la signature des chercheurs : font-ils ou non référence, dans la publication de leurs travaux, à leur appartenance au réseau ? *Digiteo* et *Triangle de la physique* organisent la coopération opérationnelle entre leurs membres et leur apportent un soutien financier, mais leurs chercheurs font référence dans leurs publications au laboratoire dont ils dépendent et à leur organisme de rattachement, et non au RTRA. Dans le budget d'une unité mixte de recherche appartenant au réseau *Triangle de la physique*, le RTRA apparaît comme un simple financeur, aux côtés de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et du CNRS. Il en résulte un risque réel pour les fondations de coopération scientifique, perçu par certains de leurs dirigeants, d'apparaître comme une « ANR-bis », répartissant des crédits entre les membres du réseau.

L'*Ecole d'économie de Paris*, à l'initiative de son directeur, a porté le plus loin la réflexion sur le positionnement du RTRA par rapport à ses fondateurs et à ses membres. L'objectif de cette école est de rendre plus visible sur le plan international un groupe de chercheurs et d'enseignants chercheurs de haut niveau en économie, relevant de structures relativement petites au sein d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche plus vastes : le RTRA a été conçu comme une filiale d'excellence de ces institutions, constituant une vitrine de la science économique ouverte sur le monde. Les chercheurs membres des unités de recherche du RTRA, dont la candidature a été acceptée par sa direction, s'engagent, dans un accord d'adhésion à *l'Ecole d'économie de Paris*, à signer leurs publications scientifiques en faisant référence à « *Paris School of Economics* », accompagné du nom de leur employeur principal. C'est une démarche essentielle pour figurer dans les classements bibliométriques internationaux.

Si l'on met à part les écoles d'économie qui ont su dépasser la simple logique de coopération pour créer des entités à la visibilité accrue, la création des autres réseaux n'a pas affecté la situation des unités de recherche et des laboratoires au regard de leurs établissements de rattachement : le RTRA n'est qu'une couche supplémentaire d'un millefeuille institutionnel déjà très complexe.

2 - La rémunération de l'excellence

Pour répondre à l'objectif d'attractivité internationale et surmonter les rigidités inhérentes au système universitaire français, les RTRA utilisent les atouts de réactivité et de flexibilité apportés par leur statut de droit privé. N'étant pas soumis aux règles de recrutement et de rémunération des fonctionnaires, ils peuvent engager rapidement « au prix du marché » les meilleurs chercheurs étrangers et les accueillir dans les laboratoires français, parfois dans l'attente de l'ouverture d'un poste de chercheur ou d'enseignant chercheur titulaire.

Des chaires d'excellence ont ainsi été ouvertes dans les RTRA du plateau de Saclay comme dans les deux écoles d'économie. Elles permettent d'accueillir, pour des durées allant de quelques mois à trois années, des chercheurs « junior » ou « senior » de haut niveau.

Dans le domaine de l'économie où la concurrence est très vive, il existe un véritable marché mondial des jeunes chercheurs : à Toulouse, le RTRA peut recruter à un niveau double du traitement d'un maître de conférences en début de carrière, niveau qui reste encore en deçà de celui des universités américaines les plus importantes.

Rémunérer l'excellence implique à la fois de recruter les meilleurs chercheurs et de rétribuer leur performance individuelle au sein des laboratoires. *Toulouse sciences économiques* est le seul RTRA à avoir mis en place un système de rémunération « au mérite », fondé sur l'octroi de primes aux chercheurs qui publient dans les cents meilleures revues internationales d'économie (dont aucune n'est française). Un mécanisme de calcul sophistiqué permet de fixer de manière objective le montant de la prime en fonction du statut de l'article, du nombre de co-auteurs, de son volume et du classement de la revue : si la revue figure parmi les cinq meilleures revues du monde, la prime est au niveau le plus élevé. A ce mécanisme qui récompense la production d'articles publiés sur une courte période s'ajoute un système, forfaitaire, qui prend en compte le stock de publications sur une plus longue durée.

L'*Ecole d'économie de Paris* a également fait le choix, dès sa création, d'attribuer des rémunérations complémentaires à ses chercheurs mais sans les soumettre à une quelconque mesure de la performance et

en recourant à une forme contestable : dès sa création, elle a attribué, pour accomplir principalement des tâches d'enseignement, près de vingt « chaires associées » à des chercheurs et enseignants chercheurs titulaires relevant de ses établissements fondateurs, sous forme de contrats à durée indéterminée.

La sélection de chercheurs de talent s'amorce dès le doctorat et se poursuit après l'obtention du diplôme. Les RTRA ont donc souvent inscrit, dans leur budget, le financement de contrats ou d'allocations doctorales, notamment pour les étudiants étrangers. De la même façon, le recrutement de « postdocs », étape essentielle dans la carrière d'un chercheur avant un éventuel poste de titulaire, a fait l'objet d'allocations spécifiques délivrées par les RTRA.

Toulouse sciences économiques a été encore plus loin dans cette recherche de jeunes chercheurs à fort potentiel puisqu'elle dispense chaque année quelques bourses à de brillants étudiants étrangers en master 2 pour disposer ensuite d'un vivier de doctorants de niveau suffisant.

La part prise par le soutien individuel aux chercheurs est prépondérante dans le budget des cinq RTRA contrôlés par la Cour, même si de nombreuses actions de diffusion (conférences et séminaires internationaux) et de communication (site internet) contribuent à leur politique d'attractivité internationale.

3 - Les RTRA, structures de portage financier

Les RTRA ont tous cherché à développer leurs activités et à augmenter leurs ressources par la recherche de partenariats multiples.

Deux RTRA franciliens, l'*Ecole d'économie de Paris* et *Digiteo*, ont établi un partenariat de longue durée avec la Région Ile-de-France qui a l'ambition de développer une politique de soutien à la recherche scientifique dans un certain nombre de « domaines d'intérêt majeur » (DIM). L'*Ecole d'économie de Paris* a été chargée d'assurer la gestion financière et opérationnelle du DIM « Sciences économiques » et *Digiteo* celle du DIM « Logiciels et systèmes complexes ». *Digiteo* lance ainsi des appels d'offres conjoints avec la Région en recherche informatique, une partie majoritaire des crédits étant destinée aux membres du réseau, une partie minoritaire étant versée à d'autres laboratoires franciliens.

Les RTRA bénéficient, par ailleurs, de très nombreux contrats de recherche avec des entreprises et des organismes de toutes natures, souvent à la suite d'appels à projets émanant d'institutions françaises et

européennes ou de fondations privées : Agence nationale de la recherche (ANR), *European research council* (ERC), Agence française de développement (AFD), ministères chargés de la recherche ou de l'écologie, etc. Ces contrats prévoient la réalisation de prestations diverses, en général des études, mais peuvent également être effectués dans le cadre d'opérations de mécénat « en flux ». L'*Ecole d'économie de Paris* a ainsi signé dix-sept conventions de recherche en 2007 et vingt-et-une en 2008 pour un montant cumulé de 2,1 M€.

Cependant certains réseaux n'ont pas échappé à la tentation d'assurer le simple portage financier d'opérations éloignées des objectifs statutaires de leur fondation et, surtout, pilotées en dehors des instances dirigeantes du réseau.

On peut citer le master *Models and methods of quantitative economics* (QEM), qui est simplement « hébergé » par l'*Ecole d'économie de Paris* et qui bénéficie d'une gouvernance et d'un financement autonomes et peu transparents. Le portage financier et la gestion depuis 2008 par *Digiteo* du projet *Scilab*, logiciel libre de calcul numérique destiné à des applications scientifiques, est une autre illustration de cette dérive : porté par un consortium qui rassemble vingt-quatre entités (organismes nationaux de recherche, grandes écoles et entreprises industrielles internationales), *Scilab* est piloté par un bureau exécutif indépendant et dispose de son propre comité scientifique. Dans le budget de la *Fondation Campus Paris Saclay*, le consortium *Scilab* occupe une place de plus en plus grande, puisqu'en 2009 il représente 40 % de ses dépenses de personnel et qu'en 2010, 19 agents de la fondation sur 49 travaillent pour sa réalisation.

Ces deux exemples montrent que certains RTRA peuvent devenir de simples structures de portage financier de projets, apportant aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur la souplesse de gestion d'une structure de droit privé tout en s'écartant des objectifs initiaux du réseau et en courant le risque d'une dispersion de leurs activités et d'une complexité accrue.

C - La performance et le suivi des réseaux thématiques de recherche avancée par le ministère

1 - Des indicateurs de résultats peu fiables et non exploités

Les cinq conventions[368] signées par l'Etat avec les fondations contrôlées par la Cour comportent des indicateurs de résultats, destinés à évaluer la réalisation des objectifs figurant dans la convention. Dans l'ensemble, cette démarche a été peu efficace.

Triangle de la physique et *Digiteo* ont établi un certain nombre d'indicateurs, qui ne mesurent pas l'effet des financements additionnels apportés par les RTRA, mais les activités des laboratoires dont les moyens proviennent majoritairement de leurs organismes de rattachement ou de crédits sur projet de type ANR. Ils ne permettent donc pas d'apprécier la plus-value apportée au réseau de laboratoires par le nouveau mode de coopération mis en place et par les moyens supplémentaires apportés à la recherche.

Les indicateurs apparaissent plus pertinents dans les deux écoles d'économie dont le périmètre est plus resserré. Ils montrent tous un accroissement de l'activité des RTRA depuis 2007, sans qu'on puisse aller plus loin dans l'analyse de l'efficacité du dispositif.

2 - Un suivi par le ministère devenu inexistant

Au moment de la création des treize RTRA, le ministère a mis en place au sein de la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) une structure légère de pilotage et de conseil. Celle-ci a toutefois réduit progressivement ses activités à partir de 2009, avant de disparaître[369].

Dans le même contexte, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) a établi un bilan de la mise en place des réseaux thématiques.

La DGRI n'a pas su exploiter la présence d'un commissaire du Gouvernement[370] au sein du conseil d'administration, ni pour recueillir

[368] L'Etat a signé deux conventions avec la fondation Digiteo-Triangle de la physique, l'une au titre de Digiteo, l'autre au titre de Triangle de la physique.
[369] En 2011, un nouvel interlocuteur a été désigné au sein de la DGRI pour assurer un soutien administratif.
[370] Le législateur a confié au recteur d'académie, chancelier des universités, le soin d'exercer la fonction de commissaire du Gouvernement auprès de la fondation de

des informations sur la stratégie des RTRA, ni pour exposer la position du ministère sur les questions les plus importantes.

N'exploitant pas les indicateurs de résultats, qui ne lui étaient d'ailleurs pas systématiquement transmis, le ministère aurait dû pouvoir bénéficier de l'évaluation de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Le code de la recherche dispose, en effet, expressément que l'AERES est chargée d'évaluer les fondations de coopération scientifique. Or l'AERES n'a procédé à l'évaluation d'aucun des cinq RTRA contrôlés par la Cour, sans que celle-ci n'ait eu connaissance des raisons ayant motivé cette décision.

Alors que le renouvellement éventuel des conventions qu'il a signées avec les FCS va se poser en 2012, le ministère ne dispose donc d'aucune évaluation externe des RTRA et se trouve dans une situation de méconnaissance assez grande de l'efficacité de ce nouvel instrument.

3 - Des conseils scientifiques de haut niveau

Les conseils scientifiques mis en place auprès de chaque RTRA sont de haut niveau et ont, dans l'ensemble, joué un rôle efficace d'orientation et d'appréciation de leurs actions. Dans les cinq RTRA contrôlés par la Cour, le conseil scientifique a assorti ses avis de recommandations précises, refusant même, dans certains cas, la mise en place de programmes d'enseignement ou de recherche en raison de leur niveau insuffisant.

Le conseil scientifique du *Réseau français des instituts d'études avancées*, présidé par un anthropologue américain de grand renom, a procédé de manière très efficace à l'évaluation indépendante et externe des quatre IEA. Le conseil scientifique de *Toulouse sciences économiques* est composé de seize membres, dont quinze étrangers, et comprend trois prix Nobel.

Le niveau international de ces conseils scientifiques pourrait conduire l'Etat à demander à l'AERES, non de procéder elle-même directement à l'évaluation des RTRA, mais de valider les processus mis en place en interne, comme le code de la recherche l'y autorise[371].

---

coopération scientifique. Une circulaire ministérielle du 4 janvier 2008 adressée aux recteurs a précisé leur rôle de commissaire du Gouvernement.

[371] L'article L. 114-3-1 du code de la recherche dispose en effet que l'AERES est chargée : « *[…] 2° D'évaluer les activités de recherche conduites par les unités de recherche des établissements et organismes mentionnés au 1° ; elle conduit ces évaluations soit directement, soit en s'appuyant sur les établissements et organismes selon des procédures qu'elle a validées ; […]* »

Concernant le renouvellement des conventions qu'il a signées avec les RTRA, le ministère devra donc en priorité s'appuyer sur l'expertise des conseils scientifiques : c'est d'ailleurs ce qui figure dans la plupart des conventions, qui prévoient, avant la fin de la quatrième année d'exercice de la convention, une évaluation des activités du RTRA, soit par le conseil scientifique, soit par un « *visiting committee* » composé d'universitaires et de chercheurs étrangers.

4 - Une contribution limitée à l'amélioration de la place de la France dans les classements internationaux

Dans beaucoup de domaines de la recherche, le niveau des chercheurs et le « rang » mondial de leur établissement de rattachement sont fixés par des classements internationaux principalement bibliométriques, spécifiques à chaque domaine scientifique. Cependant, pour qu'un établissement de recherche y soit classé, il est indispensable que le chercheur y fasse référence dans la signature de ses publications.

Or, seules les deux écoles d'économie se sont engagées dans cette voie. Le classement établi par *Research Papers in Economics* (*RePEc*) fait aujourd'hui référence en sciences économiques. *Toulouse sciences économiques* y figure en 2011 à la onzième place des meilleurs départements d'économie du monde et l'*Ecole d'économie de Paris* à la dix-septième place.

Dans un classement international de 30 000 économistes établi par *RePEc*, le président de *Toulouse sciences économiques*, figure à la neuvième place : il est le chercheur français le mieux classé. Les deux écoles d'économie prennent place avec la *London School of Economics* et le département d'économie de l'université d'Oxford parmi les quatre meilleurs centres européens de recherche en économie.

II - Les fondations de coopération scientifique : un instrument juridique dévoyé

En créant la fondation de coopération scientifique, le législateur s'est éloigné du modèle des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) sur plusieurs points essentiels : sa dotation peut être apportée en totalité par des personnes publiques et être consommée partiellement pour financer ses activités ; ses fondateurs peuvent composer la majorité de son conseil d'administration. Pour le reste, la fondation reste soumise

aux règles applicables aux FRUP, dont les statuts-types ont été approuvés par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 avril 2003, et doit en respecter les principes essentiels.

Or le contrôle des quatre fondations de coopération scientifique, effectué par la Cour, montre que ces principes ont souvent été perdus de vue dans l'organisation et le fonctionnement des fondations, comme dans leur gestion financière.

La fondation de coopération scientifique (FCS) au regard du droit des fondations

La FCS est une personne morale de droit privé à but non lucratif soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), à l'exception des dispositions suivantes:

- les statuts de la FCS sont approuvés par décret simple et ne sont pas soumis à l'avis du Conseil d'Etat ;

- sa dotation peut être apportée en tout ou partie par des personnes publiques, alors que la FRUP a une dotation majoritairement privée ;

- la fondation est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de chaque fondateur et de représentants des chercheurs et des enseignants chercheurs. Il peut comprendre des personnalités qualifiées et des représentants de collectivités territoriales ou du monde économique. Dans une FRUP, le nombre de représentants des fondateurs au conseil d'administration ne peut dépasser le tiers de ses membres ;

- bien qu'il ait fortement doté financièrement les premières FCS, l'Etat n'est représenté au conseil d'administration que par un commissaire du Gouvernement qui assiste aux séances avec voix consultative ; le conseil d'administration d'une FRUP comprend soit un représentant du ministère de l'intérieur et, le cas échéant, un représentant du ministère compétent dans le domaine d'action de la fondation, soit un commissaire du Gouvernement qui veille au respect des statuts et au caractère d'utilité publique de l'activité de la fondation ;

- enfin, la dotation peut être partiellement consommée pour les activités de la fondation ; ce n'est pas le cas des FRUP qui, sauf dans des cas exceptionnels, sont tenues de préserver leur dotation et d'assurer leur pérennité.

Dans la loi de programme de 2006 pour la recherche, le législateur avait réservé le statut juridique de fondation de coopération scientifique aux réseaux thématiques de recherche avancée, aux centres thématiques de recherche et de soins et aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Suite à une modification législative de l'article L. 344-11 du code de la recherche intervenue en décembre 2010, la vocation de la FCS est devenue « universelle » dans le domaine scientifique et universitaire, puisque celle-ci peut être créée pour mettre en œuvre une ou plusieurs des activités constituant les objectifs de la recherche publique définis à l'article L. 112-1 du code de la recherche ou les missions du service public de l'enseignement supérieur définis à l'article L. 123-3 du code de l'éducation.

A - Des fondations à l'organisation et à la gouvernance perfectibles

L'objet d'une fondation doit être précis et circonscrit, son organisation doit en faciliter la réalisation, et les relations entre la fondation et ses fondateurs doivent être marquées par le désintéressement.

1 - L'évolution mal maîtrisée de la fondation Campus Paris Saclay

La *Fondation Digiteo-Triangle* de la physique a été créée en 2007 pour constituer le support juridique des deux RTRA *Digiteo* et *Triangle de la physique*. Elle a connu une première évolution statutaire en 2009 pour élargir son objet au pilotage et à la gestion du projet de campus du plateau de Saclay. En janvier 2011, une seconde transformation des statuts a été plus radicale. En effet, elle a changé de nom, devenant la *Fondation Campus Paris Saclay*, a élargi le cercle de ses fondateurs et a modifié son objet. Elle est, désormais, chargée de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie scientifique commune à tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche du plateau de Saclay, pour y développer la recherche, la formation à tous les niveaux et l'innovation. Elle reste le support juridique des deux RTRA, qui deviennent des départements de la fondation, mais héberge aussi une fondation sans personnalité morale, créée en 2011, la *Fondation Mathématique Jacques Hadamard*, également financée sur fonds publics.

Cette réorientation des objectifs de la fondation n'a pas été cohérente avec l'évolution de son capital : la gestion des deux RTRA devient un objet second de la *Fondation Campus Paris Saclay*, mais bénéficie d'une dotation de 54,35 M€, dont un apport de l'Etat de

37 M€ ; le projet de campus scientifique est, désormais, l'objet principal de la fondation, mais, à ce titre, les fondateurs ne lui apportent qu'une dotation de 2,45 M€ et l'Etat ne la dote pas de façon supplémentaire en capital. L'organisation des instances dirigeantes est complexe, et le nombre des fondateurs est tellement important qu'il a fallu créer deux niveaux dans la gouvernance de la fondation : les nouveaux statuts créent une « assemblée de la fondation » en plus du conseil d'administration.

L'arrivée sous l'égide de la *Fondation Campus Paris Saclay* de la *Fondation Mathématique Jacques Hadamard*, qui, sans avoir la personnalité morale, dispose d'une gouvernance et de ressources spécifiques, accroît la confusion dans cette organisation. Il est d'ailleurs paradoxal que la *Fondation Mathématique Jacques Hadamard*, qui conduit un projet scientifique de haut niveau et dispose de ressources pérennes issues d'une dotation non consomptible, n'ait pas bénéficié elle-même d'un statut de FCS, qui aurait été conforme à sa vocation et à son envergure internationale.

2 - Le désintéressement des fondateurs

Le code de la recherche ne plafonne pas le nombre de représentants des fondateurs au conseil d'administration des FCS mais exige au contraire que chacun d'entre eux y soit représenté.

Dans la pratique, les conseils d'administration des quatre fondations contrôlées par la Cour ont été initialement composés d'une majorité de représentants des fondateurs, établissements d'enseignement supérieur et de recherche et organismes nationaux de recherche. Cependant les deux écoles d'économie, *Toulouse sciences économiques* et *Ecole d'économie de Paris*, ont évolué vers le régime de droit commun des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), en s'ouvrant à d'autres partenaires, notamment privés : dans leur conseil d'administration, les membres fondateurs ne sont plus majoritaires.

Le fait que les représentants des fondateurs puissent être majoritaires dans le conseil d'administration n'exempte pas les FCS du respect d'une règle fondamentale de toute fondation, le désintéressement des fondateurs par rapport à l'objet de la fondation : une FCS ne doit pas servir les intérêts particuliers de ses fondateurs.

Le fonctionnement du *Réseau français des instituts d'études avancées* illustre ce risque de dérive : ses fondateurs n'ont eu de cesse de défendre les intérêts particuliers, y compris financiers, des instituts d'études avancées et de brider toute initiative de la direction au bénéfice des objectifs du RTRA lui-même. Ce réseau a été cantonné par ses administrateurs dans le rôle de financeur des instituts d'études avancées,

et n'a pu suffisamment développer de stratégie commune pour les membres du réseau en matière d'échanges entre les instituts, de politique de communication ou de levée de fonds privés. A l'*Ecole d'économie de Paris*, les intérêts particuliers de certains fondateurs se sont parfois exprimés avec force au sein du conseil d'administration.

3 - Le rôle du commissaire du Gouvernement

Ce rôle est double : il est d'abord, comme dans une FRUP, de veiller au respect des statuts et à la régularité des décisions du conseil d'administration ; il est aussi de contribuer au suivi de l'activité de la fondation. A ce titre, le commissaire du Gouvernement a un rôle d'alerte du ministère, notamment si le critère d'excellence du projet scientifique n'apparaît plus respecté ou si la fondation s'écarte des engagements inscrits dans la convention signée avec l'Etat.

Dans les quatre fondations contrôlées par la Cour, seul le recteur de l'académie de Toulouse a pu participer personnellement aux réunions du conseil d'administration de *Toulouse sciences économiques*, et encore en moyenne à une séance sur deux. Dans les autres fondations, le recteur a délégué un de ses collaborateurs, pratique que devrait régulariser un aménagement des textes en vigueur. Cette amélioration ne devrait pas exonérer le ministère d'une réflexion plus générale sur le rôle du commissaire du Gouvernement au sein des fondations et sur la possibilité d'en confier la responsabilité à une personnalité qualifiée mandatée à cet effet.

Dans la pratique, les relations entre le ministère et les commissaires du Gouvernement auprès des quatre fondations contrôlées par la Cour ont été inexistantes. Certains représentants des recteurs se sont néanmoins manifestés d'eux-mêmes pour rappeler à l'ordre les dirigeants de fondations dont la consommation excessive de la dotation menaçait la pérennité.

B - Des fondations à la pérennité incertaine

La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a défini la fondation comme « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes juridiques décident d'affecter irrévocablement des biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ».

Dans le droit français, à l'exception des fondations d'entreprise qui sont obligatoirement temporaires, les fondations ont vocation à être pérennes. La préservation du capital doit permettre de poursuivre

durablement le but de la fondation, et le revenu du placement de la dotation constituer une part significative de ses ressources. Les fondateurs doivent donc avoir à cœur d'augmenter leur capital en mobilisant des donateurs ou de nouveaux fondateurs.

Alors que traditionnellement une fondation reconnue d'utilité publique n'avait pas la faculté de consommer sa dotation, le Conseil d'Etat a admis, dans son avis du 2 avril 2003 approuvant les statuts-types des fondations, qu'une partie de la dotation pouvait, à titre exceptionnel, être partiellement consomptible : c'est le cas, notamment, si la fondation se donne un objet bien circonscrit et réalisable dans un laps de temps déterminé.

De son côté, le code de la recherche autorise les fondations de coopération scientifique à consommer une partie de leur dotation pour financer leur activité, dans les conditions fixées par leurs statuts.

Ces fondations sont soumises aux mêmes règles de dissolution que les fondations reconnues d'utilité publique : une fondation est de droit dissoute lorsque sa dotation est réduite à 10 % de sa dotation initiale ou à 1 M€ lorsque la dotation initiale est inférieure à 10 M€.

Lorsque les douze premières fondations de coopération scientifique ont été créées en 2006-2007 pour constituer le support juridique des treize RTRA, l'Etat leur a apporté 201 M€ en capital et leurs fondateurs 54,175 M€. Ces dotations présentaient deux caractéristiques : les crédits étaient issus du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » et avaient vocation à renforcer le capital des fondations, mais pas à financer leur fonctionnement ; il s'agissait de dotations amorces qui devaient entraîner la mobilisation de fonds privés.

Après quatre exercices budgétaires (2007-2010), la Cour peut dresser un premier bilan de la situation financière des fondations de coopération scientifique créées en 2006-2007 : à une exception près, les fondations n'ont que très peu augmenté leur capital, et ont, en majorité, financé massivement leur activité par consommation de leur dotation, au risque de mettre en péril leur pérennité.

1 - A l'exception d'une fondation, la politique de levée de capitaux privés apparaît comme un échec

La comparaison entre la dotation initiale des douze fondations fixée dans les statuts (255,175 M€), et la dotation constatée à la fin de l'exercice 2010 (331,925 M€) montre une augmentation de 23,12 %. Cependant cet accroissement de 76,750 M€ est dû, pour l'essentiel, à

Toulouse Sciences Economiques qui a augmenté son capital de 61,901 M€ et à *l'Ecole d'Economie de Paris* de 10,375 M€.

Les autres augmentations sont modestes et ne concernent que le *Centre international de recherche aux frontières de la chimie*, la *Fondation Campus Paris Saclay*, *Agropolis* et la *Fondation Pierre-Gilles de Gennes pour la recherche*. Les six autres fondations n'ont pas accru leur capital.

Tableau n° 2 : Evolution de la dotation des fondations de coopération scientifique de 2007 à 2010 (en euros)

Fondation	Dotation initiale (d'après les statuts)	Dotation (à la fin de l'exercice 2010)	Variation (en chiffres)	Variation (en %)
Campus Paris Saclay	51 850 000	53 350 000	1 500 000	2,81 %
Centre international de Recherche aux Frontières de la Chimie (CIRFC)	20 750 000	23 044 000	2 294 000	9,95 %
Ecole d'Economie de Paris (EEP)	12 300 000	22 675 000	10 375 000	45,76 %
Ecole des Neurosciences de Paris Ile-de-France (ENP)	17 950 000	17 950 000	0	0,00 %
Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Economiques (TSE)	13 625 000	75 526 200	61 901 200	81,96 %
Fondation Pierre Gilles de Gennes pour la recherche (FPGG)	19 700 000	19 880 000	180 000	0,91 %
Fondation Sciences Mathématiques de Paris	17 850 000	17 850 000	0	0,00 %
Innovations en infectiologie (FINOVI)	16 150 000	16 150 000	0	0,00 %
Montpellier-agronomie et développement durable (Agropolis)	20 000 000	20 500 000	500 000	2,44 %
Nanosciences aux limites de la nanoélectronique	26 000 000	26 000 000	0	0,00 %
Réseau Français des Instituts d'Etudes Avancées (RFIEA)	14 150 000	14 150 000	0	0,00 %
Sciences et Technologies pour l'Aéronautique et l'Espace (STAE)	24 850 000	24 850 000	0	0,00 %
TOTAL	**255 175 000**	**331 925 200**	**76 750 200**	**23,12 %**

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Trois fondations ont bénéficié d'une augmentation en capital de la part de fondateurs publics : la *Fondation Campus Paris Saclay* a intégré dans sa dotation l'apport de ses partenaires associés (1,5 M€), la *Fondation Pierre-Gilles de Gennes* celle d'un nouveau fondateur, *l'Ecole nationale supérieure de chimie de Paris* (0,18 M€), et *Agropolis* celle de l'*Institut de recherche pour le développement* (0,5 M€).

L'Etat a fortement doté les FCS au moment de leur création, mais il a complété cet apport initial au profit de deux fondations : L'*Ecole d'économie de Paris* a reçu en 2007 une dotation supplémentaire de 8 M€ pour financer ses activités de formation ; *Toulouse sciences économiques* a bénéficié d'un apport complémentaire de 30 M€ en application de la règle du « un pour un » : dès lors que cette fondation a levé plus de 30 M€ de fonds privés, l'Etat a doublé cette somme par une contribution égale.

L'apport supplémentaire de fondateurs privés est important, mais est principalement dû à une fondation, *Toulouse sciences économiques* (31,9 M€). Les deux autres fondations qui ont connu une augmentation - mais beaucoup plus modeste - de leur dotation par des fonds privés sont le *Centre international de recherche aux frontières de la chimie* (2,29 M€) et l'*Ecole d'économie de Paris* (2,37 M€). Huit fondations n'ont pas levé de fonds privés.

La réussite de *Toulouse sciences économiques* dans la levée de fonds privés ne peut cacher ce constat général : la possibilité offerte au secteur privé de contribuer au financement de la recherche en s'investissant durablement dans des fondations, tout en bénéficiant de déductions fiscales substantielles, n'a pas été couronnée de succès. Parmi les fondations contrôlées par la Cour, seule *Toulouse sciences économiques* a mis en place une démarche sérieuse de levée de fonds privés.

2 - Une majorité de fondations a fortement consommé sa dotation

a) Une consommation de la dotation favorisée par les statuts

Lorsque les douze premières fondations de coopération scientifique ont été mises en place, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas fixé de plafond particulier pour la consommation de leur dotation : onze fondations sur douze ont inscrit dans leurs statuts que leur dotation initiale était consomptible à 90 % sur cinq ans, soit le maximum autorisé. Seule l'*Ecole d'économie de Paris* a adopté des statuts restrictifs aux termes desquels seulement 20 % de sa dotation initiale sont consomptibles.

Ces règles concernent les dotations inscrites dans les statuts : à l'exception de la *Fondation sciences et technologies pour l'aéronautique et l'espace*, les apports des fondateurs privés, notamment ceux effectués au bénéfice de *Toulouse sciences économiques*, ne sont pas consomptibles, tout comme l'apport supplémentaire de 30 M€ de l'Etat à

cette fondation *;* en revanche, sur les 8 M€ apportés à l'*Ecole d'économie de Paris* au moment de la signature de la convention avec l'Etat, 1 M€ est consomptible.

b) Une consommation élevée sauf pour trois fondations

Tableau n° 3 : Consommation de la dotation des fondations de coopération scientifique à la fin de l'exercice 2010 (en euros)

FONDATION DE COOPERATION SCIENTIFIQUE	Dotation totale à la fin de l'exercice 2010	Reste à consommer à la fin de l'exercice 2010*	Dotation non consomptible à la fin de l'exercice 2010	Consommation comptable (2007 - 2010) *avant affectation du résultat* **	Consommation comptable / dotation totale
Campus Paris Saclay	53 350 000	23 031 354	5 185 000	25 133 648	47,11%
Centre international de Recherche aux Frontières de la Chimie (CIRFC)	**23 044 000**	**16 235 000**	**5 119 000**	**1 690 000**	**7,33%**
Ecole d'Economie de Paris (EEP)	**22 675 000**	**2 073 645**	**19 215 000**	**1 386 355**	**6,11%**
Ecole des Neurosciences de Paris Ile-de-France (ENP)	17 950 000	9 303 361	1 795 000	6 851 639	38,17%
Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Economiques (TSE)	**75 526 200**	**10 237 494**	**63 262 500**	**2 026 204**	**2,68%**
Fondation Pierre Gilles de Gennes pour la recherche (FPGG)	19 880 000	14 238 010	1 988 000	3 653 990	18,38%
Fondation Sciences Mathématiques de Paris	17 850 000	11 965 016	1 785 000	4 099 984	22,97%
Innovations en infectiologie (FINOVI)	16 150 000	8 747 000	1 615 000	5 788 000	35,84%
Montpellier-agronomie et développement durable (Agropolis)	20 500 000	7 665 345	2 050 000	10 784 655	52,61%
Nanosciences aux limites de la nanoélectronique	26 000 000	4 680 000	2 600 000	18 720 000	72,00%
Réseau Français des Instituts d'Etudes Avancées (RFIEA)	14 150 000	9 808 637	1 415 000	2 926 363	20,68%
Sciences et Technologies pour l'Aéronautique et l'Espace (STAE)	24 850 000	15 219 639	2 485 000	7 145 361	28,75%

* Le reste à consommer correspond à la dotation comptable totale après déduction de sa part non consomptible et de la consommation des exercices antérieurs.
** Compte tenu des modifications de la règlementation comptable intervenues en 2009, le chiffre de consommation comptable ne prend en compte ni le report à nouveau, ni le résultat de l'exercice.

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

La faculté de consommer leur dotation devait permettre aux fondations de lancer leur activité, le relais étant ensuite pris par les ressources issues du placement de leurs capitaux et par d'autres produits d'exploitation. A l'issue de quatre exercices budgétaires (2007-2010), on constate que la majorité des fondations ont fortement consommé leur

dotation. *Campus Paris Saclay*, *Agropolis* et *Nanosciences aux limites de la nanoélectronique* ont consommé plus de 40 % de leur dotation initiale. A ce rythme, *Nanosciences aux limites de la nanoélectronique* risque de voir, au plus tard en 2012, sa dotation réduite à 10 % de sa dotation initiale, seuil qui entraîne la dissolution automatique de la fondation[372].

Les contrôles effectués par la Cour sur les comptes et la gestion de la *Fondation Campus Paris Saclay* et du *Réseau français des instituts d'études avancées* permettent d'affiner l'analyse de leur situation financière et d'évaluer le risque qu'elles courent quant à leur pérennité. Au rythme actuel de consommation de son capital (de l'ordre de 8 M€ par an) et si aucune mesure de correction de sa trajectoire budgétaire n'est mise en place rapidement, la *Fondation Campus Paris Saclay* aura atteint son seuil de dissolution durant le premier semestre 2014. Le *Réseau français des instituts d'études avancées* atteindra ce seuil en 2017.

Les fondations *Toulouse sciences économiques*, l'*Ecole d'économie de Paris* et le *Centre international de recherche aux frontières de la chimie* sont dans une situation plus favorable parce qu'elles ont consommé leur dotation à un rythme nettement moindre. L'*Ecole d'économie de Paris* et surtout *Toulouse sciences économiques* disposent d'atouts meilleurs que les autres fondations dans la mesure où elles ont un capital non consomptible, susceptible de générer des revenus importants.

c) Les revenus du placement des dotations

Les revenus du placement de leur dotation doivent constituer pour les fondations une part significative de leurs ressources. Cette gestion doit, néanmoins, rester prudente et assurer la préservation du capital à long terme. Sur les quatre fondations contrôlées par la Cour, trois d'entre elles, l'*Ecole d'économie de Paris*, *Toulouse sciences économiques* et le *Réseau français des instituts d'études avancées*, ont mis en place une stratégie de placement : un comité financier a été réuni et le choix d'un gestionnaire du fonds a été effectué après adoption d'un cahier des charges et appel à la concurrence auprès d'établissements financiers spécialisés.

La *Fondation Campus Paris Saclay*, en revanche, s'est désintéressée des revenus que pouvaient lui apporter ses placements

[372] Sur la base de la consommation comptable avant affectation du résultat et du report à nouveau.

financiers, alors qu'elle disposait en 2007 de la dotation la plus élevée : dans des conditions contestables, elle a confié à l'un de ses fondateurs, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), la gestion de son capital, sans cahier des charges ni mise en concurrence. La possibilité, prévue par la « convention de rémunération de fonds » établie avec le CEA, que la fondation puisse disposer du capital en totalité sous vingt-quatre heures, ne pouvait qu'entraîner de faibles rendements (0,72 % en 2009 et 0,44 % en 2010) et apparaît contraire à l'esprit d'une fondation.

III - Un bilan décevant, des perspectives inquiétantes

Le souhait du Gouvernement et du législateur en 2006 était de créer un nouveau mode de gestion des structures de recherche apportant des solutions novatrices aux rigidités du système universitaire français.

Or, dès 2007, de nouveaux dispositifs ont banalisé les innovations apportées par les fondations de coopération scientifique : la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a ainsi créé deux nouveaux types de fondation, les « fondations universitaires » et les « fondations partenariales », et étendu plusieurs régimes de déduction fiscale pour favoriser le mécénat en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche ; le « plan carrières », mis en place en 2008, a revalorisé le début de carrière des enseignants chercheurs, créé le « contrat doctoral » de trois ans et institué la prime d'excellence scientifique.

A - Un nouveau mode de gestion des structures de recherche mis en échec

Le développement des fondations comme mode de gestion des structures de recherche s'inspirait de l'exemple américain où les dotations (*« endowments »)* assurent aux universités une part importante de leurs ressources financières[373]. Cela supposait de la part des fondations, créées en 2006-2007, la volonté d'accroître progressivement leur capital et de monter en priorité leurs budgets opérationnels à partir de leurs produits financiers et des ressources provenant de leurs activités.

[373] L'Université Harvard, université privée la plus riche du monde, dispose d'un *endowment* estimé en 2009 à 26 Md€, dont les revenus lui assurent 40 % de ses ressources annuelles.

Après quatre exercices budgétaires, le bilan de la mise en place d'un nouvel instrument de coopération scientifique, le RTRA, et d'un nouveau type de fondation pour en constituer le support juridique, la FCS, apparaît décevant.

Dans leur grande majorité, les fondations de coopération scientifique ont perdu de vue les obligations découlant de leur statut, notamment celle d'une gestion rigoureuse de leur capital, indispensable pour garantir leur pérennité.

L'élargissement de leur capital par la levée de fonds privés s'avère un échec quasi-général, alors qu'il s'agissait d'un des intérêts de l'adoption du statut de fondation pour les RTRA.

Sans que le ministère réagisse, la plupart des fondations se sont lancées dans une consommation massive de leur dotation, alors que la faculté qui leur était laissée de consommer partiellement leur capital ne visait qu'à permettre le lancement de leurs activités. La fondation *Nanosciences aux limites de la nanoélectronique* a planifié la consommation totale de son capital consomptible sur cinq ans, maximum autorisé par ses statuts, correspondant à la durée de la convention signée avec l'Etat.

Après la phase d'émergence, le budget opérationnel des fondations aurait dû s'organiser très vite autour des ressources apportées par les placements du capital et par les produits d'exploitation venant des activités entrant dans leurs objectifs statutaires : le volume d'actions programmées aurait été plus modeste, mais la pérennité des fondations aurait été assurée. C'est l'inverse qui s'est produit : après une année 2007 où la consommation du capital a été faible, elle n'a cessé d'augmenter durant les trois années suivantes dans la plupart des fondations.

Toulouse Sciences Economiques est la seule fondation à avoir judicieusement exploité le statut de fondation : elle a accru fortement sa dotation par l'apport de fonds privés, a consommé avec mesure sa dotation consomptible et a placé son capital avec le souci de sa préservation à long terme. Ses budgets opérationnels ont été réalistes et aucun risque particulier ne menace aujourd'hui sa pérennité.

Avant d'être une structure, une fondation est l'acte d'affectation irrévocable de biens à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général : en oubliant ce qui fait la caractéristique juridique d'une fondation par rapport à tout autre mode d'organisation, la majorité des fondations a transformé cet instrument en simple organisme de coopération et en structure de portage financier. Alors que les unités de recherche et les laboratoires constitutifs des RTRA avaient l'obligation d'apporter des

moyens pour la réalisation de projets collectifs de recherche, la fondation de coopération scientifique, une fois consommé l'essentiel de ses capitaux, devient un outil de gestion privé au service de ses fondateurs.

Il est regrettable qu'ait ainsi été manquée, sans que le ministère n'intervienne, l'occasion de créer, dans le paysage français de la recherche, un modèle original d'organisation, fondé sur l'indépendance et la longévité, au moment où les universités accèdent à l'autonomie de leur gestion. Cet échec est d'autant plus paradoxal que, pour une large part, le financement des investissements d'avenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche est assuré par le placement de capitaux très importants, mais au niveau central cette fois.

B - Le risque d'empilement des instruments de coopération scientifique

L'enseignement supérieur et la recherche figurent parmi les priorités nationales, annoncées le 14 décembre 2009 par le Président de la République, devant être financées par le « grand emprunt ». Sur les 21,9 Md€ inscrits à ce titre parmi les investissements d'avenir, le domaine d'action des fondations de coopération scientifique est concerné à plusieurs titres : laboratoires d'excellence (Labex) : 1 Md€ ; équipements d'excellence (Equipex) : 1 Md€ ; instituts de recherche technologique (IRT) : 2 Md€ ; initiatives d'excellence (Idex) : 7,7 Md€ ; plateau de Saclay : 1 Md€.

La plupart des fondations ont participé à des projets de Labex ou d'Equipex. Certaines, comme *Toulouse sciences économiques* ou le *Réseau français des instituts d'études avancées*, ont échoué dans leurs demandes initiales. La *Fondation Campus Paris Saclay* a été chargée de préparer le dossier de candidature du campus de Saclay à la compétition des « initiatives d'excellence ». Après un premier échec au printemps 2011, qui a entraîné la démission du président de la fondation, un nouveau dossier a été présenté à l'automne 2011. La fondation a, en outre, été chargée d'une seconde mission au titre du campus de Saclay, celle de mener les études concernant le programme immobilier des établissements universitaires et de recherche installés sur le plateau.

Plusieurs fondations seront, en tant que « partenaire coordinateur », gestionnaires de fonds attribués par l'ANR au titre des investissements d'avenir. Pour les Labex, la fondation ne bénéficiera que du produit de placements financiers, effectués au niveau central par l'ANR, et les sommes qu'elle aura la responsabilité de gérer, sous forme de subventions, seront minimes au regard des dotations versées

initialement par ses fondateurs et par l'Etat. L'engagement financier de l'Etat pour les Labex est de dix ans, avec une évaluation intermédiaire.

L'existence des RTRA a incontestablement préparé l'émergence de plusieurs Labex. Cependant si les fondations apparaissent comme partenaires coordinateurs de plusieurs Labex, elles n'en sont souvent que le gestionnaire financier : chaque projet de Labex est monté par plusieurs laboratoires appartenant (ou n'appartenant pas) au RTRA concerné. Il dispose d'une gouvernance et d'un conseil scientifique spécifique. Il n'y a pas forcément coïncidence de périmètre entre RTRA et Labex. Il existe donc un risque réel d'empilement complexe de structures de coopération.

Confronté au dilemme d'avoir à recapitaliser certaines fondations à partir de 2012, le ministère n'exclut pas de voir les dispositifs mis en place dans les investissements d'avenir, notamment les Labex, prendre le relais dans certains cas. Il semble, par ailleurs, estimer que le succès de certains RTRA à la compétition organisée pour les Labex pourrait tenir lieu d'évaluation de leurs résultats et l'aider ainsi à décider de leur pérennisation.

La succession de ces deux dispositifs ayant un même objet - identifier et soutenir des lieux d'excellence de la recherche française - et leur articulation incertaine risquent de dévaloriser l'outil mis en place en 2006 et de créer la confusion.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les contrôles effectués par la Cour permettent de dresser un bilan décevant du programme de création de treize réseaux thématiques de recherche avancée, portés par douze fondations de coopération scientifique, lancé en 2006-2007 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La fondation de coopération scientifique, comme toute fondation, devait favoriser la réalisation sur le moyen et le long terme d'objectifs précis, par l'affectation durable de capitaux et leur accroissement progressif. La majorité des fondations n'a pas cherché à élargir la dotation initiale et, au contraire, l'a fortement consommée, au risque d'aboutir rapidement au seuil de dissolution. Détournée de son objet, la fondation a, en général, été utilisée comme une simple structure de portage financier, apportant à ses fondateurs les facilités du droit et de la comptabilité privés.

Parmi les douze fondations créées en 2006-2007, seule la fondation Jean-Jacques Laffont-Toulouse sciences économiques a su

utiliser pleinement, au bénéfice de son projet scientifique, le nouvel instrument juridique créé par la loi de 2006. On ne voit pas, du reste, comment le fort investissement des équipes de cette école d'économie sera récompensé.

Force est de constater que les dotations en capital apportées par l'Etat à ces fondations, qui devaient en garantir la pérennité, auront, en grande majorité, été dépensées comme des crédits de fonctionnement. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche porte une responsabilité évidente dans cet échec : il n'a effectué aucun suivi réel de ce programme et, à aucun moment, n'est intervenu pour informer les dirigeants des fondations des règles qu'ils devaient respecter. Alors que les conventions quinquennales, signées avec ces fondations en 2007, arrivent à leur terme et qu'est posée la question de leur renouvellement, il ne dispose d'aucun bilan de l'AERES.

Pour sa part, le RTRA apparaît comme un instrument en voie d'être dépassé au regard des nouvelles formes de coopération scientifique prévues dans les investissements d'avenir, notamment les laboratoires d'excellence. Le risque est d'aboutir à une confusion et à un empilement des structures de coopération, alors qu'un des objectifs des RTRA était d'améliorer la lisibilité de l'organisation de la recherche, souvent considérée à l'étranger comme peu compréhensible.

La Cour est donc amenée à formuler les recommandations suivantes :

1. évaluer les RTRA :

Le bilan des conventions signées en 2007 par l'Etat avec les fondations de coopération scientifique doit être effectué suivant les modalités qui y sont inscrites, avant qu'elles n'arrivent à échéance. L'AERES doit procéder à leur évaluation conformément aux dispositions du code de la recherche ;

2. pérenniser les RTRA qui ont réussi, dissoudre les autres :

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit veiller à pérenniser les RTRA qui ont réussi et ne pas compromettre leur avenir ;

Le ministère doit mettre fin aux RTRA qui n'ont pas créé une plus-value scientifique démontrable, ni accédé à une véritable existence institutionnelle : il devra alors demander la dissolution des fondations de coopération scientifique qui en assurent le support juridique lorsqu'elles auront consommé l'essentiel de leur dotation ;

3. *assurer un suivi effectif des fondations de coopération scientifique :*

Le ministère doit assurer le suivi des fondations de coopération scientifique, en s'appuyant notamment sur les commissaires du Gouvernement placés auprès d'elles ;

4. *revenir aux principes fondamentaux des fondations :*

Le statut de fondation de coopération scientifique doit être réservé à des projets précis et durables, financés par l'affectation irrévocable de capitaux ;

5. *mettre fin à la prolifération des instruments de coopération scientifique :*

Le ministère doit veiller à la cohérence des dispositifs successifs de coopération mis en place dans le domaine de la recherche, notamment ceux prévus au titre des investissements d'avenir, et stabiliser dans la durée les instruments mis à disposition de la communauté scientifique.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	628
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	629
Président de la fondation innovations en infectiologie (FINOVI)	632
Président du conseil d'administration de la Fondation Jean-Jacques Laffont	634
Président de l'Ecole des neurosciences Paris Ile-de-France	635
Ancien président de l'école des neurosciences Paris Ile-de-France	636
Président du conseil d'administration Agropolis Fondation	637
Président du conseil d'administration de la Fondation Nanosciences aux limites de la nanoélectronique	638
Président du conseil d'administration de la Fondation sciences mathématiques de Paris	641
Président du conseil d'administration de la Fondation réseau français des instituts d'études avancées (RFIEA)	642
Président du conseil d'administration du centre international de recherche aux frontières de la chimie (CIRFC)	645
Président du conseil d'administration de la fondation de coopération scientifique sciences et technologie pour l'aéronautique et l'espace (STAE)	647
Président du conseil d'administration de la Fondation de coopération scientifique « Campus Paris-Saclay »	650
Président du conseil d'administration de la Fondation Pierre-Gilles de Gennes	652
Président du conseil d'administration de l'Ecole d'économie de Paris (PSE)	655

Destinataire n'ayant pas répondu
Ancien président de la fondation innovations en infectiologie (FINOVI)

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Le projet d'insertion au rapport public annuel n'appelle pas d'observation de ma part.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Ces observations sont particulièrement utiles au moment où l'État s'attache à approfondir la mise en réseau des institutions de recherche dans le cadre, notamment, du programme des Investissements d'avenir. Vous trouverez ci-après les observations complémentaires qu'appelle de ma part votre courrier.

En premier lieu, le bilan des RTRA mérite d'être beaucoup plus nuancé à la lumière d'incontestables résultats.

Si ces fondations de coopération scientifique n'ont pas cherché à élargir leur dotation initiale, à l'exception de la fondation Jean Jacques Laffont - Toulouse sciences économiques, il ne me semble pas possible d'en déduire pour autant qu'elles aient été détournées de leur objet et utilisées comme de simples structures de portage financier.

En instituant, dans le cadre de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche, la possibilité pour la communauté scientifique de créer des RTRA, le Gouvernement a souhaité favoriser l'émergence de hauts lieux scientifiques en France, reconnus au meilleur niveau international.

Les réseaux créés rassemblent, autour d'un noyau d'unités et d'institutions de recherche, une masse critique de chercheurs de très haut niveau fédérés autour d'un objectif commun.

Or comme le note la Cour la réunion de ces compétences a produit de très bons résultats. C'est le cas notamment de la fondation Jean Jacques Laffont - Toulouse sciences économiques qui constitue un très grand succès tant sur le plan de la recherche que sur celui de la formation.

De même, l'Ecole d'économie de Paris fait preuve d'un dynamisme incontestable sur le plan scientifique mais aussi par l'importance que cette fondation donne à ses activités de formation supérieure « sélective ».

Le réseau français des Instituts d'études avancées avec ses quatre IEA situés à Aix-Marseille, Lyon, Nantes et Paris s'est, après des débuts un peu hésitants, installé aujourd'hui dans le paysage français de la recherche en sciences humaines et sociales. Il favorise la venue en France de chercheurs de renommée internationale.

Enfin, le bilan scientifique des RTRA Digiteo et Triangle de la physique fait apparaître un niveau d'excellence indiscutable.

C'est à l'aune de cette réussite scientifique que le bilan des RTRA doit aussi être établi. La sélection de projets dans le cadre du programme « Investissements d'avenir » (IA) sera l'occasion de vérifier une nouvelle fois cette excellence. Ces projets ont au surplus déjà fait l'objet d'une évaluation

externe de l'excellence scientifique conduite par des comités internationaux. Alors même que les appels à projet des IA ne seront clos qu'à la fin de l'année 2012, dix RTRA ont d'ores et déjà été retenus au titre de ce programme d'investissements pour porter soit un laboratoire d'excellence (LABEX), soit un Institut de recherche technologique (IRT) ou encore un Institut hospitalo-universitaire (IHU).

En effet, la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) du ministère a contribué à l'élaboration du cadre national du programme RTRA par la rédaction du cahier des charges des appels à projets et de documents types comme les statuts ou le règlement intérieur. Elle a participé à la rédaction des statuts de chacune des fondations de coopération scientifique et des conventions d'objectifs conclues avec l'Etat. Elle a fixé, pour chaque RTRA, une liste d'indicateurs qui doivent être renseignés chaque année dans les rapports d'activité que les fondations lui adressent.

En outre, pendant les premières années de fonctionnement des RTRA, les directions scientifiques de la DGRI ont mené un dialogue régulier avec les responsables de ces structures. Afin de favoriser les échanges entre les différents réseaux et les services du ministère, la DGRI a organisé chaque année jusqu'en 2009 une réunion de l'ensemble des RTRA. Elle a par ailleurs créé un forum d'échanges sur le site web du ministère (Pléiade). Elle a demandé que l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche réalise un bilan de la mise en place de ces réseaux.

II importe également de rappeler qu'une circulaire du 4 janvier 2008 adressée aux recteurs d'académie, a précisé les attributions que ceux-ci sont appelés à exercer en leur qualité de commissaires du gouvernement. Ce texte souligne en particulier qu'il leur appartient, en matière financière, de s'assurer du respect des dispositions des statuts définissant le montant maximal de la dotation pouvant être utilisé chaque année ainsi que le montant total susceptible d'être consommé. Cette circulaire prévoit également la contribution que les recteurs peuvent apporter au suivi de 1'activité de ces fondations.

La DGRI continue à assurer un soutien administratif avec un interlocuteur dédié sur les questions juridiques portant sur les statuts, fiscales et de ressources humaines.

S'agissant enfin du statut de fondation de coopération scientifique, le législateur a souhaité créer un dispositif dérogatoire à celui prévu pour les fondations reconnues d'utilité publique permettant de conférer à ces structures la souplesse et la réactivité nécessaires dans le contexte actuel de compétition internationale auquel le monde de la recherche est confronté.

Conformément aux préconisations de la Cour, une attention particulière doit être apportée à la cohérence des dispositifs successifs de

coopération dans le domaine de la recherche. Le ministère a ainsi travaillé à éviter la création de structures nouvelles. En liaison avec les fondations de coopération scientifique (FCS) éligibles aux programmes des investissements d'avenir, la modification de leurs statuts existants est systématiquement privilégiée.

Enfin, l'accompagnement des commissaires du gouvernement dans le suivi qu'ils exercent sur les fondations de coopération scientifique sera renforcé. Une réunion d'échanges et de sensibilisation aux caractéristiques des fondations de coopération scientifique se tiendra au cours du premier trimestre de l'année 2012.

Je resterai très attentif au succès des projets structurants déposés et soutenus par les RTRA dans le cadre des investissements d'avenir. C'est en effet au vu des résultats de ces appels à projets que sera décidé 1'avenir des fondations qui ont porté ces réseaux de recherche.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION INNOVATIONS EN INFECTIOLOGIE (FINOVI)

Vous trouverez ci-après quelques précisions et commentaires sur ce texte, découlant plus spécifiquement du bilan de fonctionnement du RTRA Finovi établi en 2011.

L'objectif prioritaire des RTRA était de développer la lisibilité et l'attractivité internationale des centres de recherche, en l'occurrence dans le cas du RTRA Finovi, de la communauté de recherche rhônalpine travaillant en infectiologie. A ce titre, le RTRA Finovi semble avoir parfaitement rempli cette mission, dans la mesure où les financements accordés dans ce cadre ont permis d'attirer au sein de structures de recherche lyonnaises trois chercheurs de grande qualité, développant des thématiques complémentaires à celles des équipes rhônalpines. Ces chercheurs, qui tous bénéficiaient d'un poste statutaire ou l'ont obtenu à la suite de leur recrutement par Finovi, ont par la suite formé et/ou participé à la création d'équipes très bien notées (A ou A+) par l'AERES. L'un de ces chercheurs a en outre obtenu un contrat de l'European Research Council, attestant de la qualité de son cursus et de l'excellente compétitivité internationale du projet proposé.

En termes d'intégration et de visibilité, Finovi a largement contribué à la structuration de la communauté infectiologique de la région Rhône-Alpes, notamment à travers le soutien de nombreux programmes collaboratifs, concrétisés par plusieurs publications conjointes. Ces collaborations ont ainsi facilité le regroupement récent d'équipes autour de grands instituts de recherche, et notamment la création d'un Centre de Recherche en Infectiologie sur le site Gerland regroupant plusieurs unités labellisées INSERM.

Les actions soutenues par le RTRA se sont révélées très complémentaires à celles menées d'une part au sein du pôle de compétitivité Lyon Biopôle, centrées sur le transfert industriel de la recherche académique, et d'autre part au sein du Cluster de Recherche "Infectiologie" financé par la Région Rhône-Alpes, visant à financer des allocations doctorales de recherche sur des projets collaboratifs structurants au niveau régional.

Ces 3 programmes ont ainsi conjointement contribué à la création de l'Institut de Recherche Technologique LyonBiotech et du Laboratoire d'Excellence GRAAL, tous deux lauréats des appels d'offres 2011 financés par les « Investissements d'Avenir ».

En conclusion, si nous partageons le constat de la Cour des Comptes sur le fait que la plupart des RTRA n'ont pas abouti à la création de fondations garantissant leur pérennité, dans le cas plus spécifique de la fondation Finovi, celle-ci a, nous semble-t-il, parfaitement répondu aux objectifs prioritaires attendus des RTRA en termes de renforcement d'attractivité et de visibilité, et joué un rôle clef dans la création de nouveaux instruments qui devraient prendre le relais, et assurer la pérennité des actions initiées.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION JEAN-JACQUES LAFFONT

Le rapport d'insertion intitulé « Les réseaux thématiques de recherche avancée » n'a suscité aucune remarque particulière de notre part. Il nous a semblé bien documenté et très riche en réflexion et enseignements.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ECOLE DES NEUROSCIENCES DE PARIS ILE-DE-FRANCE

Je ne souhaite pas apporter de réponse particulière au rapport intitulé « Les Réseaux Thématiques de Recherche Avancée ».

REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ECOLE DES NEUROSCIENCES PARIS ILE-DE-FRANCE

Je vous informe par cette lettre, que je ne souhaite pas apporter de réponse particulière au rapport que vous avez soumis en novembre 2011 à l'ENP, portant sur le projet d'insertion intitulé « Les Réseaux Thématiques de Recherche Avancée » car je n'ai plus de mandat de Président de cette Fondation, depuis juin 2011

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION AGROPOLIS FONDATION

Le projet de rapport de la Cour des comptes sur les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) appelle de ma part les observations suivantes visant à expliciter la stratégie adoptée par Agropolis Fondation.

Dès sa création, Agropolis Fondation, porteuse du RTRA Agro, a choisi d'engager très vite une part significative de son capital pour financer des actions illustrant l'originalité et la qualité des recherches menées, en pariant sur l'effet de levier de cet investissement initial.

On peut considérer que ce pari a été relevé. Agropolis Fondation a montré sa capacité à pérenniser son activité à travers la labellisation du labex Agro, s'inscrivant pleinement dans la continuité du RTRA Agro et s'appuyant sur l'organisation mise en place par la Fondation. Elle a développé une démarche reconnue à l'international, attestée par la signature de plusieurs accords internationaux, dont le dernier en date avec une grande fondation européenne. Elle a mis en place un outil de gestion certifié ISO 9001 pour l'ensemble de ses activités.

Agropolis Fondation se tient prête à apporter à la Cour des comptes tous les compléments d'information qu'elle jugerait utile.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION NANOSCIENCES AUX LIMITES DE LA NANOÉLECTRONIQUE

A votre invitation j'ai l'honneur de soumettre quatre propositions de rectification sur le projet d'insertion « Les réseaux thématiques de recherche avancée », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes. Elles concernent spécifiquement la fondation « Nanosciences aux limites de la Nanoélectronique » que je préside.

Le rapport mentionne 4 680 000 € comme reste à consommer à la fin de l'exercice 2010 issu de la dotation.

Ce montant est inexact. Le reste à consommer se calcule en tenant compte des consommations comptables des années 2007, 2008, 2009, 2010. Les comptes annuels certifiés par le Commissaire compte, approuvés par le Conseil d'administration, en présence du Commissaire du Gouvernement, lors de ses sessions de printemps donnent le montant de :

Fin exercice	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Consommation de la dotation initiale	*467 261*	*4 058 718*	*4 680 000*	*4 621 217*
Reste à consommer de la dotation initiale	*22 932 739*	*18 874 021*	*14 194 021*	*9 572 804*

Suivant la définition du tableau n° 3 le reste à consommer de la dotation initiale de 26 000 000 à la fin de l'exercice 2010 est de :

9 572804=26 000 000-2 600 000
(467 261+4 058 718+4 680 000+4 621 217) somme nettement supérieure à la part statutaire consumptible de 2011 de 4 680 000 € indiquée dans le tableau 3 de la page 20.

De même en colonne 4 du tableau 3, la consommation comptable de la Fondation « Nanosciences aux limites de la nanoélectronique » est affichée à hauteur de 18 720 000 €, bien au-delà du total des consommations des 4 exercices qui se limite à 13 827 196 €.

Avec cette révision, le rapport consommation comptable de la dotation/dotation totale s'établit à :

(467 261+ 4 058 718+ 4 680 000+ 4 621 217)/26 000 000=53 %, loin des 72 %

Si l'on inclut « la part non consomptible dans la consommation » le rapport atteint 63 % seulement.

Sont venues s'ajouter aux 26 000 000 € de dotation initiale, les recettes disponibles fin 2010 :

- les revenus financiers, plus dons sur cette période atteignent 1 952 425 €,

- l'INRIA est devenu partenaire et a apporté 100 000 € sur cette période et 300 000 € viendront sur les exercices 2011, 2012, 2013.

Le commentaire : « A ce rythme, nanosciences aux limites de la nanoélectronique risque de voir au plus tard en 2012, sa dotation réduite à 10 % de sa dotation initiale, seuil qui entraine la dissolution automatique de la Fondation » n'est plus pertinent. La fondation reste avec plus de 10 % de sa dotation initiale y compris en 2014.

4 680 000 € est une autorisation de programmes potentielle, théorique, conforme aux statuts. Elle est calculée initialement dans une perspective d'une équipartition annuelle et non pas une consommation comptable de la dotation.

La colonne 2 du tableau 2 devrait légitimement prendre en compte :

- l'apport de 400 000 € de l'INRIA à la fin 2010, le total même si les versements sont échelonnés année par année, comme c'est le cas pour les membres fondateurs. Les 26 000 000 comprennent le total de la contribution des membres donateurs y compris l'appel de fonds 2011,

- l'apport des donateurs (sollicités avec l'appui d'une entreprise spécialisée) fut faible et s'élève à 6 200 €.

Sur la ligne « nanosciences aux limites de la nanoélectronique » en colonne 2 du tableau 2 devrait apparaître le nombre de 26 406 200 €.

Il est indiqué que la fondation nanosciences aux limites de la nanoélectronique a planifié la consommation totale de son capital consomptible sur cinq ans, maximum autorisé par ses statuts, correspondant à la durée de la convention signée avec l'Etat.

Ce commentaire se lit avec l'affirmation de la section II : les fondations de coopération scientifique : un instrument juridique dévoyé, affirmation renforcée dans le commentaire du tableau n° 3.

« Après quatre exercices budgétaires, le bilan de la mise en place d'un nouvel instrument de coopération scientifique, le RTRA et d'un nouveau type de fondation pour en constituer le support juridique, la FCS, apparaît décevant.

Il nous apparaît que ce jugement ignore les succès scientifiques et les retombées positives pour les acteurs de l'enseignement supérieur et de la

recherche. Aussi, la FCS « Nanosciences aux limites de la nanoélectronique » souhaite-t-elle que soit prise en compte la réalisation des objectifs scientifiques qui est attestée par les évaluations des Conseils scientifiques dont la qualité scientifique et la notoriété internationale sont reconnues, y compris par le rapport auquel je réponds ici. Je suis convaincu qu'une évaluation des objectifs d'excellence qui ont été atteints, conformément aux engagements pris dans la Convention avec le Ministère de la Recherche, mettrait en valeur la très haute qualité des résultats du RTRA que je préside. Je souhaite qu'elle soit mise en place.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION SCIENCES MATHEMATIQUES DE PARIS - IHP

J'ai lu avec grande attention le rapport de la Cour sur les « réseaux thématiques de recherche avancée ».

Au niveau de la Fondation des Sciences Mathématiques de Paris, nous avons très sérieusement cherché à augmenter notre capital, sans succès notable, car la Cour doit aussi considérer le grand nombre de demandeurs en mathématiques en plus de la FSMP (IHES, Hadamard, IHP), sans compter les fondations d'écoles et d'universités et, en regard, le petit nombre de donateurs qui sont prêts à donner spontanément. Des financements consomptibles ont cependant été obtenus de même qu'un Labex.

Au total, les RTRA sont une création bizarre dont la genèse interroge le scientifique qui aime à connaître la raison des choses, mais qui aide cependant les mathématiques à augmenter leur attraction grâce, en particulier, au remarquable programme de Master « Paris Graduate School of Mathematics Sciences » de la FMSP (voir : http://www.sciencesmath-paris.fr).

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION RESEAU FRANÇAIS DES INSTITUTS D'ETUDES AVANCÉES (RFIEA)

Je partage nombre des observations qui ponctuent ce rapport et l'esprit de ses différentes conclusions.

En tant que président du RTRA « Réseau français des instituts d'études avancées » qui a fait l'objet d'un contrôle en 2010/2011, je me bornerai à préciser cinq points qui me semblent essentiels à une meilleure appréciation des réalisations et des perspectives de ce RTRA.

Il ne peut être considéré que la fondation RFIEA n'a pas atteint son objectif scientifique. L'article 1 de ses statuts stipule clairement que l'objet principal de la fondation est le développement des quatre IEA membres du réseau. De ce point de vue, la montée en puissance de ces quatre IEA depuis 2007 - alors que trois d'entre eux n'étaient qu'à l'état de projet - est tout à fait remarquable. Des conseils scientifiques internationaux ont été rapidement constitués et assurent la crédibilité des procédures transparentes et fondées sur l'excellence scientifique mises en place par les quatre IEA. Des avancées significatives ont été réalisées en matière immobilière pour assurer aux résidents des IEA des espaces de travail individuel et collectif et des logements comparables aux meilleurs standards internationaux. Au cours de l'année académique 2011/2012, l'accueil en résidence dans les IEA s'élève déjà à plus de 525 mois/chercheurs, se rapprochant d'un état stationnaire envisagé à plus de 700 mois /chercheurs pour l'année académique en 2013/2014. Le RFIEA est en passe de remplir son objectif initial en matière de stratégie scientifique.

La réunion de ressources complémentaires par la fondation RFIEA appelle un double commentaire. D'une part, s'il est vrai que le RFIEA n'a pas obtenu pour son compte de financements privés pérennes ou pluriannuels, il importe de prendre en considération les cofinancements qui ont été réunis par les IEA - constitué chacun en entité juridique indépendante - pour leur propre développement. Dès lors, le dispositif IEA/RFIEA apparaît comme un des dispositifs les mieux cofinancés. En 2011, le budget global des IEA, en partie assuré par des financements privés comme cela est le cas pour l'IEA de Nantes, s'élève à plus de 5,4 mn d'euros, soit le triple du financement reçu de la fondation. D'autre part, la politique de placement de la fondation RFIEA doit être soulignée. La stratégie de placement obligataire qui a été définie, adoptée et menée par le Conseil d'administration depuis 2008 a produit des résultats particulièrement satisfaisants. En quatre années (2008-2011), plus de 3,2 mn d'euros de revenus financiers ont été dégagés de la dotation de 14 mn grâce à un rendement net annuel moyen de 5,70 pour cent. Ces revenus financiers ont constitué plus de 65 pour cent des financements de la

fondation au bénéfice des IEA. Sur la base d'un raisonnement en termes d'actif net, la fondation RFIEA dispose à la fin de l'année 2011 de l'équivalent de 85 pour cent du montant de la dotation initiale.

Les dépenses de la fondation RFIEA ont été concentrées sur un seul objectif : le développement progressif des activités des IEA. Il n'y a pas eu de décapitalisation massive de la fondation mais une politique d'accompagnement de la montée en puissance des IEA au fur et à mesure de leur développement institutionnel et scientifique et de leur capacité à réunir des cofinancements significatifs. Cette politique raisonnée s'est traduite par l'adoption par le Conseil d'administration en juin 2011 d'un principe exigeant de cofinancement des IEA. La fondation RFIEA engage désormais - à l'heure où les résidents arrivent de plus en nombreux dans les IEA et deviennent une réalité tangible pour nos partenaires - une politique de levée de fonds en France et à l'étranger complémentaire de celles engagées par les IEA eux-mêmes. La fondation semble avoir tiré le meilleur parti de ses conditions initiales, tant sur le plan de la progressivité des dépenses que sur celui de la réunion de moyens financiers complémentaires.

La fondation RFIEA s'est engagée, conformément à ses statuts, à renforcer la visibilité internationale des IEA français et favoriser leur insertion dans les grands réseaux mondiaux d'instituts d'études avancées. Dans cette perspective, la fondation assure depuis 2009 la coordination du réseau européen des IEA (NETIAS), a obtenu en 2010 un cofinancement européen de 2 mn d'euros pour un programme pluriannuel de résidences scientifiques qu'il dirige en collaboration avec 14 IEA européens, siège dans les instances de direction d'autres importants réseaux internationaux de centres et d'instituts concernés par l'excellence en sciences humaines et sociales et la mobilité internationale des chercheurs (UBIAS, CHCI). Ces exemples montrent que la fondation est rapidement parvenue à établir une reconnaissance internationale dont bénéficient les IEA français membres du RFIEA.

La fondation RFIEA a conçu - ici encore conformément à ses statuts - un véritable dispositif d'évaluation adapté à la spécificité des instituts d'études avancées qui ne sont pas des laboratoires, ni des programmes, ni des établissements de recherche comme les autres. Une réflexion internationale a été menée pour définir à la fois le contenu de la grille (quantitative et qualitative) d'évaluation, la temporalité de l'évaluation et l'instance d'évaluation. Cette réflexion a abouti à un dispositif détaillé d'évaluation qui a été validé par le Conseil d'administration de la fondation en 2009, rendu opérationnel par le Conseil scientifique international du RFIEA et mis en œuvre au cours de l'année 2011. Le dispositif est comparable à ceux appliqués dans les grands IEA internationaux et a été positivement apprécié par de nombreux experts internationaux indépendants. L'ensemble de ces éléments sera mis à disposition de

l'AERES - qui a été associée à la définition du processus - lorsque celle-ci s'intéressera à l'évaluation des IEA et du réseau qui les réunit.

J'espère que ces quelques précisions vous seront utiles pour compléter l'analyse présentée par la Cour des comptes concernant le RFIEA. Je formule le vœu que les questions abordées en conclusion du rapport trouveront des réponses appropriées afin de permettre une stabilisation institutionnelle et organisationnelle d'un champ important de la recherche scientifique en France.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHE AUX FRONTIERES DE LA CHIMIE (CIRFC)

Je me permets d'apporter en réponse les éléments suivants :

Le RTRA CiRFC a pour périmètre 80 équipes de recherche de l'Université et du CNRS du campus strasbourgeois, sélectionnées sur l'ensemble des équipes actives. Il permet de mettre du lien entre les équipes intégrées dans 10 instituts différents à l'aide d'appels à projets de basés sur des sujets de recherche faits en synergie. Sa stratégie est de soutenir l'excellence par des appels d'offres pour l'innovation, la synergie et les collaborations transfrontalières ainsi que des aides importantes pour l'équipement mutualisé. Le soutien de l'excellence passe aussi par une gestion réactive et souple des fonds alloués aux équipes ainsi que par la levée de fonds.

Il est important de noter que la chimie strasbourgeoise est la seule, parmi tous les départements de chimie des universités françaises, à figurer dans le classement dit de Shanghai, en rang très honorable : 14ème position en 2010.

Dans votre rapport, la comparaison est faite entre la dotation de 2007 et cellle de 2010. Pour rapidement lancer les actions préconisées, nous avons initialement engagé une petite partie de la dotation en plus des intérêts générés. Mais actuellement nous n'engageons plus que les intérêts. De plus pour pouvoir faire une levée de fond efficace, il a fallu un certain temps pour recruter et mettre en place le personnel nécessaire, ce que nous avons fait en synergie avec la Fondation de l'Université de Strasbourg. Ainsi dans notre cas, les chiffres de levée de fond correspondent seulement aux premiers 18 mois de sollicitation et ceci sans le doublement de la mise par le Ministère. Par exemple, nous avons pu mettre en place une Chaire de Chimie Supramoléculaire grâce à un don très important de l'entreprise AXA.

Le RTRA CiRFC n'a pu agir de manière efficace que grâce au statut actuel des fondations de coopération scientifique qui apporte une souplesse exceptionnelle à la gestion des fonds publics-privés comparé aux structures publiques. Un retour au statut strict des fondations, en utilisant uniquement les revenus du capital, nous aurait limités dans notre engagement initial. En même temps, il est bien entendu qu'à terme notre but est de continuer à augmenter la dotation de la fondation.

Par ailleurs, le RTRA gère deux Labex portés par ses membres, l'un axé sur la chimie (Chimie des systèmes complexes) et le second sur les médicaments (Medalis). Leurs gouvernances sont intégrées aux instances du RTRA et de sa fondation. L'accueil des fonds de deux Labex montre que loin d'apporter de la complexité, le statut de fondation de coopération

scientifique dans son cadre juridique actuel est un outil extrêmement utile et unique dans le paysage de la recherche française.

La souplesse de gestion des fonds confiés à cette fondation de coopération scientifique rend des services hautement appréciés par les équipes de recherche, à un moment où les besoins en rapidité et efficacité font une grande partie de la différence dans la compétition internationale de la recherche mondialisée. Il est important de prévoir le développement de ces fondations de coopération scientifique afin de donner un espace de gestion efficace à nos équipes de recherche.

La gouvernance du RTRA de Strasbourg garantit grâce aux représentants de l'Université, des EPST (CNRS), des fondateurs et des personnes qualifiées, une majorité, assurant une gestion stricte des fonds, qu'ils soient d'origine publique ou privé, ce qui fait que le Commissaire du Gouvernement n'a pas eu à s'inquiéter du fonctionnement de cette fondation.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION SCIENCES ET TECHNOLOGIES POUR L'AERONAUTIQUE ET L'ESPACE

Avant d'aborder de manière spécifique les problématiques propres au RTRA STAE et à sa Fondation de Coopération Scientifique éponyme, nous souhaiterions faire quelques remarques générales :

1. Dans l'historique de la création des RTRA l'obligation de leur associer, comme outil de gestion, une Fondation de Coopération Scientifique (FCS), a principalement été présenté par le MESR comme une mesure destinée à leur conférer la réactivité propre à ce type de structure, et non la pérennité résultant d'une capitalisation des acquis. Les dérogations apportées aux FCS relativement au régime général des fondations, concernant notamment la consomptibilité des dotations allaient largement dans ce sens.

2. Le point prioritaire restait la mise en place d'une stratégie de recherche cohérente et partagée, s'appuyant sur un noyau dur de laboratoires ressources, constituant une masse critique de chercheurs de très haut niveau. L'ouverture sur d'autres disciplines et/ou sur le secteur socio-économique s'avérait également un critère essentiel[374]. L'analyse de la pertinence de l'usage fait de la structure de FCS ne peut que s'apprécier par rapport aux objectifs scientifiques précis de chaque RTRA, et au temps nécessaire pour faire rentrer en opération une structure nouvelle dans un univers académique déjà fort encombré.

3. Il est surprenant que le choix effectué par le rapporteur pour juger de l'adéquation de ce tout nouveau dispositif aux missions qui lui étaient confiées, se soit polarisé sur des RTRA aussi singuliers que ceux d'économie (TSE et PSE) - dont modalités d'actions sont très particulières puisque qu'elles privilégient la sélection individuelle de chercheurs et non la construction d'une stratégie collaborative au sein d'un nombre par ailleurs très restreint de laboratoires - le dispositif également très particulier du plateau de Saclay - dont on sait à quel point son fonctionnement récent a été perturbé par le développement à marches forcées d'une opération exceptionnelle de niveau international - et le réseau national des MSHS dont la réussite ou l'échec ne peut être facilement comparé à celui des autres RTRA, aux rayons d'action territorialement plus limités.

4. Ces remarques plaident en faveur de la première recommandation du rapporteur, qui est de procéder le plus vite possible à une évaluation scientifique de l'activité des RTRA depuis leur création. Elles confortent

[374] Voir par exemple la note du MENESR (Document n° 3) du 22 mai 2006 relatives aux « Critères qualitatifs de sélection des RTRA ».

également la troisième recommandation de celui-ci, visant le rôle du Ministère et des commissaires de gouvernement que, de mémoire d'administrateur (du RTRA STAE !), on n'a jamais vu faire une quelconque remarque sur le bon usage des Fondations de coopérations scientifiques…

Pour en venir plus précisément au cas particulier de la Fondation STAE, et cela sans rentrer dans une défense de son apport scientifique, qui devrait relever d'une analyse de l'AERES, il nous faut souligner :

5. Que la vocation de celle-ci était de participer à la construction rapide d'un écosystème complet propre au domaine « Aéronautique et Espace » sur Midi-Pyrénées, notamment en appui au pôle de compétitivité mondial « Aerospace Valley » qui lui était contemporain. Cette dimension s'est accrue récemment du fait de la labellisation puis de la création de l'IRT « AESE », dans le cadre des Investissements d'Avenir. Il faut souligner que la mise en place d'une telle politique intégrée s'est heurtée aux incompréhensions du dispositif régional de recherche comme cela avait été anticipé dans un rapport à la DIACT datant de mai 2088[375].

6. Que le « domaine » de responsabilité du RTRA STAE est beaucoup plus large qu'une simple « thématique » scientifique. Il intègre un grand nombre de disciplines scientifique allant des mathématiques aux sciences humaines et sociales, avec un noyau dur constitué de sciences de l'ingénieur, de sciences et techniques de l'information et de la communication, et de sciences de l'univers. Ce rôle particulier implique de constituer un dispositif collaboratif cohérent au sein d'un grand nombre de laboratoires (23 initialement) regroupant près de 1 000 personnels permanents.

7. Qu'il n'était pas possible, en conséquence, de construire, puis de développer, une stratégie cohérente, multi-laboratoires et interdisciplinaire, au sein d'un ensemble scientifique aussi vaste et aussi « culturellement » dispersé sans passer par une phase de croissance rapide, nécessitant l'injection de moyens conséquents dans la communauté scientifique concernée.

8. Or,

a) Les revenus financiers de la dotation initialement attribuée au RTRA (15 M€ placés, au mieux à 4 %, générant un revenu annuel d'environ 600 k€) eussent été largement insuffisants pour initier une telle démarche

b) Un accroissement significatif du capital aurait été également illusoire, du fait de l'implication réelle des principaux industriels du secteur, à hauteur d'1 M€ annuel, sur 5 ans, et des principaux organismes

[375] « Quelle articulation entre PRS, RTRA et Pôle de compétitivité ? » par Ph. LEFEBVRE et F. PALLEZ (rapport Mines Paris Tech).

publics impliqué également dans un abondement récurrent d'une hauteur équivalente.

En conséquence,

9. Le taux d'utilisation de la dotation initiale a du se situer à une hauteur significativement plus élevée que ce que permettait l'utilisation d'un revenu de placement, afin de créer - par le financement de projets collaboratifs - un effet d'entraînement significatif.

10. Cette stratégie aboutit aujourd'hui à une vraie polarisation de la communauté régionale - tant scientifique qu'industrielle - sur les missions du RTRA, au meilleur bénéfice du renforcement de son écosystème Aéronautique et Spatial. En témoignent le rapport d'activité 2011 du RTRA, et le document de perspective rédigé pour un récent Conseil d'Administration, également joint à cet envoi.

11. Ce n'est qu'aujourd'hui - alors que le nouveau système d'abondement constitué par le RTRA est perçu comme « naturel » par la communauté scientifique régionale et que l'écosystème « Aéronautique et Spatial » est devenu complet avec la création de l'IRT AESE - qu'il devient possible de gérer de manière pérenne les phases de recherches amont qui relèvent de la Fondation STAE.

12. Un appel à idées récemment lancé et la mise en place d'un nouveau « tour de table » financier permettront de définir les conditions de cette « ère 2 » du RTRA, de sa feuille de route scientifique et technique comme de ses possibilités budgétaires, qui cette fois-ci pourraient être adaptées à l'utilisation des revenus financiers d'une dotation non consomptible conformément au fonctionnement habituel d'une fondation.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION DE COOPERATION SCIENTIFIQUE CAMPUS-PARIS-SACLAY

1. Réponse à certaines remarques du rapport

▪ L'impact des RTRA sur les centres de recherche

- Phrase du rapport « Dans le budget d'une unité mixte de recherche appartenant au réseau Triangle de la Physique, le RTRA apparait comme un simple financeur, aux côtés de l'Agence Nationale de la Recherche et du CNRS. Le risque, perçu par certains de leurs dirigeants, est donc réel pour les fondateurs de la fondation de coopération scientifique de n'apparaitre que comme une « ANR bis » répartissant des crédits aux membres du réseau.

Commentaire de la FCS : les actions financées par le RTRA visent à la collaboration entre les centres de recherche des membres fondateurs, à l'excellence scientifique et au rayonnement international dans le cadre d'une stratégie qui est décidée par les membres fondateurs eux-mêmes à travers le comité de pilotage.

L'implication des responsables des unités de recherche dans la gouvernance du RTRA et l'application de règles strictes dans l'attribution des financements de projets en adéquation avec la stratégie définie par le RTRA font de celui -ci un outil de coopération essentiellement différent d'une agence de financement externe.

▪ Des fondations à l'organisation et à la gouvernance perfectibles

- Phrase du rapport « l'évolution mal maîtrisée de la fondation Campus Paris-Saclay »

Commentaire de la FCS : l'évolution de la FCS Digitéo-Triangle de la Physique en FCS Campus Paris-Saclay a été une décision stratégique décidée par les membres fondateurs pour en élargir le périmètre d'actions sans affecter la qualité du fonctionnement des deux RTRA Digitéo et Triangle de la Physique. En effet la fondation a été organisée en départements indépendants lui permettant de gérer de façon optimale des programmes différents.

▪ Des fondations à la pérennité incertaine

- Phrase du rapport « la fondation s'est désintéressée des revenus que pouvaient lui apporter ses placements financiers, alors qu'elle disposait de la dotation la plus élevée : dans des conditions contestables, elle a confié à l'un de ses fondateurs, le CEA, la gestion de son capital, sans cahier des charges ni mise en concurrence… ».

Commentaire de la FCS : la fondation a bénéficié d'un support important du CEA dans sa phase de démarrage, en particulier au point de vue administratif, ce qui lui a permis d'être opérationnel très rapidement. En ce qui concerne les aspects de gestion du capital, le principe de fongibilité adopté était celui d'une gestion exclusivement sécuritaire, choix qui s'est révélé judicieux à postériori, la performance annualisée réalisée par la fondation sur la période 05/2007-12/2012 est de 1,89 % à comparer à l'évolution du CAC qui a perdu 37 % sur la même période. Compte-tenu du principe de gestion du capital de la FCS adopté par son Conseil d'administration, le choix de confier la gestion de ce capital au CEA dans des conditions de rémunération claire et faisant l'objet d'une convention, ne souffre d'aucune irrégularité.

2. Remarque sur la stratégie de la FCS Campus Paris-Saclay

Le choix de faire porter l'ensemble des programmes visant à faire coopérer les membres fondateurs dans une fondation unique préalablement organisée en départements a été dictée par la volonté de ne pas multiplier les structures juridiques de coopération dans un paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche déjà passablement complexe.

En effet, comme le rapport de la Cour des comptes le souligne, le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche français est déjà passablement complexe et le lancement des différents programmes des investissements d'avenir (labex, equipex, IHU, IRT, IEED, SATT, risque d'accentuer cette situation. Le choix des membres fondateurs de la FCS a été de faire porter tous ces projets par la FCS ce qui va permettre d'obtenir les effets de visibilité internationale et de mutualisation que les seuls RTRA ne peuvent obtenir.

Il est à souligner que la dynamique de coopération généralisée entre les différents acteurs du Campus de Paris-Saclay qui devrait aboutir à la création d'une Université de classe mondiale aura trouvé sa genèse dans la création des deux RTRA Digitéo et Triangle de la Physique. En effet la structuration des communautés des deux domaines scientifiques : technologies d'information et physique que le rapport mentionne s'est étendu ensuite aux communautés des autres domaines scientifiques du Campus.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION PIERRE-GILLES DE GENNES

Je souhaite, par la présente, porter à votre haute réflexion, les éléments suivants concernant la Fondation Pierre-Gilles de Gennes (FPGG) dont j'assume la présidence depuis le démarrage de son activité en 2007.

1) Votre rapport porte sur l'analyse de 4 RTRA, et vos services n'ont pas audité l'activité ni les performances de la FPGG. Bien que pleinement conscient de la nécessaire rationalisation de votre démarche et ne pouvant pas émettre de commentaires pertinents sur des RTRA que je ne connais pas en détail, il me semble que l'hétérogénéité des pratiques et historiques des 12 projets engagés depuis 2007 est telle qu'il est délicat de porter les conclusions générales, et ce d'autant plus que vos conclusions sont particulièrement sévères. La FPGG ayant développé, me semble-t-il une expérience particulièrement originale, nous souhaiterions que vos conclusions ne nous soient pas affectées tant que nous n'aurions pas été audités par vos services, en complément des expertises scientifiques que vous proposez de faire via l'AERES.

2) Vous pointez, à juste titre l'importance, à quelques exceptions près, de la consommation de la dotation initiale et commentez le défaut d'implication du ministère en termes de management et des membres fondateurs en termes de soutien à l'activité de levée de fonds destinés à abonder cette dotation initiale. Je souhaite préciser le fait que la FPGG a produit un plan de financement prévisionnel en janvier 2007, nécessaire à l'obtention de la dotation initiale de l'état. Ce plan de financement prévoyait :

a. Une absence de recours aux « dons, legs et mécénats d'entreprise », du fait de la présence, comme membre fondateur d'une autre fondation privée reconnue d'utilité publique (l'Institut Curie).

b. Une consommation de 90 % de la dotation initiale à fin 2012.

Dans ces conditions, compte tenu que le versement de la dotation initiale par le ministère équivalaient à une validation du modèle économique, nous considérons que la consommation comptable de seulement 18 % de la dotation initiale, tout en développant une activité scientifique en ligne avec nos objectifs (voir point 4) démontre la volonté de nos membre fondateurs de pérenniser la FPGG

3) Si la FPGG n'a pas cherché à lever des fonds abondant la dotation initiale, au sens capitalistique du terme (seuls 180 K€ ont effectivement été reçus, afin de marquer l'entrée de Chimie ParisTech comme membre fondateur), c'est que nous nous sommes tournés vers un modèle économique de partenariat industriel, ciblant particulièrement les

jeunes pouces, PME innovantes et ETI. Pour ces acteurs, la difficulté d'accès à des laboratoires d'excellence tels que ceux qui composent la FPGG, la complexité du traitement administratif des contrats du fait des multi-tutelles de nos équipes de recherche, reste un problème crucial et un frein à la compétitivité économique. Nous avons, en accord avec nos membres fondateurs, créé, à l'amont de la « valorisation » telle qu'elle est entendue classiquement (et sera mise en œuvre dans les SATT), un guichet unique de contractualisation utilisant le levier du CIR. En deux ans nous avons signé 12 contrats, pour un montant de 3,2 M€ et dégageant une marge opérationnelle de 35 % (à fin 2011) pour la FPGG. C'est de cette façon que nous entendons freiner puis stopper la consommation de notre dotation, comme le montrent les versions comparées de nos plans de financement 2007 et 2010. Vous noterez que notre capacité de financement et le levier sur la dotation initiale sont particulièrement significatifs.

4) Il est patent que le ministère n'a pas souhaité, tout au long des 4 premières années, examiner la performance de notre RTRA. Il n'est pas évident à nos yeux qu'il s'agisse là d'une carence car, en termes de production scientifique d'excellence, il faut plusieurs années avant que l'effet de financements ciblés démontre sa pertinence ou leur absence de pertinence. Néanmoins, plusieurs éléments précoces illustrent, selon nous des résultats significatifs en ligne avec nos objectifs initiaux :

a. La FPGG a été labellisée sur les trois projets qu'elle a soumis aux programmes EQUIPEX et LABEX. Ceci montre selon nous, l'efficience que notre gouvernance et nos procédures apportent aux scientifiques de notre réseau et notre pertinence vis-à-vis de jurys internationaux.

b. Nous avons mis en place un programme de financement relais réactif pour attirer sur notre campus ou y pérenniser de jeunes talents (niveau post-doc). L'efficacité de ce dispositif est aisément vérifiable par le taux de succès des talents soutenus dans l'obtention de bourse ou la réussite au concours de chercheurs permanents. A fin 2011, 94 % des jeunes hommes et femmes soutenus avaient vu le financement initial de la FPGG poursuivi sur d'autres sources de financement.

c. Nous suivons régulièrement les publications issues des travaux de la FPGG, via leur visibilité sur la base « ISI WEB of knowledge ». A fin décembre 2011, les 72 articles (soit 0,9 article par ETP financé par la FPGG, en tenant compte d'un décalage standard de 12 mois entre financement et publication) publiés dans des revues internationales (Impact facteur moyen de 5,2) avaient été cités 195 fois, soit 2,7 fois par article. Ce résultat nous semble probant, bien que préliminaire. Il est en effet connu que ce type d'analyse demande au moins 5 ans de recul pour être pertinent.

Ainsi, Monsieur le Premier Président, sans prétendre à émettre des réserves quant aux conclusions que vous tirez des contrôles que vous avez effectués, il me semble que l'impact possible de vos recommandations sur

plusieurs décideurs de l'avenir de la FPGG, l'amalgame possible entre notre fondation et d'autres RTRA qui n'ont pas suivi notre stratégie, connu notre histoire, développé nos procédures de gouvernance et de suivi ni obtenu nos résultats scientifiques et financiers, méritent que les commentaires ci-dessus soient insérés dans votre rapport annuel.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION PSE-ECOLE D'ECONOMIE DE PARIS

1. *Comme vous l'indiquez, la signature Paris School of Economics, qui va de pair avec l'adhésion à l'Ecole d'Economie de Paris, constitue une avancée essentielle. A vrai dire, ce mot d'ordre de signature commune a été porté depuis de nombreuses années par les responsables des unités qui sont au cœur du dispositif et a été un des objectifs fondateurs du réseau.*
2. *Les rémunérations complémentaires, attribuées aux titulaires de chaires associées, sont soumises à une mesure de la performance des chercheurs. Elles doivent en effet être validées par le Conseil Scientifique, qui, à ce jour, a exercé un contrôle vigilant de la visibilité internationale des candidats. Cette visibilité internationale est évidemment largement éclairée par les mesures bibliométriques, mais aussi par la connaissance directe de la production scientifique de la discipline qu'ont les membres du Conseil Scientifique. Il est vrai que cette procédure repose sur la mesure du stock plutôt que du flux de publications et que contrairement à l'Ecole d'Economie de Toulouse, nous n'avons pas de système de rémunération au mérite des publications du moment. Nous y avons renoncé après des débats internes et après consultation du Conseil Scientifique. Nous réfléchissons à une formule qui tiendrait mieux compte des évolutions de la performance des titulaires de chaires.*
3. *Notre Conseil d'Administration comporte 6 représentants des membres fondateurs, (1 pour chacun d'entre eux), 3 représentants des partenaires scientifiques, 3 personnalités qualifiées et 3 représentants des donateurs privés, (nombre qui peut augmenter pour tenir compte des contributions), 2 représentants des chercheurs et enseignants-chercheurs. Les membres fondateurs n'y sont donc pas majoritaires.*
4. *La gouvernance du Labex OSE, qui a été porté par l'Ecole d'Economie de Paris, est étroitement imbriquée à celle du RTRA : il est géré par le Conseil d'Administration de la fondation élargi, et évalué par le Conseil Scientifique de la fondation.*

3

La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités

PRESENTATION

L'élargissement des publics de l'enseignement supérieur a eu pour effet d'attirer vers les universités une population d'étudiants au profil sensiblement différent de ceux des générations précédentes. Outre le fait que nombre d'entre eux sont moins bien préparés à poursuivre des études longues, voire à s'intégrer aisément dans les cursus traditionnels de licence, la plupart attendent de leur passage à l'université une formation ou un diplôme professionnalisant débouchant sur un emploi dans le monde de l'entreprise.

Parallèlement, la standardisation européenne des diplômes sur le principe « licence, master, doctorat » et l'ouverture des universités françaises à la compétition internationale ont été à l'origine d'un processus d'évolution qui s'est amplifié avec la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 et « l'opération Campus ».

C'est dans ce contexte évolutif que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a lancé, en décembre 2007, le plan « Réussir en licence » (PRL) visant, par une allocation pluriannuelle de crédits supplémentaires, à aider les universités à développer leur action en faveur de la réussite de leurs étudiants engagés dans un cursus de licence, soit 863 000 étudiants sur un total de 1 437 000 étudiants à l'université.

Dans la continuité de ses travaux transversaux réalisés sur le système universitaire, la Cour a examiné cette opération spécifique. L'essentiel de l'enquête a reposé sur des investigations menées auprès de 23 universités formant un échantillon représentatif de la diversité des établissements universitaires français.

Il en ressort que le plan ministériel n'a pas fait l'objet, de la part du ministère, d'un pilotage et d'un suivi garantissant l'efficacité de cette dépense publique supplémentaire.

Pour autant, les universités se montrent aujourd'hui plus soucieuses de s'adapter aux besoins de leurs étudiants. La plupart d'entre elles se sont mobilisées pour mieux accompagner ces derniers, même si la relation entre cette dynamique et le plan « Réussir en licence » demeure difficile à apprécier.

I - Une réussite insuffisante des étudiants en licence

A - Des taux faibles mais difficiles à interpréter

L'évaluation de la réussite des étudiants en licence fait l'objet de différentes publications produites par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche[376]. Le constat sur lequel convergent l'ensemble de ces travaux traduit une situation insatisfaisante :

- un tiers seulement environ des étudiants entrant à l'université[377] effectuent sans heurt leur cursus de licence jusqu'à l'obtention du diplôme, l'immense majorité d'entre eux étant à l'origine des bacheliers généraux ;
- seule la moitié des bacheliers inscrits en première année à l'université passent en deuxième année l'année suivante ; mais ce taux n'est plus que d'un cinquième pour les bacheliers technologiques et professionnels pris isolément ;
- la moitié des étudiants qui ne passent pas en deuxième année de licence au terme de leur première année redoublent ; sur l'autre moitié, un quart d'entre eux abandonnent leurs études, les autres trouvant à se réorienter vers d'autres filières ;
- les perspectives de réussite à l'université sont fortement corrélées avec l'origine du baccalauréat : l'arrêt des études à l'issue ou lors de la première année concerne près d'un quart des bacheliers professionnels, environ 10 % des bacheliers technologiques et moins de 5 % des bacheliers généraux ; de

[376] Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche (annuel), notes de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), etc.
[377] En 2010, environ 186 000 nouveaux bacheliers sont entrés à l'université en cursus de licence.

même, les réorientations en cours ou fin de première année touchent principalement les bacheliers technologiques (environ 40 % d'entre eux), et dans une moindre mesure (un peu plus de 20 %) les bacheliers professionnels.

Même s'ils procèdent de données statistiques que viennent compléter des études d'échantillon réalisées en parallèle, ces indicateurs n'embrassent pas la complexité inhérente à la question de la réussite ou de l'échec en premier cycle.

Les informations recueillies par la Cour auprès des universités montrent que cette mesure du taux de réussite débouche sur des résultats qui mériteraient d'être affinés par la prise en compte d'autres paramètres, notamment la présence des étudiants aux examens[378]. Certaines universités le font pour elles-mêmes, mais d'une façon qui n'est pas homogène au plan national, ce qui empêche le ministère d'envisager l'agrégation des données ainsi collectées.

En outre, la mesure de « l'évaporation » des étudiants en première année de licence reste encore approximative, et ne prend pas bien en compte le fait qu'elle n'est pas obligatoirement synonyme d'échec. Tel est le cas pour les inscriptions en cours d'année dans un établissement sortant du champ couvert par le ministère de l'enseignement supérieur ; ou encore, pour les cas de réorientation vers d'autres filières (sections de techniciens supérieurs (STS), instituts universitaires de technologie (IUT) ou autres) initialement visées par des étudiants et que ceux-ci ont finalement intégrées après un temps d'attente à l'université.

Les mesures utilisées conduisent donc à donner de la réussite ou de l'échec en premier cycle une définition qui peut apparaître réductrice, et qui ne correspond pas, de fait, à la réalité de maintes universités dont elle entache pourtant l'image. Malgré un diagnostic sur ce point partagé, le ministère et les universités ne se sont pas encore accordés pour arrêter un référentiel d'indicateurs validant une approche plus ouverte, mais aussi plus précise, de ce phénomène complexe.

Compte tenu de la concurrence existant entre les universités et les autres formations proposées aux bacheliers sortant de l'enseignement secondaire, il convient qu'un tel chantier puisse aboutir rapidement.

[378] On peut, à cet égard, s'interroger sur la qualification du parcours des étudiants qui, du fait d'une orientation préalable mal gérée, se retrouvent à l'université plus pour bénéficier du statut qu'elle procure que pour y poursuivre un cursus plus ou moins approfondi.

B - Les difficultés du système universitaire français face à ses étudiants en licence

1 - L'évolution des viviers de bacheliers

Consacré par l'article L. 612-3 du code de l'éducation, l'accès à l'université est un droit pour les bacheliers. A la différence des autres filières de l'enseignement supérieur (STS, IUT, grands établissements et classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)), les établissements universitaires n'ont donc pas la maîtrise du flux des étudiants qui décident de s'y inscrire ? une fois obtenu le baccalauréat.

Toutes filières confondues, le nombre d'élèves ayant réussi leur baccalauréat en 2010 s'est élevé à 531 768[379]. Si elle a été continue et rapide jusqu'en 1995, l'augmentation du nombre de nouveaux bacheliers s'est toutefois ralentie depuis lors, se stabilisant à 65,5 % d'une classe d'âge (2010). Plus de 80 % d'entre eux poursuivant leurs études, la proportion d'une classe d'âge qui accède à l'enseignement supérieur s'élève actuellement à 53 %. De fait, au regard de l'objectif fixé par la « stratégie de Lisbonne » (50 % de diplômés de l'enseignement supérieur par classe d'âge), cette proportion demeure encore insuffisante – sauf à supposer la réussite de plus de 90 % des jeunes qui entrent dans l'enseignement supérieur.

Cependant, depuis 1995, le vivier « naturel » des universités - constitué par les bacheliers généraux qui représentent 82,9 % des nouveaux entrants - ne s'élargit plus et tend même à baisser légèrement. Au surplus, bien que demeurant la destination première des bacheliers qui entendent poursuivre des études supérieures, l'université (hors IUT) n'attire plus que 36,5 % d'entre eux en 2008, contre 47 % en 1996[380].

De fait, l'université se voit privée d'une grande partie des meilleurs bacheliers par les filières sélectives que constituent aussi bien les classes préparatoires aux grandes écoles que les sections de techniciens supérieurs et les IUT[381]. Il en résulte qu'elle accueille une proportion non négligeable « d'inscrits par défaut » : 22 % des bacheliers qui y entrent ne sont pas dans la formation de leurs choix[382] - cette

[379] Etat de l'enseignement supérieur 2011.
[380] Note de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance 10.06. *Que deviennent les bacheliers après leur bac ?* juillet 2010.
[381] 39 % des bacheliers généraux ayant obtenu une mention B out TB en 2008 rentrent en classes préparatoires aux grandes écoles contre 30 % qui s'inscrivent à l'université.
[382] 33 % auraient souhaité être inscrits en sections de techniciens supérieurs, 26 % en écoles, 22 % en IUT, 12 % dans une autre licence, 7 % en classes préparatoires aux

proportion étant de 17 % chez les bacheliers généraux, mais de 40 % pour les bacheliers technologiques.

D'un strict point de vue quantitatif, la question de la réussite en licence s'applique donc à une population d'étudiants dont la très grande majorité détient un baccalauréat général.

Elle n'en concerne pas moins les 12,6 % de nouveaux étudiants ayant un baccalauréat technologique et qui, pour nombre d'entre eux, n'ont pu trouver de place dans les formations d'IUT ou les sections de techniciens supérieurs auxquelles les destine normalement leur parcours ; elle concerne également les 4,5 % de bacheliers professionnels dont la vocation à poursuivre dans l'enseignement supérieur est plus incertaine.

2 - La lente adaptation des études en licence

Malgré la généralisation du LMD à l'ensemble des cursus du supérieur, le niveau licence ne constitue pas encore, en France, l'unique référence en termes de diplôme du premier cycle.

De fait, dans un contexte où le « *bachelor's degree* » tend à être sur ce plan la norme universelle, le brevet de technicien supérieur (BTS) et le diplôme universitaire de technologie (DUT) restent les diplômes de ce niveau les mieux reconnus par les étudiants et les entreprises[383]. Il est vrai qu'à l'exception des licences professionnelles de création récente (1999), la licence a d'abord été conçue comme un diplôme d'acquisition de connaissances dans une discipline donnée, et non de formation professionnelle.

Pour autant, dès le tournant des années quatre-vingt-dix, des initiatives ont été prises qui ont permis d'amorcer une ouverture du profil traditionnel de la licence (la réforme « Lang-Jospin » de 1992 et les arrêtés « Bayrou » de 1997). Corollaire de l'introduction du LMD, la mise en place d'un système de capitalisation semestriel d'unités d'enseignement assorti de possibilités de compensation entre les notes obtenues dans chacune de ces unités a eu pour effet d'assouplir les modalités du cursus de licence.

De même, des actions ont été engagées pour réduire la césure marquant le passage du secondaire à l'université, telles que le développement des « cours-travaux dirigés » au format classe, le

grandes écoles, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, note 10.06, *ibid.*

[383] La licence ne figure généralement pas parmi les diplômes pris en compte par les conventions collectives pour définir les statuts d'emplois.

renforcement de l'encadrement individuel des étudiants ou encore l'extension de la pratique du contrôle continu.

Enfin, le contenu de la licence a connu un mouvement de diversification marqué par la multiplication des licences professionnelles, par la création des doubles cursus et des licences bidisciplinaires visant à attirer de nouveaux étudiants vers des filières d'excellence, et par le développement d'une approche des cursus plus ouverte en termes de contenu.

Bien que la plupart de ces dispositifs aient été institués par des textes généraux, leur mise en œuvre est restée dans bien des cas à l'initiative des établissements, lesquels n'ont pas forcément considéré la réussite en licence comme une priorité en soi. La primauté de fait accordée à la recherche dans la carrière des enseignants-chercheurs n'est pas de nature à favoriser l'investissement accru de ceux-ci dans les activités pédagogiques correspondantes[384].

Il en résulte que, pour être réelle, l'évolution du paysage des premiers cycles universitaires s'est pendant des années opérée de façon quelque peu empirique, et donc disparate.

II - Le plan ministériel « Réussir en licence »

A - Un pilotage minimal

1 - Une dépense de 730 M€ en cinq ans

Le lancement, en décembre 2007, du plan pluriannuel « Réussir en licence » (PRL) s'est inscrit dans le sillage des nombreuses réflexions et initiatives dont cette question avait déjà été l'objet depuis plus d'une

[384] La loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 et le décret du 23 avril 2009 modifiant le statut des enseignants-chercheurs ont entrepris de faire évoluer cette situation en introduisant la possibilité d'une modulation des activités et le principe d'une meilleure reconnaissance des activités pédagogiques ou administratives par l'octroi de primes ad hoc et leur nécessaire prise en compte dans l'évaluation des intéressés. A ce stade, les effets de l'évolution du statut de l'enseignant-chercheur ne sont guère mesurables. Les témoignages recueillis par la Cour attestent que l'implication accrue des enseignants-chercheurs dans leur activité pédagogique ou dans l'accompagnement des étudiants n'est encore guère valorisée, alors même que les objectifs de réussite en licence les y engagent.

décennie[385] et qui avaient permis d'identifier les leviers d'action sur lesquels il convenait de jouer pour améliorer les résultats obtenus par les étudiants de ce cursus.

Ce plan reposait sur l'énoncé de trois objectifs extrêmement ambitieux : diviser par deux, en cinq ans, le taux d'échec en première année, faire de la licence un diplôme d'insertion professionnelle aussi bien que de poursuite d'étude, et porter en 2012 à 50 % d'une classe d'âge le taux de diplômés de l'enseignement supérieur conformément à la stratégie de Lisbonne.

Il était assorti de 730 M€[386] de crédits échelonnés sur cinq ans[387], selon trois axes d'intervention : la rénovation de la licence générale (565 M€), le développement de l'information et de l'orientation active (55 M€) et l'implication des filières professionnelles courtes (110 M€).

Ce premier volet a été complété en décembre 2010 par un second ayant pour objet la généralisation des actions lancées dans trois domaines privilégiés : la rénovation de la formation et l'organisation de la licence, l'élaboration de référentiels permettant d'identifier les compétences acquises par le titulaire d'une licence et le décloisonnement des quatre filières post-baccalauréat (licence, DUT, BTS, classes préparatoires aux grandes écoles).

2 - Des crédits peu sélectifs et mal suivis

L'allocation des crédits du plan « Réussir en licence » s'est inscrite dans le cadre d'un appel à projets lancé auprès des universités et appuyé sur un cahier des charges précisant les six axes sur lesquels celles-ci devaient élaborer leur réponse (l'orientation des étudiants, les dispositifs d'accueil, le renforcement de l'encadrement pédagogique, le repérage des étudiants en difficulté et les actions de soutien, la spécialisation progressive et les possibilités de réorientation, la professionnalisation).

Réalisée dans des délais très courts, la procédure de décision s'est cantonnée à un examen rapide et sommaire des projets rendus dans l'urgence par les universités, la direction générale pour l'enseignement

[385] En particulier les réflexions menées dans le cadre du « comité de suivi licence » du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que le rapport rendu en octobre 2006 par la commission du débat national « université-emploi ».

[386] Ce budget a été établi dans la perspective d'une augmentation de cinq heures par semaine du volume d'enseignement dispensé en premier cycle.

[387] Inclus au sein du programme 150 « formations supérieures et recherches universitaires », le budget prévoyait une consommation étagée des crédits, débutant à 35 M€ en 2008 pour plafonner à 212 M€ en 2011 et 2012.

supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) estimant que le travail de diagnostic préalable avait été fait lors de la préparation des contrats quadriennaux.

La classification des réponses en deux catégories (A et B) a été sommaire et parfois contestée par les universités. Malgré ce classement, la répartition des crédits a été peu discriminante : calculé sur la base du nombre d'étudiants en première année de licence, le montant accordé à chaque établissement a été modulé à la marge par application de quelques critères objectifs et en fonction de la qualité des projets, aucune université n'ayant été exclue du dispositif.

En outre, une fois l'allocation acquise, les échéanciers annuels ont été libérés automatiquement sans qu'aucune exigence de compte rendu ou de mesure d'impact ne vienne en conditionner le versement.

Alors que la formule retenue de l'appel à projets aurait dû conférer un caractère incitatif aux crédits du plan « Réussir en licence », la direction générale pour l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle n'a pas entendu moduler significativement le montant des crédits attribués en fonction de la qualité des projets présentés et encore moins, lors des échéances ultérieures, en fonction du degré de mobilisation propre à chaque établissement. En réalité, hormis les variations marginales dont ils ont fait l'objet, ces crédits n'ont jamais servi qu'à abonder de façon forfaitaire la dotation des universités pour financer des actions en principe ciblées sur la réussite en licence.

Même si les objectifs affichés n'étaient sans doute pas très réalistes, la combinaison d'une ambition élevée et d'une enveloppe de crédits ne permettant que des actions à la marge[388] aurait dû conduire à une répartition sélective des sommes attribuées pour optimiser l'efficacité du plan.

Les actions mises en œuvre dans le cadre du plan « Réussir en licence » ont fait l'objet de bilans présentés en 2008, 2010 et 2011 au comité de suivi de la licence du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a rendu une note sur le sujet en juillet 2010 et un bilan d'ensemble de l'opération a été effectué par la

[388] En 2011, les crédits du plan s'élèvent à 212 M€, à rapporter aux 2 700 M€ de crédits de l'action « Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence » du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », soit une enveloppe additionnelle de 7,6 % (source : calcul Cour des comptes à partir des données du projet annuel de performances de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » 2011) .

ministre en décembre 2010, lors de la présentation de la deuxième étape du plan.

S'ils donnent une vision synthétique des actions qui ont été développées par les universités, ces différents documents ne retracent aucunement ce que pourrait être une première approche de l'impact du plan en termes d'efficacité.

Par ailleurs, force est de constater que la diffusion des « bonnes pratiques » auprès de la communauté universitaire n'a pas fait, à ce jour, l'objet d'une formalisation appropriée de la part du ministère, malgré l'intérêt qu'elle présente au regard de la diversité des initiatives et des actions mises en œuvre par les établissements[389].

Certes, la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle indique que la problématique de la réussite en licence devra désormais constituer l'un des éléments déterminants du dialogue préalable à la passation des futurs contrats quinquennaux avec les établissements. Cependant au regard des éléments recueillis par la Cour, les conditions dans lesquelles sera mesurée et évaluée l'action des universités dans ce domaine demeurent à ce jour non précisées, ce qui n'est pas normal compte tenu de la spécialisation et du montant des crédits dont celles-ci bénéficient à cet effet.

B - L'utilisation des crédits par les universités

1 - Une attitude prudente

Même si le ministère avait prévu dès l'annonce du plan une enveloppe pluriannuelle de financement, les universités ne se sont pas vu notifier un échéancier couvrant la période correspondante.

Comme, dans le même temps, les nouvelles conditions d'allocation de la dotation globale de fonctionnement ont été ressenties par elles comme génératrices d'incertitudes, bon nombre d'entre elles se sont engagées prudemment dans la dépense des crédits alloués au titre du plan « Réussir en licence ».

En outre, se prévalant de la globalisation croissante de leur dotation de fonctionnement, les universités ont eu tendance à considérer ces ressources supplémentaires comme « fondues dans la masse ».

[389] Pour autant, des échanges informels existent, notamment grâce aux réseaux des vice-présidents de conseil des études et de vie universitaire (CEVU) ou à l'occasion de rencontres, de colloques ou de séminaires qui réunissent des universitaires intéressés par ces questions.

Il en a résulté que les crédits ont été le plus souvent sous-consommés, les reliquats correspondants étant venus abonder le fonds de roulement général des universités. Il est avéré que certaines universités en ont profité pour réaliser des opérations d'investissement n'entrant pas strictement dans le cahier des charges du plan et n'ayant pas de rapport direct avec la réussite des étudiants[390].

La grande majorité des universités qui ont participé à l'enquête de la Cour ont indiqué qu'elles n'avaient pas attendu le plan ministériel pour développer des dispositifs concernant la réussite de leurs étudiants en licence – la plupart ayant d'ores et déjà lancé des actions dans les domaines qui seront repris par le plan. Ces initiatives demeuraient cependant empiriques et ne s'inscrivaient pas dans un projet d'ensemble.

De fait, les universités considèrent que les financements du plan leur ont permis de consolider, voire de généraliser des dispositifs qu'elles avaient, pour maintes d'entre elles, déjà commencé à mettre en œuvre.

2 - Une mise en œuvre transversale

En fonction du degré de centralisation de la gouvernance de chaque université, l'association des composantes que sont les unités de formation et de recherche (UFR) à l'élaboration du projet soumis à l'appel d'offres lancé par le ministère a été plus ou moins forte. Quelques universités ont même été jusqu'à associer les IUT (Strasbourg, Paris XI, Nantes, Dijon, Cergy par exemple) et la première année de médecine, notamment à la faveur de la mise en place de la première année commune des études de santé (Strasbourg, Paris XI, Dijon, Brest).

Les universités ont généralement confié le pilotage des actions relevant du plan « Réussir en licence » à leur conseil des études et de la vie universitaires (CEVU), ce qui a eu pour effet, au moment même où la loi LRU revalorisait la place des conseils centraux, d'ériger à un niveau plus transversal le traitement des questions pédagogiques jusqu'alors réservé aux composantes.

La répartition des crédits s'est souvent opérée sur la base d'un appel à projet lancé auprès des composantes, entraînant ainsi la mobilisation des équipes pédagogiques, notamment dans des disciplines

[390] Equipement en vidéotransmission des amphithéâtres accueillant la première année commune aux études de santé à l'université Paris XI, salles informatiques pour l'enseignement de cartographie à l'université Rennes II, financement du premier projet de « halle de technologies » à l'université Paris VI.

traditionnellement moins sensibilisées aux questions de réussite telles que les sciences humaines et sociales.

En contrepartie, en imposant une étape d'appropriation du plan par les unités de formation et de recherche, le recours à cette procédure a eu pour inconvénient d'allonger les délais avant que puissent être déployées les premières mesures concrètes et a rendu sans doute leur évolution plus difficile à orchestrer.

L'implication particulière des IUT et des BTS dans le cadre du plan « Réussir en licence » (PRL)

A la rentrée 2009, 358 000 étudiants sont inscrits en IUT et en sections de techniciens supérieurs, soit 15 % des effectifs de l'enseignement supérieur. Sur 100 nouveaux bacheliers, plus du tiers (36 %) se sont inscrits dans les deux voies de formations professionnelles courtes (FPC) que sont les IUT (11 %) et les STS (25 %) contre 43,5 % en filière universitaire générale[391].

Au sein de la filière IUT, les bacheliers généraux représentent cette même année 64,8 % des entrants, les bacheliers technologiques 29,5 % et les bacheliers professionnels 2,1 %[392]. Et pour ce qui est de la filière STS, les bacheliers généraux représentent 20 % des entrants, les bacheliers technologiques 45,4 % et les bacheliers professionnels 16,4 %[393] - sachant que la plupart des bacheliers professionnels (74,4 %) continuant leurs études dans l'enseignement supérieur le font au sein d'une STS[394].

Malgré la réputation dont elles bénéficient en termes d'insertion professionnelle, ces deux filières connaissent des taux d'échec qui, même s'ils sont moins importants que dans les premiers cycles traditionnels, ne peuvent laisser indifférent au regard de leur sélectivité, du taux d'encadrement et des moyens dont elles disposent – on compte 22 % de « décrocheurs » en STS et 12 % en IUT[395]. Mais surtout, la distribution des entrants selon leur baccalauréat d'origine est fortement déséquilibrée par rapport à la vocation d'accueil de ces filières, cette problématique étant appelée à s'amplifier les années à venir dans la mesure où les projections laissent augurer une augmentation sensible du nombre des futurs bacheliers professionnels qui y sont encore trop peu présents.

391 Sylvaine Péan, « Profil des nouveaux bacheliers entrant dans l'enseignement supérieur 2000-2008 », note 10.03 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, juillet 2010.
392 Repères et références statistiques (RERS), 2010, page 176.
393 Ne sont pas comptés les étudiants issus d'un premier cycle du supérieur.
394 Mais près de la moitié des bacheliers professionnels poursuivant en brevet de technicien supérieur le font en alternance et ne sont pas comptabilisés à ce titre au sein de l'enseignement supérieur.
395 CEREQ, enquête « génération 2004 ».

C'est la raison pour laquelle le champ du plan « Réussir en licence » leur a été étendu avec trois objectifs principaux : mieux distribuer les bacheliers technologiques et professionnels entre les IUT et les STS, articuler les formations professionnelles courtes avec les filières générales, enfin revaloriser ces filières. A cet effet, a été réservé dans l'enveloppe générale du plan un montant de 110 M€ ciblé sur des mesures précises.

En définitive, seuls 21 M€ de crédits ont été mis en place sur ce volet du plan[396]. Les crédits fléchés sur la mobilisation des places vacantes dans les IUT (12 M€/an) n'ont pas trouvé d'objet dans la mesure où cet objectif requiert moins de financements supplémentaires qu'un travail administratif serré. Ceux qui étaient prévus pour la refonte de la carte des formations (18 M€/an) n'ont pas non plus été utilisés, faute qu'aient été engagés de réels efforts en la matière. Néanmoins, certains IUT ont bénéficié de fonds reversés par leur université d'appartenance à partir des crédits qu'elles-mêmes ont reçus.

En conséquence, le bilan de l'extension du plan à ces filières n'est guère probant. Les résultats de la réorientation des bacheliers technologiques et professionnels restent faibles ; l'ouverture des passerelles entre filières que le ministère n'est pas en mesure de quantifier n'est pas confirmée par l'enquête de la Cour ; la carte des formations professionnelles courtes n'a pas évolué de manière significative depuis 2007.

3 - Un suivi défaillant des crédits et des résultats

Bon nombre des universités relevant de l'échantillon examiné par la Cour n'ont pas été en mesure de produire des éléments précis concernant le suivi financier de la mise œuvre du plan ou en ont établi un seulement à cette occasion.

Outre la faiblesse de leur culture de gestion et d'évaluation, la mutation du modèle de répartition de la dotation globale de fonctionnement intervenue au même moment et les difficultés techniques de paramétrage des logiciels intervenant dans le traitement de l'allocation n'ont pas concouru à faciliter ce suivi. Des universités comme celle de Nantes, qui a élaboré une nomenclature budgétaire spécifique, ou de Strasbourg et de Paris XI qui prévoient chaque année un budget prévisionnel des dépenses au titre du plan « Réussir en licence », constituent des exceptions.

[396] 20 M€ à destination des IUT et 1 M€ pour un projet d'expérimentation en brevet de technicien supérieur.

A l'instar de ce qui a été observé du côté de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, la mesure de l'efficacité des dispositifs mis en place est restée, dans les universités, sinon sommaire, du moins partielle. Dans nombre d'entre elles, le suivi des actions lancées au titre du plan s'est inscrit dans le processus d'évaluation prévu par les contrats quadriennaux, et n'a donc pas fait l'objet d'une analyse spécifique plus approfondie[397]. L'impact des financements additionnels dont elles ont bénéficié reste donc ignoré.

En définitive, la Cour considère qu'au regard du montant de la dépense publique dont le plan « Réussir en licence » a été le vecteur, il n'est possible de se satisfaire ni des conditions hâtives dans lesquelles les crédits correspondants ont été alloués, ni des modalités sommaires qui ont présidé au suivi de leur emploi, ni enfin, du défaut d'évaluation de leur impact.

III - Les actions d'ensemble des universités en faveur de la réussite en licence

A - L'amélioration des conditions d'orientation avant l'entrée à l'université.

1 - La démarche d'« orientation active »

L'article 20 de la loi du 10 août 2007 a instauré le dispositif dit de « l'orientation active obligatoire[398] » qui recouvre un ensemble de démarches relatives à l'information, au conseil, au processus de préinscription, d'admission, voire de réorientation, des élèves en phase d'entrer dans l'enseignement supérieur. Sans toucher à leur liberté de s'inscrire dans la filière de leur choix, il s'agit de les aider à définir un projet personnel et professionnel et de leur permettre de s'engager sur un parcours de formation le mieux adapté à leur profil, gage incontestable de leurs chances de réussite.

[397] Semble faire figure d'exception l'université de Bourgogne : celle-ci a créé en 2004 un « centre d'évaluation et d'innovation pédagogique » qui a initié un processus d'auto-évaluation par les équipes pédagogiques, et, de là, une démarche visant à tirer profit des retours d'expérience pour réajuster ou améliorer les actions engagées.

[398] Ce dispositif a été notamment précisé par la circulaire de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche du 21 décembre 2007 et par la circulaire commune au ministre de l'éducation nationale et à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche du 22 janvier 2008.

Ce dispositif constitue le pivot d'un processus plus général qui conduit les établissements d'enseignement supérieur à se rapprocher de plus en plus des lycées dans le but de faciliter la transition entre les deux cycles. Si bon nombre d'universités avaient déjà engagé des actions dans ce domaine, l'intervention du plan « Réussir en licence » a permis de les accroître et de les approfondir.

Ainsi, cette sensibilisation a amené des universités à mettre en place des modules de type « stage d'essai » offrant aux lycéens de se familiariser avec leurs pratiques (suivis de cours en amphithéâtre, visites de laboratoires, etc.). De même, elle les a souvent encouragées à développer les rencontres avec les enseignants du secondaire dès lors que ceux-ci constituent d'importants relais d'information ou de conseil auprès des futurs bacheliers qu'ils ont en outre l'avantage de bien connaître.

2 - L'outil « Admission-post bac »

Généralisé à partir de 2008, le portail Internet « Admission post-bac » (APB) a vocation à constituer le point d'entrée unique dans l'enseignement supérieur pour les bacheliers. Conçu à l'origine comme un outil visant à classer les vœux prioritaires des étudiants pour les formations sélectives (sections de techniciens supérieurs, IUT et classes préparatoires aux grandes écoles), ce portail est désormais ouvert à la quasi-totalité des formations du supérieur recrutant des bacheliers[399].

L'application est un système interactif qui couvre les phases préalables à l'admission : l'inscription internet, la formulation de vœux hiérarchisés, la constitution et l'envoi des dossiers de candidature. Une fois les dossiers envoyés, les universités peuvent, en retour, adresser un avis aux intéressés[400]. À partir de là, deux options sont possibles, qui relèvent d'un choix propre à chaque établissement – voire à chacune de leurs unité de formation et de recherche - et impliquent, selon celle qui est retenue une charge de travail plus ou moins lourde pour les enseignants et les services universitaires d'information et d'orientation auxquels elle incombe :

- « l'orientation active sollicitée » : seuls les lycéens qui demandent explicitement un avis l'obtiennent en retour ;

[399] Seuls deux types établissements n'y sont pas inscrits : les instituts d'études politiques et l'université Paris-Dauphine.
[400] Avis favorable, avis avec réserves, avis défavorable ou dossier incomplet.

– « l'orientation active pour tous » : un avis est formulé systématiquement sur chaque dossier reçu par les établissements qui ont adopté cette formule.

Les bilans du fonctionnement d'« Admission post-bac » témoignent qu'il constitue désormais le vecteur quasi exclusif du processus d'accès des bacheliers aux formations de l'enseignement supérieur public. En 2009, 718 010 lycéens toutes séries confondues ont fait un dossier admission post-bac. Pour la campagne 2010, plus de 3,9 millions de vœux ont été exprimés (pour 3,3 millions en 2009[401]).

Conçu pour faciliter l'inscription des étudiants, l'outil présente par ailleurs l'intérêt de fournir des informations sur leur comportement face à l'orientation. Par exemple, il permet de mesurer l'attractivité des formations (37 % des vœux de rang 1 vont aux brevets de technicien supérieur, 16 % aux diplômes universitaires de technologie et 28 % à l'université, en observant toutefois qu'entre 2009 et 2011, cette dernière a connu une progression importante en termes de vœux de rang 1 : de 162 093 à 188 061, soit + 16 %).

Cependant l'existence de l'outil « Admission post-bac » n'emporte pas en soi l'assurance que toutes les difficultés d'orientation trouvent une solution. Ainsi, du fait de l'insuffisante extension de « l'orientation active pour tous », elle ne garantit pas que tous les élèves puissent bénéficier d'un conseil adapté à leur cas.

En outre, la demande de conseil, lorsqu'elle est optionnelle, n'est guère sollicitée par les étudiants qui en ont le plus besoin, notamment les bacheliers technologiques et professionnels. Des progrès sont donc encore possibles pour optimiser les effets de l'application et réduire de la sorte les orientations inappropriées qui sont une cause importante d'échec en cursus de licence.

Les pratiques que l'orientation active a fait naître s'inscrivent dans une tendance des universités à mieux prendre en charge l'accompagnement des élèves au moment où ils sont confrontés à la nécessité d'opérer des choix. De ce point de vue, les observations de terrain effectuées par la Cour montrent que les universités ont une meilleure conscience de l'enjeu que représente l'orientation au regard des perspectives de réussite de leurs futurs étudiants.

La mobilisation qu'a provoquée le plan « Réussir en licence » a permis d'accentuer ce mouvement. Il n'en reste pas moins que

[401] Chiffres du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche figurant dans la note « Admission post-bac, session 2011 » à l'occasion de la présentation de la session 2011.

l'ensemble des informations que l'outil « Admission post-bac » permet de collecter demeure à ce jour encore peu exploité, alors même que celles-ci sont indispensables pour assurer un pilotage plus actif de la politique d'orientation.

B - L'amélioration de la formation dispensée en licence

1 - L'offre de formation

Le passage au système LMD a représenté le point de départ d'une réorganisation des maquettes de licence, cette réorganisation faisant l'objet d'un affinement régulier à mesure que se sont succédé les contrats quadriennaux. Dès lors, sauf exception[402], le plan « Réussir en licence » n'a pas amené les universités à modifier à nouveau ces maquettes, d'autant que les incertitudes pesant sur la pérennité des financements additionnels les a conduites à rester prudentes sur les plan des ajustements structurels. Néanmoins, trois types d'évolutions ont pu être amplifiées par le lancement du plan.

D'abord, les parcours renforcés pour des publics fragiles y ont trouvé le moyen de leur développement. Destinés à des étudiants que leur baccalauréat d'origine – technologique ou professionnel pour l'essentiel – rend *a priori* moins aptes à s'intégrer facilement dans un cursus universitaire standard, ces parcours consistent dans des remises à niveau préalables ou des cours de soutien en renfort des enseignements du programme. Les modules ainsi mis en place par les universités Paris VI, Paris Est Créteil, d'Angers (UFR de lettres et sciences humaines) et de Paris XI sont de bons exemples.

Ensuite - mais plus rarement – ont été créées de nouvelles unités d'enseignement dont le contenu s'écarte de l'approche académique traditionnelle. A titre d'exemple, l'université de Bourgogne-Dijon propose ainsi trois unités d'enseignement transversales, transdisciplinaires et « transcursus » consacrées aux thèmes de la culture, du sport ou de l'engagement étudiant et valorisées sous forme de points bonus venant en plus des crédits ECTS[403].

Enfin, les universités se sont employées à concevoir des parcours accroissant les possibilités de réorientation des étudiants. Ainsi, la spécialisation en licence tend à intervenir plus tardivement afin de permettre aux étudiants de se réorienter sans encombre, y compris lors du troisième semestre de leur cursus (dispositif « Socles » à Paris X

[402] Universités Paris XI, de Rennes II et de Brest
[403] Système européen de transfert et d'accumulation des crédits.

Nanterre, premier semestre d'orientation en première année de licence à Rennes II, semestre de remise à niveau en première année de licence de sciences à l'université de Strasbourg, UFR de sciences et de STAPS à Paris XI).

De même, des passerelles permettant de transiter de la licence générale vers les licences professionnelles ont été plus systématiquement organisées (l'exemple de l'unité de formation et de recherche de lettres et sciences humaines de l'université de Cergy-Pontoise est particulièrement probant).

2 - L'encadrement pédagogique et l'accompagnement individualisé

Le principal impact de l'emploi des crédits supplémentaires versés au titre du plan « Réussir en licence » a consisté dans la diminution des effectifs des travaux dirigés et travaux pratiques. Dans une proportion que la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle n'a pas été en mesure d'évaluer, les unités de formation et de recherche ont presque toutes consacré la majorité des crédits qui leur étaient alloués pour dédoubler les travaux dirigés et les travaux pratiques, en vue d'assurer des conditions selon elles « normales » d'enseignement.

Un autre effet du plan a été la diminution de la part des cours magistraux dans les enseignements, en première année de licence principalement. Dans certains cas, les cours magistraux sont allés même jusqu'à disparaître au bénéfice de « travaux dirigés-classe » (unité de formation et de recherche d'Histoire et de STAPS à l'université de Rennes II, UFR de sciences à Paris XI en L1), de « cours intégrés » (université Lille I, université de Bourgogne, université de Strasbourg) ou de « cours-travaux dirigés » (l'université de Caen). Cette tendance n'est toutefois pas suivie à la même vitesse dans toutes les disciplines, certaines étant plus avancées que d'autres (les sciences, en particulier).

Le dispositif des enseignants référents a été instauré pratiquement partout et souvent avant le lancement du plan. L'enseignant référent a pour mission de suivre un groupe d'étudiants de première année de licence, afin de répondre à leurs interrogations les plus diverses et parfois d'instaurer un dialogue avec les étudiants paraissant en difficulté.

Si cette fonction permet aux étudiants de première année de licence de disposer d'un interlocuteur privilégié dans une institution que la plupart d'entre eux découvrent, sa place reste variable selon les

universités, de même que le rôle qui lui est imparti : dépistage des décrocheurs[404], chargé de travaux dirigés[405], chargé d'un groupe de soutien[406], etc. En outre, son efficacité dépend de la taille du groupe encadré, comme de la disponibilité concrète et personnelle des enseignants qui l'exercent.

Ayant commencé à se développer avec le tutorat institué par l'arrêté du 9 avril 1997, l'accompagnement individualisé des étudiants s'est trouvé conforté par les financements du plan ministériel.

Outre la pratique qui consiste généralement en des cours de soutien assurés la plupart du temps par des étudiants de master, une autre forme d'accompagnement individuel a commencé à prendre son essor : le tutorat d'accueil au moment de l'entrée à l'université, que l'arrêté du 1er août 2011 relatif à la « nouvelle licence » entend d'ailleurs généraliser.

Si l'importance du tutorat n'est pas contestée par les étudiants eux-mêmes - principalement lors du premier semestre de première année de licence -, son efficacité apparaît, à bien des égards, fragile.

Les modalités de son organisation - intégration dans les emplois du temps ou choix de créneaux horaires[407] - ne sont pas sans influer sur son efficacité. Sa principale limite réside dans son absence de caractère obligatoire[408] (en particulier lorsqu'il comprend des cours de soutien), ce qui l'empêche de toucher les étudiants qui en ont pourtant le plus besoin. Compte tenu de son coût, son ciblage sur les publics en difficulté et le fait de le rendre obligatoire sont des sujets qu'il conviendrait d'examiner attentivement.

Sur la question plus spécifique du contrôle des connaissances, on constate une montée en puissance du contrôle continu. L'université Lyon I a ainsi fait le choix d'un contrôle continu intégral pour toutes les unités d'enseignement de première année de licence. L'université de Caen a également développé le contrôle continu comme le montre par exemple l'organisation des modalités de contrôle des connaissances en biologie, en langues étrangères appliquées et en géographie.

[404] Universités de Paris XI, de Rennes II et de Brest.
[405] Unité de formation et de recherche de sciences de Brest.
[406] Unité de formation et de recherche de sciences de Brest.
[407] L'expérience indique qu'il convient d'éviter l'heure du déjeuner ou le soir à 18h.
[408] Des exemples de tutorat obligatoire ont été rencontrés (université de Bourgogne - département de psychologie, et université Paris VI pour les étudiants issus de l'opération « Cap en Fac »).

Même s'il est difficile de cerner avec précision l'intensité avec laquelle ils se diffusent au sein du système universitaire français, ces différents mouvements traduisent une évolution progressive de la conception de la licence, et particulièrement de sa première année, laquelle tend de plus en plus à être pensée comme un cycle de transition où des pratiques en usage dans l'enseignement secondaire viennent se greffer sur les canons traditionnels de l'enseignement universitaire.

3 - La professionnalisation des étudiants

Si au départ les universités se sont montrées réticentes à l'égard de la notion de licence professionnelle et ont laissé les instituts universitaires de technologie en être les principaux initiateurs, les années 2000 ont vu les unités de formation et de recherche en créer à leur tour, tendance qui s'est renforcée depuis le lancement du PRL. A ce jour, l'ensemble des universités (instituts universitaires de technologie compris) offrent plus de 2 000 licences professionnelles (dont 40 % au sein des unités de formation et de recherche) qui accueillent environ 49 000 étudiants et délivrent un quart du total des diplômes de licence en 2009.

Par ailleurs, les financements du PRL ont conduit à généraliser les enseignements pré-professsionnalisants à toutes les licences, même si l'importance donnée à ces enseignements varie selon les universités, et parfois selon les unités de formation et de recherche [409]. Le déploiement de ces projets a été marqué par un fort investissement des enseignants-chercheurs concernés et un travail conjoint des unités de formation et de recherche et des services d'orientation et d'information.

Les observations recueillies par la Cour ont permis de constater que les services d'orientation et d'information connaissent un certain renouveau, non seulement du fait de relations accrues avec les unités de formation et de recherche, mais aussi par la construction des relations avec les lycées ou l'organisation d'ateliers ou de conférences en lien avec l'insertion professionnelle des étudiants.

Une forte propension des universités à intégrer des stages dans les cursus de licences généralistes a pu être également constatée, d'autant que cette question fait désormais l'objet d'une demande de bilan annuel

[409] Journées « métiers » (Angers) ; module de préparation à la vie professionnelle en L1 et L2 (unité de formation et de recherche (UFR) de Sciences de Brest, toutes formations sauf en médecine à Paris XI) ; élaboration d'une unité d'enseignement de préparation à la vie professionnelle (UFR de lettres et sciences humaines de l'université de Brest) ; dispositif « Champs et parcours » (université Rennes II) ; UE sur le projet personnel de l'étudiant (université Paris-Ouest Nanterre), etc.

par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Signe de cette évolution, l'article 7 de l'arrêté du 1er août 2011 a prévu la faculté pour les universités de le rendre obligatoire – ce que certaines universités « pionnières » ont d'ailleurs anticipé[410].

Il n'en reste pas moins que les universités demeurent confrontées à une réelle difficulté quant à la possibilité pour tous les étudiants en licence de réaliser un stage, notamment lorsque les potentialités du bassin d'emploi où elles se trouvent ne sont pas très développées. Dans ces conditions, elles gardent quelques réticences face à la perspective de faire entrer l'obligation de réaliser un stage dans les maquettes de formation.

C - Un début d'investissement dans l'insertion professionnelle des étudiants

Tel qu'il s'applique à l'université, le principe de la professionnalisation des formations répond à une double finalité : d'une part, adapter les formations pour permettre aux étudiants d'acquérir des compétences reconnues par leurs employeurs potentiels, et, d'autre part, les accompagner au moment où ils cherchent à s'insérer sur le marché de l'emploi. Si le monde universitaire a longtemps considéré qu'une telle problématique n'était pas de son ressort, la situation a considérablement évolué depuis la fin des années quatre-vingt-dix, au point que l'adjonction, par la loi, de l'insertion professionnelle au rang des missions statutaires de l'université n'a guère suscité de contestations.

A cet effet, tout en ouvrant les conseils d'administration au monde socio-économique et en encourageant le développement de liens avec les entreprises, la loi LRU a institué les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP).

1 - Des nouveaux services spécialisés

Désormais, chaque université dispose d'un service chargé de l'insertion professionnelle, dont la création et le périmètre varient en fonction de l'historique de la prise en charge de l'insertion professionnelle au sein de l'université.

Parfois, le service commun d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle (SCUOI-IP) est érigé en bureau d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP) (cas de l'université Rennes II). Le plus

[410] Dans les universités Aix-Marseille III et Brest, les stages sont devenus obligatoires dans le cursus de licence.

souvent, les BAIP sont rattachés aux SCUOI-IP dont ils sont complémentaires (cas des universités de Strasbourg, de Savoie-Chambéry et d'Angers). L'intensité des liens entre ces services et les unités de formation est souvent à la mesure de l'investissement de ces dernières dans cette nouvelle mission de l'université.

Certaines universités, plutôt que de créer des BAIP *ex nihilo*, ont saisi l'opportunité du plan « Réussir en licence » pour regrouper des activités éparses au sein d'une nouvelle entité (ainsi, l'université de Toulouse II a créé un service, la DOSI (direction de l'orientation, des stages et de l'insertion professionnelle) regroupant les anciens services intervenant dans le domaine de l'insertion professionnelle, confié à un enseignant-chercheur afin d'assurer le lien avec les unités de formation et les équipes pédagogiques). Il n'est pas rare que le schéma d'organisation se structure autour d'un vice-président fonctionnel délégué à l'orientation et l'insertion professionnelle, et/ou d'un chargé de mission qui coordonne les différents acteurs[411].

La variété des situations rencontrées dans les universités, où se conjugue souvent l'intervention de plusieurs services, conduit la Cour à se demander si ces dispositifs sont aisément lisibles pour leurs usagers – les étudiants et les milieux professionnels – et si, dès lors, ils sont suffisamment sollicités par ces derniers pour rendre les services que l'on attend d'eux.

2 - Le suivi encore embryonnaire de l'insertion professionnelle

Au niveau national, un dispositif est en cours d'élaboration pour fournir des statistiques annuelles sur l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur (diplôme universitaire de technologie, licences professionnelles et masters). Cependant, les universités s'emploient de plus en plus à collecter et faire produire ce type de données par leurs observatoires spécifiques[412].

Lorsqu'elles existent, ces pratiques peuvent contribuer à la diffusion d'une culture de l'évaluation au sein du monde universitaire.

---

[411] Ainsi des universités de Bourgogne, Brest, Rennes II, Cergy-Pontoise et Paris VI.

[412] Observatoire de la vie étudiante à l'université Toulouse II, ORESIPE à l'université de Strasbourg ; OFIP à l'université Lille I ; CLIPE à l'université Lyon I, etc., services d'information et d'orientation (SUAOIP à l'université Brest). Les initiatives vont parfois plus loin que la réalisation d'enquêtes. Ainsi, le SUOI-IP de l'université Rennes II organise des aides à la recherche d'emploi pour les jeunes diplômés, en partenariat avec la mission locale et les maisons de l'emploi et de la formation de Rennes Métropole.

3 - Des liens plus nombreux avec le milieu économique

Dans le domaine de la formation, outre la multiplication des emplois de « professeurs associés à temps partiel », les masters et les licences professionnelles ont longtemps constitué le principal vecteur des liens établis par les universités avec le monde professionnel.

Malgré les évolutions en cours, il ressort de l'enquête de la Cour que les rapports avec la sphère économique demeurent encore peu formalisés et reposent pour l'essentiel sur les relations personnelles des enseignants-chercheurs.

En réponse à cette situation, des universités s'emploient à instituer en leur sein soit un interlocuteur privilégié des entreprises[413], soit, plus souvent, un guichet unique pour les entreprises, notamment pour les offres d'emploi et de stages[414]. Cette tendance se heurte parfois à des réticences du côté des unités de formation et de recherche, qui pour certaines ont développé leurs propres relations avec le monde professionnel, surtout en droit et en sciences économiques.

En bref, le rapprochement avec le monde de l'entreprise reste encore pour les universités un champ à investir. Parce qu'elle est de nature à y inciter puissamment, l'inscription de la licence au rang des diplômes pris en compte pour les statuts d'emploi par les conventions collectives constitue à cet égard une priorité.

[413] L'université de Bourgogne a ainsi nommé un chargé de mission « insertion professionnelle » pour établir des relations avec le monde économique et les branches professionnelles de la région. Le vice-président délégué à l'orientation et à l'insertion professionnelle de l'université de Strasbourg organise des rencontres régulières avec des professionnels.

[414] Portail unique à l'université Paris VI, UPMC Pro ; service Cap Pro de la DOSI à l'université Toulouse II.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

Les objectifs qui ont motivé le lancement du plan « Réussir en licence » impliquaient la mise à la disposition des universités de moyens financiers complémentaires pour initier ou renforcer leurs actions en faveur de la réussite des étudiants. Les conditions dans lesquelles ont été alloués les crédits correspondants n'ont guère été sélectives. Si le fléchage de ce supplément de dotation a sans doute permis de consolider l'effort engagé par les universités, celles-ci n'en ont pas assuré un suivi suffisant, la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle s'étant montrée de son côté peu regardante sur son usage.

Par ailleurs, la mobilisation des filières professionnelles courtes sur les objectifs du plan ministériel est restée insuffisante, faute de s'être inscrite dans une stratégie globale d'orientation des bacheliers dans ces filières. A un moment où devrait s'accroître sensiblement le nombre des bacheliers professionnels et leur propension à poursuivre des études supérieures, une présence accrue de ces bacheliers dans les sections de technicien supérieurs et des bacheliers technologiques dans les instituts universitaires de technologie, ainsi que l'articulation de ces filières courtes avec les premiers cycles universitaires deviennent des enjeux centraux dont le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne pourra plus longtemps différer la prise en charge.

L'enquête de la Cour n'en a pas moins permis de constater la réalité des changements dont le cycle de la licence est aujourd'hui l'objet.

Le traditionnel cursus à finalité académique cède progressivement la place à des parcours plus souples qui intègrent peu à peu les exigences du monde professionnel que la plupart des étudiants sont appelés à rejoindre, au sortir de leur licence ou à l'issue d'une formation plus longue.

En ce sens, la nouvelle licence dont le profil a été fixé par l'arrêté du 1er août 2011, et qui est désormais présentée comme un diplôme ayant également vocation à préparer à l'insertion professionnelle, apparaît comme la consécration d'une évolution qui s'est opérée de façon diffuse et empirique.

Il n'en reste pas moins que la nouvelle étape qu'elle implique de franchir en 2014 aura un coût, en raison notamment de la fixation à 1 500 heures du volume d'enseignement sur lequel devront être élaborées les futures maquettes. A ce jour, le ministère n'est pas en mesure de déterminer ce coût et l'on ne peut présager s'il sera du même

ordre de grandeur que le montant des crédits dégagés ces dernières années au titre du plan « Réussir en licence ».

Au regard de ces conclusions, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *dans l'éventualité où le plan « Réussir en licence » serait reconduit, subordonner l'attribution des crédits correspondants à des projets plus nettement identifiés et évalués, de manière à en renforcer le caractère incitatif et à en optimiser la consommation ;*
2. *au regard de l'évolution prévisible du vivier des bacheliers (entre bacs généraux, technologiques et professionnels), favoriser l'orientation des bacheliers généraux vers l'université et adapter les potentialités d'accueil des filières courtes (sections de techniciens supérieurs et instituts universitaires de technologie) afin d'accroître les possibilités pour les bacheliers professionnels et technologiques d'y entrer ;*
3. *dans la perspective de la mise en œuvre de l'arrêté « nouvelle licence » du 1er août 2011, procéder sans tarder à une évaluation des coûts induits par l'adoption des nouvelles maquettes d'enseignement qui en résulteront.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	682
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	683
Président de l'université Paris VI	688
Présidente de l'université Paris X	689
Président de l'université Paris sud	690
Présidente de l'université Paris-Est Créteil Val de Marne	692
Présidente de l'université de Cergy-Pontoise	694
Président de l'université Lille I	695
Président de l'université Rennes II	696
Présidente de l'université de Bourgogne	697
Présidente de l'université de Caen	699
Président de l'université de Brest	700
Président de l'université de Nantes	701
Président de l'université de Savoie-Chambéry	702
Président de l'université de Strasbourg	703
Président de l'université Lyon I	704

Destinataires n'ayant pas répondu
Président de l'université d'Angers
Président de l'université Aix-Marseille III
Président de l'université Toulouse II

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Ce projet d'insertion analyse les premiers résultats d'un chantier de long terme, lancé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et les universités, afin d'améliorer la réussite des étudiants en licence.

Comme la Cour le souligne, le plan « Réussir en Licence » a permis d'encourager les initiatives au sein des universités et d'initier une évolution du cycle de la licence.

Cette démarche apporte une plus grande diversité des parcours et une meilleure prise en compte des exigences du monde professionnel. Elle permet en outre de mieux s'adapter aux besoins des étudiants et de les accompagner dans la définition de leur projet professionnel.

Au regard des efforts importants que l'Etat a consentis depuis 2008 à cet effet, je souscris pleinement aux remarques de la Cour sur la nécessité de mettre en œuvre, au niveau du ministère et au sein des universités, des mécanismes de suivi et d'évaluation de la dépense qui permettent de garantir pleinement l'efficacité des actions entreprises et la bonne allocation des moyens octroyés.

Comme le souligne la Cour, l'arrêté du 1er août 2011 relatif à la nouvelle licence marque une évolution importante. A cet égard, dans le cadre des prochaines discussions budgétaires, je serai attentive à ce que les enseignements puissent être tirés de la mise en œuvre du plan actuel « Réussite en licence », afin de garantir que les crédits qui pourraient être alloués aux universités pour la mise en œuvre de la nouvelle licence fassent l'objet d'un suivi précis et d'une évaluation rigoureuse.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Si la Cour émet un certain nombre de critiques sur la façon dont le plan pour la réussite en licence a été mis en œuvre par le ministère et les universités, il est néanmoins souligné que « l'enquête de la Cour n'en a pas moins permis de constater la réalité des changements dont le cycle de la licence est aujourd'hui l'objet ». C'est bien dans une dynamique qualitative que s'est inscrite l'action du ministère avec le plan « Réussite en licence » et 1'arrêté « nouvelle licence » de juillet 2011 qui en est à la fois 1'aboutissement et la relance.

Les conclusions et recommandations de la Cour appellent à mes yeux les observations ci-après.

Dans ses conclusions, la Cour estime que l'allocation des crédits du plan réussite en licence par la DGESIP « a été réalisée dans des délais très courts [par] un examen rapide et sommaire des projets rendus dans l'urgence par les universités ».

Une procédure d'appel suivant des critères objectifs a d'abord été réalisée. L'examen a été rapide car réalisé dans la foulée des plans quadriennaux et parce que les deux exercices étaient en grande partie redondants. Par ailleurs, en début d'autonomisation des établissements, il aurait été délicat d'exclure complètement des universités et de pénaliser ainsi des étudiants.

La Cour reconnaît la bonne attribution des crédits au sein des composantes par des appels à projets, pilotés par les Conseils des études et de la vie universitaire (CEVU).

La Cour reconnaît trois effets du plan : dédoublement des effectifs de travaux dirigés, diminution des cours magistraux et multiplication des professeurs référents. Elle regrette l'absence d'évaluation quantitative par la DGESIP. On peut toutefois se réjouir des évolutions qui, sur un plan plus qualitatif, représentent une forme de « révolution culturelle ». A ce titre, il faut signaler enfin que la liste des universités sollicitées dans le rapport est évidemment partielle puisqu'elle ne comprend qu'un quart seulement des établissements (23 sur 80). La question de la méthode pour obtenir la représentativité de cet échantillon n'est pas explicitée et sont absentes, par exemple, les universités de Bordeaux, La Rochelle et Paris VII dont les bonnes pratiques sont très intéressantes.

Dans ses conclusions, la Cour estime par ailleurs que « la mobilisation des filières professionnelles courtes sur les objectifs du plan ministériel est restée insuffisante ».

A cet égard, le ministère de 1'enseignement supérieur et de la recherche a engagé un chantier de décloisonnement des différentes filières constitutives du premier cycle, selon trois axes :

*- **Assurer la fluidité des parcours entre formations, tant générales que professionnelles** ;*

Dans ce cadre, des passerelles entre formations ainsi que des dispositifs spécifiques d'accueil croisés se mettent en place. L'arrêté du premier août 2011 pose le principe de la conclusion de conventions entre tous les types d'établissements pour faciliter ces passerelles. Enfin, il dispose que le recteur d'académie, chancelier des universités, préside chaque année une commission académique des formations post-baccalauréat. Cette instance aura, entre autres missions, celle de dresser le bilan des passerelles et réorientations et d'introduire une plus forte cohérence dans l'ensemble de l'offre post-baccalauréat.

*- **Renforcer le dialogue entre les universités et leurs instituts universitaires de technologie** ;*

A cet effet, est envisagé de donner une assise juridique plus solide au comité de suivi universités/IUT. Les passerelles entre formations d'IUT et de licence seront appelées à s'y développer.

*- **Poursuivre la rénovation des sections de techniciens supérieurs ;***

Les expérimentations engagées à la rentrée 2011 concernent, d'une part, la « modularisation » des enseignements de cinq spécialités de BTS afin de rendre plus aisées les réorientations, les reprises d'études ultérieures et, d'une façon générale, la mobilité et, d'autre part, la mise en place de projets locaux concernant notamment l'accompagnement des étudiants en réorientation ainsi que les dispositifs d'accueil des bacheliers professionnels.

Un bilan global de ces expérimentations sera réalisé à l'issue de la session d'examen 2013 afin de généraliser, en tout ou partie, les dispositifs mis en œuvre.

Dans sa première recommandation, la Cour propose que « dans l'éventualité où le plan Réussir en licence serait reconduit, soit subordonnée 1'attribution des crédits correspondants à des projets plus nettement identifiés et évalués, de manière à en renforcer le caractère incitatif et à en optimiser la consommation ».

95 % de l'enveloppe Licence du modèle d'allocation des moyens sont d'ores et déjà répartis en fonction de critères d'activité que sont les étudiants présents aux examens. Les universités sont de ce fait incitées à attirer les étudiants et à limiter les échecs précoces. Par ailleurs, pour 5 % de l'enveloppe, il est précisément tenu compte de la valeur ajoutée de la réussite en licence, qui constitue une mesure de la performance des

établissements en matière de succès en premier cycle en fonction de 1'origine socioprofessionnelle et du parcours scolaire antérieur des étudiants.

La deuxième recommandation renvoie « au regard de l'évolution prévisible du vivier des bacheliers (entre baccalauréats généraux, technologiques et professionnels), [de] favoriser l'orientation des bacheliers généraux vers l'université et [d']adapter les potentialités d'accueil des filières courtes (sections de techniciens supérieurs et instituts universitaires de technologie) afin d'accroître les possibilités pour les bacheliers professionnels et technologiques d'y entrer ». Elle appelle les remarques suivantes :

- Sur l'orientation des bacheliers généraux vers l'université et des bacheliers technologiques et professionnels vers les filières courtes de type STS et IUT.

L'orientation active a été généralisée à l'ensemble des universités par la circulaire du 26 janvier 2009 pour la totalité de leur offre de formation. C'est un progrès majeur qui permet une information personnalisée aux élèves, ainsi qu'à leurs familles, en tenant compte de la série - ou spécialité - du baccalauréat dans laquelle il se présente. Cette orientation s'appuie sur les informations communiquées par les établissements d'enseignement supérieur, sur les capacités d'accueil, les taux de réussite et d'insertion professionnelle de leurs formations.

Les commissions chargées d'étudier les demandes d'admission en section de technicien supérieur (STS) doivent réserver un traitement prioritaire aux demandes présentées par les bacheliers technologiques. La circulaire rappelle enfin que les bacheliers professionnels qui souhaiteraient s'engager dans des études supérieures ont vocation à être accueillis dans les STS, qui leur offrent l'encadrement le mieux adapté à leur parcours antérieur et que les IUT ont vocation à accueillir un plus grand nombre de bacheliers technologiques.

De plus, la circulaire du 24 juin 2011 précise les conditions de mise en œuvre d'un conseil d'orientation anticipé dès la classe de première pour tous les élèves et pour toutes les formations. Elle rappelle le rôle de la commission de coordination académique des formations post-baccalauréat qui doit permettre de renforcer les partenariats entre les établissements d'enseignement secondaire et les formations de l'enseignement supérieur. Elle souligne enfin l'importance de mettre en place des conseils spécifiques en direction des lycéens professionnels et des élèves en situation de handicap.

- Sur 1'accueil des bacheliers technologiques et professionnels dans les filières courtes professionnalisées.

Trois phénomènes caractérisent la période actuelle :

• 1'augmentation très significative du nombre de bacheliers professionnels qui sera de l'ordre de 185 000 diplômés par an à compter de 2014 (contre 118 000 en 2010 et 154 000 en 2011), avec en outre une propension croissante de ceux-ci à la poursuite d'études ;

• une forte appétence des bacheliers technologiques et professionnels pour les filières courtes (55 % des bacheliers technologiques souhaitent s'inscrire en STS et 17 % en IUT ; 83 % des bacheliers professionnels souhaitent s'inscrire en STS ou STSA) qui n'est que partiellement satisfaite ;

• la réforme de la voie technologique du lycée (STG, puis STI2D) qui sera achevée pour la rentrée 2013 et a vocation à mieux préparer les bacheliers technologiques aux études supérieures.

Pour aller plus loin, il apparaît nécessaire de :

- développer l'offre de STS, plus particulièrement en apprentissage ;

- mobiliser les places vacantes, tant en STS qu'en IUT ;

- modifier la répartition des bacheliers dans ces formations. A cet égard, on peut observer que pour la première fois, à la rentrée 2011, le pourcentage des bacheliers professionnels en première année de STS (22 %) a dépassé celui des bacheliers généraux (18,6 %). Par ailleurs, l'entrée en vigueur du nouveau baccalauréat STI2D doit permettre d'augmenter la part, aujourd'hui de 30 %, des bacheliers technologiques en IUT.

En troisième recommandation, la Cour propose dans la perspective de la mise en œuvre de l'arrêté « nouvelle licence » du 1er août 2011, « de procéder sans tarder à une évaluation des coûts induits par 1'adoption des nouvelles maquettes d'enseignement qui en résulteront ».

Il faut rappeler que cet arrêté est le développement du plan « Réussite en licence », puisque le Gouvernement s'est attaché à restaurer l'attractivité de ce diplôme en engageant en décembre 2010 une large concertation avec les représentants du monde universitaire et les partenaires sociaux et que cette concertation a débouché début juillet sur la publication de ce texte.

Force est de souligner que le nouvel arrêté s'appuie sur les actions menées sur le terrain depuis 2007 et clarifie les enjeux de la nouvelle licence. Ce nouveau cadre réglementaire, qui offre à la fois plus d'initiative aux universités et plus de garanties aux étudiants, conforte l'exigence académique en augmentant le volume horaire minimal d'enseignement, désormais fixé à 1 500 heures sur l'ensemble du cursus. La réforme permet également la mise en place de parcours diversifiés : la généralisation des dispositifs d'accueil, de soutien et de réorientation (enseignants-référents, tutorat, semestres-rebonds), le développement des parcours d'excellence (cycles préparatoires, bi-licences, collèges de droit) et des passerelles avec

d'autres formations (IUT, CPGE, BTS, écoles d'ingénieurs, etc.) permettent à chacun de trouver sa voie dans une logique d'orientation progressive et réversible. Il aboutit également, enfin, à un diplôme davantage orienté vers l'insertion professionnelle et renforce sa lisibilité aux yeux des étudiants comme des employeurs : des référentiels de formation élaborés pour chaque grand champ disciplinaire fixeront désormais les objectifs de la formation, préciseront son contenu en matière d'enseignements, de méthodes pédagogiques et d'évaluation des étudiants.

Plus généralement, le plan Réussite en licence s'inscrit pleinement dans les nouveaux rapports qui s'instaurent entre l'Etat et des établissements devenus autonomes :

- Le MESR se devait de réagir aux trop nombreux échecs en licence. Pour cela, des financements importants ont été consacrés qui ont abouti à des résultats tangibles, comme la mise en place accrue de l'orientation active ou la hausse des vœux des jeunes pour les filières universitaires. De même, le ministère a développé de nouveaux outils pour produire des données fiables et inédites sur les résultats des étudiants.

- De leur côté, les établissements ont multiplié et réussi des expérimentations innovantes, destinées à se multiplier (voir annexe).

Le plan Réussite en licence a constitué une première réponse, rapide, aux défis présentés par les trop nombreux échecs des étudiants en licence. Cette première étape sera amplifiée. Deux instruments pourront être mobilisés pour cela :

- Le nouvel arrêté licence adopté en juillet 2011 ;

- Le programme « IDEFI » (initiative d'excellence en formations innovantes.) des investissements d'avenir qui va permettre de développer de nouvelles initiatives pédagogiques.

Au travers du plan réussite en licence, l'Etat a mis en place un pilotage adapté à des établissements devenus autonomes. Ceux-ci se sont emparés de ce plan pour développer des initiatives multiples pour un objectif commun : la réussite des étudiants.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITÉ PARIS VI

L'université Pierre et Marie Curie n'a pas de remarques particulières au projet de rapport intitulé « La réussite en Licence : le plan du Ministère et l'action des universités » qui nous paraît refléter de façon très équilibrée la réalité des choses. Tout au plus nous aurions souhaité, pour mieux rendre compte de notre action, atténuer une phrase en page 9. Le rapport indique en effet « Il est avéré que certaines universités en ont profité pour réaliser des opérations d'investissement n'entrant pas dans le cahier des charges du plan et n'ayant pas de rapport direct avec la réussite des étudiants ». L'action de l'UPMC serait mieux décrite par « Il est avéré que certaines universités en ont profité pour réaliser des opérations d'investissement n'entrant pas strictement dans le cahier des charges » car les plates-formes de technologies mises en place à l'aide de l'opération Réussite en Licence concourent tout à fait à l'augmentation de la réussite des étudiants de Licence, car les méthodes pédagogiques novatrices qu'elles utilisent sont axées sur la responsabilisation et la remotivation de ces étudiants pour les études technologiques.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'UNIVERSITE PARIS X-NANTERRE

Après avoir pris connaissance du projet d'insertion, il me semble que ce rapport n'appelle pas de remarques particulières. Je ne souhaite donc pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE PARIS SUD

Ce rapport établit un constat clair et précis des évolutions dans le cycle licence, de la réussite étudiante dans ce cursus, en pointant les difficultés d'interprétation des données statistiques, en particulier des taux de réussite des étudiants ; il présente ensuite le plan ministériel Réussir en licence (PRL).

L'Université Paris-Sud (UPS) constate que les remarques et demandes qui avaient été formulées dans sa réponse au relevé d'observations provisoires en août 2011 n'ont pas été, pour la très grande majorité d'entre elles, prises en compte. L'UPS n'est que très rarement mentionnée, y compris pour certaines actions volontaristes emblématiques de ce plan développées dans notre établissement, notamment en matière d'accompagnement des étudiants et d'insertion professionnelle.

1-L'UPS est pointée du doigt pour avoir utilisé une partie des crédits à l'équipement de 7 amphis en vidéo-transmission, afin de pouvoir offrir les meilleures conditions aux étudiants de la PACES (qualité pédagogique des enseignements et égalité de traitement de tous les étudiants, répartis sur deux sites Orsay et Châtenay). Il est souligné dans le rapport que cette opération est « sans rapport direct avec la réussite des étudiants ». Nous tenons à faire remarquer que nous avons délibérément pris le terme « licence » dans son acception la plus large, c'est-à-dire le niveau licence, sans limiter les actions aux seules formations portant explicitant le dénomination « licence ». Il est évident que cet équipement s'inscrit dans l'aide à la réussite de tous les étudiants de PACES, y compris ceux qui devront se réorienter après leur échec au concours dans une formation de Licence stricto sensu. La PACES est d'ailleurs aujourd'hui intégrée dans le DGFM ou le DFGSM et DFGSP, équivalent de la licence pour les études de santé.

2- Certaines universités, dont l'Université Paris-Sud « ont même été jusqu'à associer les IUT ». L'UPS, comme ces universités, a considéré que les IUT relèvent du cycle licence, ce que vient confirmer le nouvel arrêté sur la licence. Voir également la remarque précédente.

3- L'université a confié au Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire (CEVU) le pilotage du PRL, mais dès la parution du Plan, la Présidente de l'université en exercice à cette date a nommé un chargé de mission PRL auprès de la VP CEVU pour coordonner l'ensemble du dispositif et en assurer le suivi.

4- Critique est faite d'avoir eu recours à une procédure d'appel d'offres auprès des composantes, ce qui a eu pour inconvénient d'allonger les délais ... ; c'est selon nous, la seule procédure pragmatique et garante de succès pour conduire ce type d'actions, dont la mise en œuvre effective de

la responsabilité pédagogique des composantes et notamment des Unités de Formation et de Recherche (UFR) pour les licences.

5- L'UPS accueille chaque année dans ses salles de cours, amphis et laboratoires des élèves de terminale pour leur faire découvrir l'enseignement supérieur universitaire.

6- L'UPS a mis en place une Unité d'Enseignement et un Diplôme d'Université REEVU (Reconnaissance de l'Engagement Etudiant dans la Vie Universitaire).

7- L'UFR Sciences a supprimé en L1 tous les grands amphis (aucun cours n'a plus de 50 étudiants).

8- Les enseignants référents de l'UFR Sciences et de l'UFR STAPS sont en charge du « dépistage des décrocheurs ».

9- Le tutorat s'accompagne d'un cahier des charges précisant les droits et les devoirs des deux parties.

10- A l'exception de l'UFR Médecine, une Unité d'Enseignement Projet Professionnel et Personnel existe dans toutes les formations, soit en L1, soit en L2.

11- L'UPS a été une des toutes premières à créer en 2002 un Service d'Insertion Professionnelle (SIP) distinct du Service Commun Universitaire d'Information et d'Orientation, dirigé par un chargé de mission Insertion professionnelle auprès de la Vice-Présidente du CEVU. Le SIP joue un rôle d'interface entre les étudiants, les enseignants-chercheurs et les entreprises. Il comporte 3 grands espaces : un Espace Entreprises dédié aux offres de stages et d'emploi, un Espace Insertion, l'Observation de l'insertion professionnelle (ODIP), en charge du suivi de l'insertion professionnelle, et un Espace Etudiant pour accompagner les étudiants dans la recherche de stages et d'emplois (formations, outils …).

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'UNIVERSITE PARIS EST-CRETEIL VAL DE MARNE

Votre rapport synthétise très bien dans son ensemble un état des lieux en 2011 concernant la mise en œuvre du plan réussite en licence et les interrogations qu'elles peuvent susciter. Il distingue bien les responsabilités partagées du ministère et des universités en matière de gouvernance, de gestion du projet, d'utilisation des fonds et d'évaluation de l'efficacité du PRL. Il permet aussi d'avoir une vue d'ensemble des actions, celles communes à toutes les universités et d'autres plus originales ou spécifiques. Enfin il donne de fortes recommandations concernant l'orientation active et la nécessaire adaptation des cursus de l'enseignement supérieur pour accueillir et faire réussir les bacheliers non généraux. Ces éléments devront être certainement pris en compte dans les plans quinquennaux tant par la DGESIP que la CPU.

On peut cependant faire quelques remarques d'ordre général ou d'ordre plus spécifique concernant l'UPEC qui faisait partie des universités visitées par la Cour et qui a particulièrement, selon nous, suivi les axes stratégiques du PRL.

Sur le plan général nous constatons :

- Que l'évaluation de l'effet du PRL sur la formation de licence à la suite de la visite de la Cour se fonde sur le bilan de deux années universitaires complètes (2008 à 2010). Ce bilan est donc très prématuré puisque la réussite en 3 ans de la cohorte 2008 n'a même pas pu être prise en compte dans les observations. De plus, le PRL étant prioritairement destiné aux étudiants en difficultés ou atypiques (en emploi à temps partiel, sportifs de haut niveau etc…) la mesure de réussite en 4 ans serait plus réaliste et en ce sens une évaluation consolidée nous amènerait plutôt fin 2012. On peut donc suggérer qu'un nouveau rapport soit réalisé dans les deux ans à venir.

- En ce qui concerne l'accès des bacheliers professionnels aux filières générales de licence, le rapport ne souligne pas assez que la procédure APB ne permet pas d'empêcher de nombreux bacheliers professionnels de s'inscrire, malgré des entretiens d'orientation dissuasifs (par les composantes ou les services d'orientation et par exemple dans les filières de lettres et langues).

Sur le plan particulier, nous tenons à souligner les points suivants.

- Le pilotage central fort du PRL par l'UPEC, est conforme à notre projet quadriennal, c'est à dire sous la direction des études et de la vie universitaire (DEVE) qui coordonne pédagogie et vie étudiante. La DEVE opérationnalise les décisions résultant du dialogue de gestion entre le centre

et les composantes, présentées au comité de direction qui réunit les doyens et approuvées par les CEVU et CA.

- Nous ne pensons pas, contrairement à ce que dit le paragraphe 2 de la page 10 du rapport, qu'un pilotage central ait marginalisé les composantes, ni allongé les délais de sa mise œuvre dans les universités, comme le prouve le démarrage précoce du PRL à l'UPEC.

- L'UPEC figure parmi les universités qui ont modifié leur maquette en cours d'évaluation interne pour inclure des recommandations du PRL, par exemple en introduisant le continuum professionnalisant de la L1 à la L3 (retardant d'ailleurs par là même son évaluation de plusieurs mois par l'AERES). Il eût été souhaitable qu'elle figure donc en référence 27 de bas de page 16.

- L'UPEC a validé très tôt en CEVU les missions de l'enseignant référent, puis plus tard en CA sa reconnaissance dans le RNA. Elle a travaillé et continue de le faire qualitativement et quantitativement sur la question du décrochage (cf. rapport de la mission parlementaire C. Demuynck Juin 2011). Il est donc dommage qu'elle n'ait pas été mentionnée page 17.

- L'UPEC qui a donné toute son importance au BAIP au sein du SCUIO-IP avec un directeur en titre et un référent BAIP par composantes n'est pas mentionnée page 20 paragraphe C1.

- L'UPEC a doté la DEVE d'un « Service Statistique Enquêtes et Prospective » (SSEP) de trois permanents et a accompli depuis 3 ans un travail systématique de chiffrage et d'analyse des % de réussite et d'insertion professionnelles par niveau de formation, disciplines et domaines et effectué une première évaluation du PRL. L'UPEC aurait donc pu être citée à ce propos en référence 37 de bas de page 21.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'UNIVERSITE DE CERGY-PONTOISE

Ce rapport argumenté, qui fait suite aux rencontres in situ que vous avez menées, permet de mettre en lumière les actions de terrain qu'ont su mettre en place les universités depuis quelques années ; il permet surtout de nuancer la notion d'échec en première année de Licence et la difficulté à mesurer avec recul les effets du Plan Réussir en Licence, éléments essentiels sur lesquels mes équipes avaient particulièrement insisté lors de votre visite. Il montre également que le PRL a servi d'accélérateur en matière de financement de projets innovants, tout en mettant en évidence l'implication durable des universités sur les enjeux de la réussite en licence, avant même que ne soit proposé ce Plan.

Au nom de l'université de Cergy-Pontoise, je vous remercie de ce rapport qui, très largement, restitue l'esprit et la lettre des entretiens qui se sont déroulés sur site. Je tenais simplement à préciser que l'université de Cergy-Pontoise, ayant un vice-président chargé des formations professionnelles et des relations avec les entreprises, ainsi qu'une chargée de mission insertion professionnelle, aurait pu être citée pour ses actions dans ces domaines.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE LILLE I

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que je ne souhaite pas apporter de réponse au projet d'insertion.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE RENNES II

Je tiens à souligner la qualité du rapport réalisé par la Cour des comptes et vous indique que je n'ai aucune autre observation à apporter.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE

Le rapport mentionne les unités d'enseignement transversales proposées par l'université de Bourgogne (culture, sport et engagement étudiant). L'UE « accès au monde professionnel », gérée par la Plateforme Insertion Professionnelle (PFIP) de l'université de Bourgogne, a été oubliée alors même que cette action est opportunément financée sur les crédits du PRL..

Le rapport mentionne les enseignements pré-professionnalisants dispensés en licence financés sur des crédits du Plan Réussite en Licence. Sur ce point, force est de constater que les actions du 3ème volet du PRL (en L3) de l'université de Bourgogne sont quasiment toutes consacrées à 1'insertion professionnelle, cible thématique rendue obligatoire auprès des composantes lors de l 'appel à projets dédié au PRL 3.

Nous souhaitons faire remarquer que la Plate-Forme d'Insertion Professionnelle (PFIP) créée à l'uB en mai 2007 a anticipé la LRU et la mise en place des Bureaux d'Aide à l'Insertion professionnelle (BAIP). Sur ce thème, l'université de Bourgogne souhaite attirer l'attention des magistrats de la Cour sur le caractère innovant de notre Plateforme d'Insertion Professionnelle (PFIP) qui intègre le BAIP.

- La création d'une plate-forme d'insertion professionnelle

Inscrite dans notre contrat quadriennal 2007-2011, présentée en réponse à l'appel à projets de la DGES de novembre 2006, la plate-forme d'insertion professionnelle a été créée en mai 2007, parmi les toutes premières en France et avant la mise en place de la LRU. Ses objectifs : contribuer à l'élaboration de la politique d'insertion, coordonner les actions et en impulser de nouvelles. Son originalité réside dans l'action d'interface qu'elle conduit entre les milieux professionnels, les équipes pédagogiques et les étudiants, couplée à un rôle de pilotage qui permet de lier les travaux d'études et de recherche avec l'action. Son organisation de travail : en réseau avec l'ensemble des composantes et services internes, et les partenaires externes.

- Des actions transversales mises en place avec toutes les composantes

Dans le cadre d'une politique volontariste et coordonnée, impliquant toutes les composantes dans la préoccupation de l'insertion et dans les actions concrètes, ont été mis en place plus de 15 forums inter-composantes, les ateliers destinés aux étudiants (11 thématiques/niveaux différents) voient leurs effectifs doubler chaque année (2 000 participations en 2010-2011, toutes filières tous niveaux tous sites), une UE transversale « connaissance des milieux professionnels » a été créée et près de 5 000 offres de stages et d'emplois ont été accueillies et diffusées. En outre, la PFIP développe des

ressources numériques en ligne accessibles à tous, et crée les moyens utiles à la lisibilité du lien entre parcours de formation et emplois.

- Un interlocuteur identifié pour les milieux professionnels

Force d'un « guichet unique », l'activité de la PFIP ne remplace pas les liens déjà existants entre les milieux professionnels et les équipes pédagogiques mais constitue un interlocuteur pour les milieux professionnels qui ne sont pas déjà inscrits dans des relations, et pour les équipes pédagogiques qui souhaitent les développer. En outre, elle contribue à toutes les réflexions et actions partenariales sur l'emploi.

- Des missions d'appui spécifiques

La PFIP met en outre son expertise au service de plusieurs projets transversaux ou de composantes : Plan réussite en licence, évolution de 1'offre de formation, réflexion sur les compétences et rédaction des fiches RNCP, insertion des docteurs, articulation orientation/insertion, analyse des processus de professionnalisation, études d'insertion....

- Le développement de nouveaux réseaux via de nouveaux moyens

Innovant par sa forme (web 2.0) et ses finalités (instrument permettant de développer les relations entre étudiants et anciens étudiants), le e-réseau social de l'uB (www.ub-link.fr) est dédié à l'insertion professionnelle dans un principe d'échange mutuel entre étudiants et anciens étudiants : les étudiants peuvent notamment bénéficier de 1'expérience des étudiants devenus professionnels tandis que ceux-ci peuvent entrer en relation avec leurs futurs stagiaires ou collaborateurs.

Le rapport formule la préconisation suivante : « dans la perspective de la mise en œuvre de l'arrêté "nouvelle licence" du 1er août 2011, procéder sans tarder à une évaluation des coûts induits par 1'adoption des nouvelles maquettes d'enseignement qui en résulteront ». Sur ce point, parallèlement aux travaux de préparation des maquettes pédagogiques du prochain contrat quinquennal 2012-2016, 1'université de Bourgogne développe actuellement un logiciel d'évaluation des charges d'enseignement (Evalens) qui permettra de répondre à cette recommandation de la Cour. Sur la base des maquettes en cours d'habilitation par le ministère, 1'intégralité de 1'offre de formation en licence et en master a été modélisée dans une application de gestion permettant de connaître, à l'échelle d'une composante et de l'université, l'intégralité des coûts générés par les nouvelles maquettes. Prenant en compte les éventuels liens de mutualisation entre formations validés par les équipes pédagogiques ainsi que des prévisions d'effectifs établies conjointement avec les responsables de composantes, Evalens permettra d'estimer la charge théorique d'enseignement de chacun des diplômes. A terme, cette donnée de gestion sera prise en compte de manière pluriannuelle dans les modalités de détermination des moyens financiers alloués aux composantes.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'UNIVERSITE DE CAEN

L'insertion au rapport public annuel 2012 : « La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités », n'appelle aucune observation de ma part.

REPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE BREST

Suite à lecture de cet exemplaire, je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport, les éléments qui s'y trouvent reflétant fidèlement les échanges concernant l'université que je préside.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE NANTES

Après lecture attentive de ce document, je vous informe que je n'ai pas de remarque particulière ni de corrections à y apporter.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE SAVOIE-CHAMBERY

Je tiens à vous remercier de m'avoir adressé ce projet, dont j'ai pris connaissance avec attention, et vous informe que je n'ai pas de réponse à apporter à ce document.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE STRASBOURG

J'ai le plaisir de porter à votre connaissance que les éléments y figurant reflètent les réalités de l'établissement. Tout au plus puis-je me permettre de vous indiquer les quelques éléments suivants, susceptibles d'enrichir le projet reçu :

- « Semble faire figure d'exception l'université de Bourgogne : celle-ci a créé en 2004 un « centre d'évaluation et d'innovation pédagogique » qui a initié un processus d'auto-évaluation par les équipes pédagogiques, et, de là, une démarche visant à tirer profit des retours d'expérience pour réajuster ou améliorer les actions engagées. On peut en rapprocher la démarche menée à l'université de Strasbourg où, à l'issue de chaque semestre, les responsables pédagogiques des formations doivent transmettre à la Vice-présidence Formations initiale et continue un bilan financier accompagné d'une analyse de l'impact des actions de soutien sur les résultats des étudiants et ce processus, combiné avec une évaluation par les étudiants, donne lieu à un bilan approuvé par le CEVU ».

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE CLAUDE BERNARD-LYON I

***Observations d'ordre général** :*

L'analyse des publics, de leur évolution, de la situation de la licence par rapport aux filières sélectives, de même que la constatation de la faible prise en compte de l'investissement des enseignants-chercheurs dans leur activité pédagogique correspondent à notre propre perception.

Il aurait été judicieux que le rapport développe la question des moyens humains. Les crédits affectés ne pallient pas le déficit d'enseignants ou d'enseignants-chercheurs, notamment l'accroissement de la charge de travail induite par le dispositif d'orientation active qui, pour être généralisé, nécessite du personnel qualifié.

***Observations particulières** :*

La mesure de « l'évaporation » des étudiants en première année de licence ne précise pas le fait qu'elle n'est pas obligatoirement synonyme d'échec.

Le faible taux de réussite peut s'expliquer par le fait que 40 % des étudiants inscrits en licence à Lyon 1, ont une activité salariée à temps partiel, afin de pouvoir financer leurs études ; cet élément de contexte contribue à l'échec.

L'intégration des bacheliers issus des filières technologiques et professionnelles, dans des voies universitaires non adaptées à leur profil, engendre un échec « prévisible ».

La rénovation des plateformes pédagogiques, permise par les crédits « PRL », est de nature à favoriser la réussite en licence

Le constat que « L'université se voit privée d'une grande partie des meilleurs bacheliers… » ne correspond pas à la réalité d'une université sciences et santé.

Il serait utile de connaître la répartition des crédits du PRL selon les six axes du cahier des charges, voire plus, si d'autres axes ont été retenus.

Le PRL n'a pas, pour ce qui concerne l'UCBL, engendré de diminution des effectifs dans les travaux dirigés et les travaux pratiques.

Troisième partie

La gestion publique

Chapitre I

L’administration territoriale de l’Etat

Les sous-préfectures

Les sous-préfectures

PRESENTATION

Le réseau des sous-préfectures est fondé sur la carte des arrondissements, circonscription administrative généralement absente des structures territoriales des pays européens comparables.

Ce niveau d'organisation territoriale de l'Etat, situé entre les échelons départementaux et communaux, est resté en dehors de la récente réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Pourtant, la place des sous-préfectures dans l'action publique, comme leur assise territoriale, ont été profondément affectées par les mutations démographiques, économiques et sociales du pays. Leur environnement institutionnel et administratif a aussi été significativement transformé, avec la décentralisation, le développement des intercommunalités et des agences et opérateurs publics, et la récente réorganisation des services départementaux et régionaux de l'Etat.

En outre, des fonctions traditionnelles des sous-préfectures, notamment le contrôle de légalité et de délivrance des titres officiels, leur sont retirées.

La directive nationale d'orientation (DNO) du ministère de l'intérieur en 2010 prévoit la transformation de toutes les sous-préfectures en administrations de mission, autour des sous-préfets, qui, en tant que délégués des préfets, voient leurs attributions généralistes réaffirmées dans le décret d'organisation de l'Etat déconcentré de février 2010.

Cette évolution ne retient pas des modes de représentation de l'Etat modulés selon la variété des territoires. Elle repose avant tout sur le choix du maintien des arrondissements et des sous-préfectures.

Or la carte des arrondissements n'a été que peu remodelée afin de l'adapter aux réalités contemporaines, en premier lieu en milieu urbain, mais aussi rural.

L'enquête récemment conduite par la Cour[415] fait aussi apparaître un hiatus croissant entre l'intangibilité du réseau des sous-préfectures et les transformations de leur environnement, aussi bien économique et social qu'administratif.

Ce niveau infra-départemental de l'administration de l'Etat devient de plus en plus inconsistant.

Définitions

- L'arrondissement

L'arrondissement[416] est une circonscription administrative de droit commun de l'Etat, subdivision d'un département, composée de cantons. Leur nombre est de 342 : 330 en métropole et 12 en outre-mer.

- La sous-préfecture

La « sous-préfecture » désigne à la fois le chef-lieu de l'arrondissement et les services administratifs sous l'autorité du sous-préfet. Il y a des arrondissements sans sous-préfecture : ceux des chefs-lieux du département. Leur nombre est de 238 : 230 en métropole et 8 en outre mer.

- Le sous-préfet

Le sous-préfet n'a pas d'attributions propres. Il est le délégué du préfet de département dans l'arrondissement et aussi du préfet de région depuis février 2010. Il peut recevoir des lettres de mission sur des thèmes départementaux ou régionaux. Le secrétaire général de la préfecture, ou un secrétaire général adjoint, ou un sous-préfet chargé de mission, exerce dans les arrondissements chefs-lieux de département, les compétences du sous-préfet d'arrondissement.

[415] La Cour a contrôlé sur place les sous-préfectures de cinq départements (dont la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine) et par questionnaires celles de 32 départements (notamment tous ceux des régions Alsace, Auvergne, et Pays-de-la-Loire). Elle a également interrogé l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

[416] Ces arrondissements ne doivent pas être confondus avec les subdivisions de communes telles que Paris, Lyon et Marseille.

I - Un réseau administratif progressivement vidé de sa substance

Le sous-préfet en tant que délégué du préfet de département ou de région, reçoit des missions d'animation et de coordination de l'action publique. Toutefois, ce rôle ne s'exerce pas systématiquement dans le seul ressort de l'arrondissement. Il peut être départemental, voire régional. Il n'est pas non plus l'apanage exclusif des sous-préfets d'arrondissement, le préfet pouvant confier à d'autres collaborateurs des missions territorialisées.

Il existe ainsi une double dissociation : entre les missions du sous-préfet et celles de la sous-préfecture, entre l'arrondissement et l'aire d'intervention du sous-préfet.

A - La réduction des missions traditionnelles

1 - La fin programmée des missions de guichet

Si la réforme avait été annoncée dès 2004, ce n'est qu'à partir de 2008 et 2009 que l'exercice du contrôle de légalité et budgétaire, ainsi que la délivrance des titres officiels, ont été remis en cause au niveau infra-départemental par les décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

a) La centralisation du contrôle de légalité dans les préfectures

La réforme du contrôle de légalité, la plus simple, a centralisé à la préfecture l'exercice de ce contrôle, la signature des lettres d'observation envoyées par le sous-préfet aux élus étant maintenue.

L'économie attendue est, pour la période 2009-2010, d'environ 450 emplois, soit 8 % des effectifs, en ne conservant qu'un seul poste en sous-préfecture, pour trier les actes prioritaires selon la stratégie départementale de contrôle.

Cette réorganisation, qui a parfois été anticipée, est en place en 2011 dans tous les départements, à l'exception des grandes sous-préfectures où subsistent des pôles de contrôle de légalité.

A terme, cette rationalisation de l'exercice du contrôle de légalité augure, dans le domaine du conseil et de l'expertise aux collectivités territoriales, d'une séparation entre la structure administrative locale, qui

perd toute capacité autonome, et le sous-préfet qui, en s'appuyant sur les moyens réorganisés de l'Etat, continuerait à accompagner les élus.

b) Le retrait de la délivrance des titres officiels dans les sous-préfectures

La réforme de la délivrance des titres officiels est plus complexe et son avancement moins engagé et moins homogène.

Ses axes principaux sont, d'une part, le transfert des fonctions de guichet pour les personnes de nationalité française vers des partenaires publics (mairies pour les demandes de cartes nationales d'identité et de passeports) ou privés (professionnels de la vente automobile pour les certificats d'immatriculation des véhicules), d'autre part, la centralisation de la délivrance des titres officiels pour les étrangers et les procédures de naturalisation dans les préfectures, sauf dans quelques très grandes sous-préfectures urbaines.

Le réseau sous-préfectoral, déchargé des fonctions matérielles de guichet, devrait orienter son activité vers le contrôle des procédures par les partenaires de l'administration.

Les objectifs d'économie sont estimés, pour l'ensemble du réseau sous-préfectoral, à 590 ETP, soit 10 % de ses effectifs.

2 - Une période confuse de transition pour la délivrance des titres

a) Une grande variété de situations

Les situations locales sont très variées, depuis le maintien de tous les guichets dans les sous-préfectures d'un département jusqu'à leur fermeture générale (23 sous-préfectures ne délivraient plus aucun titre et 85 ne délivraient plus de cartes grises en juin 2011), du maintien des compétences pour les titres des étrangers à la centralisation complète en préfecture.

Cette diversité de situations se retrouve parfois entre sous-préfectures d'un même département avec des services de guichet « à géométrie variable ». Cet état de fait n'est guère compréhensible pour les citoyens, car trop différencié selon les implantations et les titres délivrés.

Il n'existait plus, au niveau national, fin 2011, de carte cohérente de l'exercice des missions de délivrance des titres dans les sous-préfectures.

Certaines difficultés ne sont pas de la responsabilité directe du ministère de l'intérieur, comme les retards techniques dans les applications informatiques ou juridiques dans la production des textes réglementaires. D'autres, en revanche, relèvent d'un pilotage insuffisant. Par exemple, le rythme et les économies en effectifs du basculement de la délivrance des certificats d'immatriculation vers les professionnels de l'automobile ont été surestimés.

Si l'adaptation de la configuration des guichets aux contraintes locales par les préfets est compréhensible, l'absence de pilotage, voire de visibilité, par les services centraux du ministère l'est moins. La création de pôles spécialisés dans des sous-préfectures importantes, par exemple pour les naturalisations, est une option qui peut se révéler intéressante. Elle a cependant été plus le fait d'initiatives locales que le fruit d'une réflexion de l'échelon central qui s'est alors trouvé en porte à faux par rapport à ses propres consignes et objectifs.

Une actualisation du cadre national prévu pour la réforme de la délivrance des titres, à la lumière d'une mise en application plus délicate et moins uniforme localement que prévue, serait opportune. Elle est surtout nécessaire pour éviter un traitement trop disparate de la délivrance des titres officiels.

b) Un manque d'accompagnement social

La gestion de la réforme des guichets par le ministère de l'intérieur a peu anticipé les difficultés humaines propres aux sous-préfectures.

Sa mise en œuvre repose sur le volontariat des agents. La mobilité contrainte, qui aurait pu être justifiée par la perte des missions de l'administration d'affectation, a été écartée.

Aussi aucun dispositif d'accompagnement social et financier des mutations n'a-t-il été prévu. De surcroît, l'affectation des agents directement en sous-préfecture, et non au niveau départemental, est un obstacle majeur à leur redéploiement. De plus, la mobilité naturelle des effectifs sous-préfectoraux est faible.

Les gestionnaires locaux se trouvent ainsi démunis pour adapter l'affectation de leurs personnels aux nouvelles organisations résultant de ces réformes.

Apparaissent ainsi des déséquilibres contraires aux objectifs de rationalisation attendus : d'une part, des écarts existent entre plans de charge et moyens au détriment des préfectures et grandes sous-préfectures qui conservent et renforcent leurs missions ; d'autre part,

plutôt que de concentrer les compétences à la préfecture, souvent de taille déjà modeste, il a parfois été nécessaire, pour utiliser les emplois disponibles dans les sous-préfectures, d'éclater entre elles les compétences départementales. Les effets attendus de mutualisation au chef-lieu sont alors perdus.

Au total, le respect des objectifs globaux de baisse des emplois prévus par ces deux réformes a été tenu, mais avec une déclinaison locale parfois difficile.

Cette situation s'explique principalement par l'inertie de la carte des sous-préfectures, alors que des regroupements auraient permis de mieux répartir les tâches et les moyens.

B - D'infimes adaptations

La réorganisation d'ensemble du réseau des sous-préfectures n'a pas été retenue comme objectif par la révision générale des politiques publiques, à la différence des autres niveaux déconcentrés de l'Etat.

Dans un premier temps, « *l'adaptation du réseau à partir d'une analyse pragmatique privilégiant les réalités locales* » a été mentionnée, puis *in fine* le mandat donné au ministère de l'intérieur ne recouvre que « *l'adaptation des sous-préfectures à l'évolution de leurs missions* », ce qui semble exclure le format du réseau lui-même.

Pourtant, de nombreuses études ont été conduites sur ce thème, notamment en préparation de la révision générale des politiques publiques, à partir des propositions de modifications demandées aux préfets de région en juillet 2007. Aucune synthèse nationale de ces travaux n'a été, toutefois, présentée.

Le format du réseau aurait pu être adapté et allégé, tout en maintenant une présence étatique. Sont possibles des jumelages de postes territoriaux, des nominations de conseillers d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer (CAIOM) en lieu et place de sous-préfets, la création de « maisons de l'Etat » ou d'antennes en lieu et place des sous-préfectures. Il a cependant été fait un usage restrictif de ces options, dont les quelques expériences ont été souvent informelles, donc réversibles.

1 - Deux cas de jumelage de postes territoriaux

La vacance longue d'un poste territorial sans titulaire et l'exercice d'un intérim par un autre sous-préfet permettent d'évaluer les adaptations possibles du maillage territorial. Cette approche pragmatique

n'aboutit pas toujours à rationaliser durablement l'organisation sous-préfectorale.

Le plus souvent, des vacances prolongées, qui n'avaient pas posé de problèmes particuliers, ont néanmoins été suivies de nominations sur le poste territorial vacant. Parfois, l'intérim se poursuit durant plusieurs années sans qu'une décision formelle de jumelage ou de nomination d'un conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer soit prise. La situation du poste de sous-préfet reste comme suspendue.

Sur un total de 342 arrondissements et 238 sous-préfectures, il n'y a eu que deux cas de jumelage de postes territoriaux sous l'autorité d'un seul sous-préfet, pour les arrondissements de Bellac et de Rochechouart depuis 2010, pour les arrondissements d'Haguenau et de Wissembourg depuis septembre 2011.

Le principe d'un autre jumelage serait décidé, mais non encore réalisé.

2 - Les rares nominations de conseillers d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer (CAIOM)

Le bilan de la mise en place de conseillers d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer n'est pas plus fourni.

Fin 2011, seuls trois conseillers avaient été nommés, deux en métropole et un outre-mer. Or le décret du 17 octobre 2007 qui institue cet emploi a été suivi d'un arrêté du ministre de l'intérieur en date du 28 mai 2008 qui recense 115 postes territoriaux susceptibles d'être tenus par un conseiller. Cet arrêté a fixé un premier contingent de 15 postes à pourvoir dans des arrondissements de moins de 80 000 habitants.

Cette faculté n'a donc quasiment pas été utilisée.

L'examen des cas de jumelage ou de nominations de conseillers montre qu'il s'agit surtout de solutions par défaut par rapport à des projets plus radicaux, comme les fusions d'arrondissements ou les modifications de périmètres.

3 - La transformation inaboutie de sous-préfectures en « maisons de l'Etat »

Des expérimentations de revitalisation des sous-préfectures ont été tentées, en accroissant la déconcentration des procédures en leur faveur. L'initiative « sous-préfecture plus » en 1996 ou le dispositif de « délégation interservices » en 1999 ont été des tentatives de

renforcement. Elles ont été vaines face aux mouvements de décentralisation et de resserrement de l'organisation étatique.

Le concept de « maison de l'Etat » figurait dans la directive nationale d'orientation de 2004. Il s'agissait de réunir autour de la sous-préfecture les représentations d'autres services déconcentrés de l'Etat, voire d'opérateurs publics assurant également un accueil du public.

De 2004 à 2011, un seul projet est connu.

Il correspondait à la suppression, décidée en 2009 mais non encore réalisée, de l'arrondissement de Boulogne-sur-Seine et de sa sous-préfecture, à transformer « en maison de l'Etat ».

En 2011, il n'était plus question que de maintenir des guichets pour les titres aux étrangers et des bureaux pour certaines réglementations, telle que la gestion des expulsions locatives. Aucune autre administration ou opérateur public n'est concerné.

De facto le projet consiste à créer une antenne fonctionnelle, découplant l'activité d'un site administratif de la présence permanente d'un sous-préfet territorial.

La nouvelle directive nationale de 2010 n'a plus fait référence aux maisons de l'Etat, évoquant seulement la possibilité « d'organiser des permanences des services déconcentrés en sous-préfecture » ou « la création de pôles de compétences d'arrondissement réunissant à intervalles réguliers les services de l'Etat ».

Pourtant, de nombreuses réflexions locales, conduites dans les préfectures, envisagent des modes d'organisation proches des antennes, parfois avec une ambition plus vaste de remembrement des arrondissements, sans qu'aucun de ces projets n'ait vu le jour.

C - Le projet de la sous-préfecture de mission

1 - Une vocation déjà reconnue aux sous-préfets

La directive nationale d'orientation de 2010 a érigé toutes les sous-préfectures en administration de mission, qualifiée de « poste avancé » ou de « tête de pont de l'Etat territorial », centrée sur le sous-préfet, appuyé par une équipe restreinte d'agents.

Cette rénovation fonctionnelle présentée comme majeure n'est, en réalité, que la réaffirmation d'une compétence généraliste toujours reconnue au sous-préfet et déjà mise en œuvre, y compris dans les domaines de la sécurité publique et de la gestion de crise.

On doit surtout y voir le constat de la perte des missions administratives de la sous-préfecture et le besoin d'une meilleure adéquation des compétences des agents avec les missions du sous-préfet.

2 - Un cadre trop général aux moyens encore imprécis

Un plan national de formation a été adopté par le ministère de l'intérieur en octobre 2011, dont la déclinaison pour les personnels des sous-préfectures est en cours.

Or leur transformation systématique implique un travail lourd, non seulement de reconversion (au profit, comme l'indique la directive, de « ceux qui le souhaitent et le peuvent »), mais aussi des mutations d'effectifs qui ne pourront être ni tous maintenus, ni tous reconvertis.

La réforme des missions traditionnelles des sous-préfectures conduisant déjà à de fortes reconversions des effectifs, la mise en œuvre de mesures nouvelles risque d'être difficile. Le coût n'a pas encore été évalué.

L'option de la sous-préfecture de mission aurait été plus soutenable si les sites concernés avaient été préalablement sélectionnés.

Une évolution plus différenciée des sous-préfectures aurait pu être expérimentée, avec, par exemple, des antennes de préfectures points d'information et d'accueil (l'appellation de maison de l'Etat pouvant alors être utilisée), la transformation sélective, et non pas systématique, de sous-préfectures en administration de mission, lorsque la densité des politiques ou des interventions de l'Etat le justifie, et le maintien de sous-préfectures de plein exercice dans les arrondissements principaux.

De surcroît, la réforme des collectivités locales, décidée par la loi du 16 décembre 2010, reste à prendre en compte.

II - La carte anachronique des arrondissements

L'arrondissement est une circonscription qui a perdu sa consistance administrative en raison de la décentralisation et de la réorganisation de l'administration de l'Etat. Cet évidement ne laisse comme seul réseau systématiquement organisé sur cette maille territoriale que celui des sous-préfectures : la directive nationale d'orientation (DNO) du ministère de l'intérieur en 2004 mentionnait déjà « *la perte de pertinence de la structuration en arrondissements de l'administration d'Etat* ».

Pour autant, la carte des arrondissements est restée quasi intangible.

A - Un nombre d'arrondissements en hausse

En deux siècles, si le nombre des départements est resté relativement constant, malgré les variations de périmètre du territoire national, le nombre des arrondissements a connu une évolution plus fluctuante.

En 1800, la France comprenait 371 arrondissements. En 1926, 106 arrondissements ont été supprimés, avec, à cette date, dans une France rurale et peu modernisée, l'étiage le plus bas du nombre d'arrondissements depuis leur création, 279.

La réforme de 1926 a été justifiée, à l'époque, par la modernisation de l'Etat et l'amélioration des modes de communication.

Depuis, 51 arrondissements ont été recréés ou créés, soit près de la moitié des suppressions : 32 avant 1946, 19 depuis 1962.

Les créations d'arrondissements intervenues depuis 1962 correspondent à la prise en compte de l'urbanisation de certains territoires, mais ni de façon totalement corrélée à la démographie (le dernier arrondissement créé est celui d'Arcachon pour 127 000 habitants en 2006, en-dessous de la moyenne nationale), ni selon des critères stables (l'arrondissement de Saint-Denis a été supprimé en 1964 et recréé en 1993 pour une population de 340 000 habitants).

Si le découpage de 1926 avait été conservé et en prenant en compte les créations postérieures à 1962, nécessitées globalement par l'urbanisation du pays, le nombre d'arrondissements métropolitains serait de 298 contre 330 aujourd'hui.

Au total, la période contemporaine est caractérisée, à la différence des plus anciennes, par des créations d'arrondissements sans suppression.

B - Des écarts démographiques croissants

L'augmentation de la population française depuis 1800 (+ 131 %) et depuis 1926 (+ 55 %) a entraîné mécaniquement l'augmentation du nombre moyen d'habitants par arrondissement : 68 000 en 1800 et 190 000 en 2009. Toutefois, cette moyenne est peu significative. Elle recouvre un spectre très large : la population d'un arrondissement va de 8 300 habitants pour celui de Barcelonnette (Alpes-de-Haute-Provence)

à 1,5 million pour celui de Lyon (Rhône). Sur les 330 arrondissements métropolitains, seuls 22 (dont 7 en Ile-de-France) ont une population supérieure à 500 000 habitants. Ces 22 arrondissements concentrent 17,7 millions d'habitants, soit 28 % de la population métropolitaine.

Cette moyenne ne coïncide pas avec la moyenne démographique des sous–préfectures, en raison des arrondissements chefs-lieux, qui n'ont pas de services distincts de la préfecture. La démographie moyenne d'un territoire, où coïncident arrondissement et sous-préfecture, est de 137 000 habitants.

Les écarts de population s'accroissent de façon constante.

Très stable, la carte des arrondissements les moins peuplés (40 ayant moins de 50 000 habitants en 2009) est restée quasi identique depuis le recensement de 1836, alors que leur population baissait de moitié et que leur part dans la population nationale était divisée par 4.

Symétriquement, les 22 arrondissements les plus peuplés ont vu leur population croître de 80 % depuis 1960.

Au total, 48 % des arrondissements ont moins de 100 000 habitants et 25 % moins de 60 000.

C - Des périmètres marginalement remaniés

1 - Le poids prégnant de l'histoire

Une fois les paramètres naturels pris en compte, la densité de la carte actuelle des implantations et sa grande hétérogénéité n'ont plus pour seul fondement que la référence historique.

Les départements du Haut-Rhin (750 000 habitants) et du Bas-Rhin (1 million d'habitants) comptent respectivement cinq sous-préfectures, le même nombre que le département du Nord dont la population est de 2,5 millions d'habitants. La Moselle (un million d'habitants) compte neuf arrondissements et sept sous–préfectures, alors que la Loire-Atlantique (1,2 millions d'habitants) a quatre arrondissements et trois sous-préfectures. La carte héritée de l'organisation administrative allemande de l'Alsace- Moselle n'a pas été modifiée.

La Charente-Maritime (600 000 habitants) compte cinq sous-préfectures, dont trois regroupées au centre du département, totalisant 250 000 habitants et toutes à moins de 40 km les unes des autres. Les départements de grande façade maritime à population comparable

comptent trois sous-préfectures pour les Côtes-d'Armor (590 000 habitants) ou deux pour le Morbihan (710 000 habitants).

Au sein des départements, les écarts entre les arrondissements urbains et les autres sont considérables et leur périmètre ne correspond plus aux modes de peuplement et aux limites intercommunales : l'arrondissement de Bordeaux représente à lui seul 72 % de la population de la Gironde qui compte pourtant cinq autres arrondissements. Il comprend 77 communes dont 52 hors de la communauté urbaine de cette agglomération.

2 - Les modestes tentatives d'ajustement

En l'absence de révision générale du nombre des arrondissements, une approche par des aménagements de leurs limites est en cours depuis 2004.

Les projets de modifications sont laissés à l'initiative des préfets de département et la décision confiée aux préfets de région, en application de l'article 135 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La plupart des projets poursuivent un double objectif : d'une part, accroître la cohérence territoriale entre les arrondissements, afin d'adapter leurs limites aux contours des bassins de vie ou aux périmètres des structures intercommunales ; d'autre part, rééquilibrer leur population par un renforcement des arrondissements périphériques par rapport à l'arrondissement chef-lieu.

Depuis 2004, vingt projets ont été menés à terme, concernant 52 arrondissements. Ces réajustements territoriaux n'ont donc concerné que 15 % des arrondissements métropolitains.

Des remaniements significatifs, révisant la totalité de la carte départementale, n'ont touché que six départements. De surcroît, certains d'entre eux n'ont pas pu faire coïncider la carte de la représentation étatique avec celle des nouvelles structures intercommunales.

Enfin, certaines situations archaïques n'ont jamais été corrigées, telles que l'existence formelle d'arrondissements (Thionville est et ouest) ou le maintien de circonscriptions dites « ville » et « campagne » à Metz et Strasbourg.

Le bilan des réajustements géographiques est modeste et inégal quant à ses effets de rationalisation et d'équilibrage.

On peut le regretter, car l'examen des opérations réalisées montre que, d'une part, la modification des périmètres redonne une certaine

substance à des arrondissements en voie de régression que, d'autre part, les nouvelles limites correspondent mieux aux bassins de vie actuels.

III - Une gestion nationale à courte vue

A - La méconnaissance des coûts

1 - Un suivi lacunaire des charges

Le ministère de l'intérieur ne dispose pas d'évaluation globale du coût des sous-préfectures**.**

Ce coût n'est pas calculé, comme si cette connaissance était sans intérêt en raison de l'immuabilité du réseau et de la rigidité des dépenses qui en découle.

Deux approches estimatives ont été conduites : l'une en extrapolant quelques estimations locales, l'autre en partant de données nationales globales.

Les préfectures ne connaissent pas le coût complet de leurs sous-préfectures, car il n'y a pas de comptabilité locale d'analyse des coûts. Il est vrai qu'elles ne portent pas dans leur budget les charges de personnel, qu'elles ont progressivement mutualisé de nombreuses dépenses afin de réaliser des économies. Par ailleurs, les crédits immobiliers sont régionalisés ou nationaux. La dotation allouée aux sous-préfectures, en tant que centres de coûts, a ainsi un caractère résiduel, correspondant aux charges les plus courantes.

Quelques préfectures ont cependant évalué les charges de leur réseau. Ces évaluations sont circonstancielles et non actualisées. Sous ces réserves, on peut retenir un coût moyen national complet (hors travaux immobiliers) et actualisé de 900 000 €, ce qui valoriserait le coût de l'administration sous-préfectorale à 220 M€.

Au plan national, les effectifs des sous-préfectures représentent environ 20 % des effectifs du programme budgétaire « Administration générale et territoriale de l'Etat ». En tenant compte de la moindre qualification de leur personnel, on peut estimer que les dépenses de rémunération des sous-préfectures ne représentent que 15 % des dépenses totales. Ce ratio de 15 % appliqué aux dépenses du programme (1,65 Md€ en 2010) donne un coût de l'administration sous-préfectorale d'environ 250 M€.

L'analyse depuis 2006 des dotations allouées aux sous-préfectures, même très éloignées de leurs coûts complets, offre quelques enseignements : une tendance générale à une baisse rapide et plus que proportionnelle par rapport aux moyens départementaux ; un montant très faible des crédits sous la responsabilité du sous-préfet (parfois quelques dizaines de milliers d'euros pour les petites sous-préfectures) dans un cadre de plus en plus centralisé, entraînant *in fine* une inconsistance de la notion de sous-préfecture au plan budgétaire, sauf pour les plus importantes.

2 - Des pistes d'économies peu étudiées

A l'exception d'un rapport conjoint de plusieurs inspections ministérielles sous l'égide de l'inspection générale de l'administration en avril 2006, portant sur l'avenir des sous-préfectures, rares sont les hypothèses d'économies étudiées.

Parmi plusieurs hypothèses, deux pistes d'économies avaient été mises en avant : le renforcement de l'équipe collégiale autour du préfet avec la suppression de postes territoriaux, et la création d'« antennes » sans sous-préfet, dessinant un chemin de réforme, pour lequel des estimations budgétaires avaient été esquissées.

Ces perspectives d'évolution n'ont pas été reprises dans la directive nationale d'orientation de 2010, ni leurs prévisions d'économies actualisées.

Des constats transversaux, comme le poids des charges liées à la résidence du sous-préfet et l'impact de la dilution des effectifs en raison du grand nombre de sous-préfectures de petite taille, rejoignent les constats de la Cour.

Les quelques innovations réalisées ne font pas l'objet d'un cadrage budgétaire suffisamment attentif. Par exemple, la nomination de conseillers d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, en l'absence de consignes claires sur leur statut et le caractère définitif de leur substitution à un sous-préfet, n'entraîne pas d'économies sensibles, car les emprises immobilières restent inchangées, en particulier les résidences qui continuent à être entretenues. Le ministère devrait clarifier la portée de ces nominations pour qu'elles aient un impact budgétaire.

Il est regrettable que le ministère n'évalue pas les sources potentielles d'économies de diverses hypothèses de réorganisation. Les contraintes budgétaires présentes et futures devraient l'inciter à une active réflexion prospective.

B - Une gestion des effectifs sans perspective

1 - La réduction des effectifs

Si les frais de personnel de l'administration territoriale ont progressé de 15 % entre 2006 et 2010, les dernières années ont été marquées par une baisse : de 4,5 % entre 2008 et 2010 et 2,5 % de 2009 à 2010.

Les effectifs affectés en sous–préfectures, 5 580 en 2010, ont baissé de 4,8 % par rapport à 2009, soit presque deux fois plus que l'ensemble des effectifs de l'administration territoriale.

Cette baisse a représenté 38 % de celle générale, alors que les personnels des sous-préfectures ne représentent que 20 % des effectifs territoriaux.

Au vu des situations locales, on peut supposer que le mouvement a été également plus fort au cours des années antérieures. Toutefois, l'administration centrale ne dispose pas d'éléments sur l'évolution des effectifs sous-préfectoraux par fonctions et par sites avant 2010. Comme il n'existe pas d'organigramme-type, ni d'effectif de référence pour les sous-préfectures, un suivi national systématique se révèle quasi impossible pour le niveau infra-départemental.

Ce n'est qu'à partir de 2011 que l'administration centrale a pris la mesure des disparités dans la baisse des effectifs selon le degré d'application locale des réformes (fermeture des guichets et fin du contrôle de légalité).

La baisse la plus marquée concerne les relations avec les collectivités territoriales : - 21,5 %. La décroissance plus modeste des effectifs de l'accueil du public et ladélivrance des titres (- 4 %) témoigne que la réforme des guichets n'a pas encore produit son plein effet et que l'adéquation avec les objectifs nationaux est loin d'être parfaite. Certaines missions, qui n'ont plus que des effectifs résiduels, ne devraient pas être maintenus à terme dans les sous-préfectures (72 agents pour les élections).

2 - Des seuils critiques atteints pour les petites sous-préfectures

En raison de la grande disparité des sous-préfectures et de l'absence d'effectif de référence, le calcul d'un effectif moyen a peu de sens.

En revanche, l'examen de la situation des sous-préfectures par strates fait apparaître la contraction des ressources humaines des plus petites sous-préfectures, qui sont les plus nombreuses.

Leur effectif moyen est inférieur à dix agents, toutes fonctions confondues (y compris personnels des résidences et techniques), avec de grands écarts.

Dans la même et dernière strate, certaines sous-préfectures peuvent avoir 7, voire 6 agents, et d'autres 16. Certaines disposent de plusieurs agents d'encadrement, d'autres n'en ont qu'un seul, voire aucun à l'exception du sous-préfet. Dans certains départements, ayant un grand nombre d'implantations de taille modeste, les effectifs peuvent être tous inférieurs à 8 agents, constituant alors à la fois un seuil critique pour le maintien des structures et une dilution très contraignante pour la gestion des personnels au niveau départemental.

Pour ce type de sous-préfecture, l'affaiblissement des ressources humaines, inévitable au regard du contexte budgétaire et des réformes en cours, conduit à s'interroger sur la pérennité d'un modèle unique de représentation locale de l'Etat, ainsi que sur la faculté pratique de le transformer partout en administration de mission.

Derrière l'importante façade du maillage territorial, la substance humaine du réseau sous-préfectoral est aujourd'hui très amoindrie.

C - L'absence d'une politique immobilière

1 - Des implantations souvent disproportionnées, inadaptées et coûteuses

a) Un parc immobilier surdimensionné

Les sous-préfectures représentent 36 % du nombre des bâtiments préfectoraux. Les usages résidentiels (logement et lieux de réception) prédominent. Cet usage est évalué au niveau national à 38 % des surfaces des sous-préfectures, devant les locaux administratifs (32 %) et techniques (30 %). En pratique, la majeure partie des surfaces techniques doivent être rattachées aux usages résidentiels.

Dans maints endroits, les surfaces résidentielles représentent plus de la moitié des surfaces totales, parfois même plus du double des locaux administratifs.

Dans certains cas extrêmes, la surface résidentielle dépasse 1 000 m² pour 400 m² de locaux administratifs. En outre, ces derniers sont eux-

mêmes souvent disproportionnés en raison de la baisse des effectifs et de la disparition progressive des guichets. Ainsi, dans d'autres cas extrêmes, les services administratifs disposent de plus de 1 000 m² pour une dizaine d'agents.

Les fondements historiques de ce parc immobilier expliquent de telles situations de moins en moins conformes aux conditions actuelles de la vie publique : déclin des fonctions traditionnelles de représentation, changement des profils personnels et familiaux des sous-préfets et de leurs attentes, exigence accrue de fonctionnalité des locaux, rationalisation de la gestion immobilière afin d'éviter des charges excessives.

Ces disproportions touchent d'abord les petites sous-préfectures.

b) Des capacités budgétaires hors de proportion

Aucune donnée globale sur la charge immobilière des sous-préfectures ne peut être produite par le ministère de l'intérieur qui n'a, au demeurant, jamais réalisé d'enquête nationale sur les besoins de ce patrimoine spécifique et dispersé.

L'analyse est rendue complexe par l'intervention de trois niveaux budgétaires : national pour les travaux de capacité et de modernisation, régional pour l'entretien du gros œuvre, départemental pour l'entretien courant.

En 2010, 12 % du programme national d'équipement, qui couvre toutes les implantations préfectorales, a été consacré aux sous-préfectures (pour 36 % du patrimoine et 238 sites), soit 4,5 M€.

Une fois défalqués les crédits pour la reconstruction de la sous-préfecture de Mulhouse, il subsiste 2,2 M€ pour le reste de ce réseau. Si les crédits régionaux sont ajoutés, ce sont environ 17 % des moyens nationaux et régionaux qui sont destinés aux sous-préfectures.

Au niveau départemental, beaucoup de préfectures ne sont plus capables d'assurer l'entretien courant lorsqu'elles supportent de nombreuses sous-préfectures. Elles doivent alors faire appel, pour des opérations urgentes mais très modestes, aux crédits nationaux dont ce n'est pas la vocation.

Ce vaste patrimoine présente de fortes contraintes de gestion dues à son fréquent caractère historique, son imbrication entre les différents usages, sa faible adaptation aux modes de fonctionnement contemporain et sa mise aux normes très incomplète. Cette dernière exigence est contraignante. Elle absorbe une part majeure des crédits, parfois pour des

sites qui n'auraient pas nécessité ces dépenses si des choix explicites sur leur pérennité ou leurs vocations définitives (accueil du public, par exemple) avaient été faits.

Les budgets immobiliers, prévus en régression pour les exercices futurs, s'épuisent à porter un tel patrimoine sans arbitrage précis sur son devenir.

2 - Une stratégie nationale à définir

Même si les opérations de modernisation ont plutôt privilégié les sites d'Ile-de-France, le choix des projets est essentiellement contingent, en fonction des opportunités locales, l'intangibilité de la carte n'offrant pas de critères discriminants.

Au plan fonctionnel, des besoins qui peuvent être jugés secondaires, voire à terme obsolètes, comme la modernisation de halls d'accueil dans des sous-préfectures moyennes, ont été financés, alors que des opérations au caractère manifestement prioritaire n'aboutissent pas.

La situation immobilière de la sous-préfecture de Saint-Denis est un exemple marquant. Afin d'alléger la gestion des flux des étrangers aux guichets saturés de la préfecture de Bobigny et de rapprocher ces guichets des populations concernées (l'arrondissement compte environ 158 000 ressortissants étrangers en situation régulière), il a été décidé de redécouper le département en créant une nouvelle sous-préfecture en 1993, alors que la création d'une simple antenne pour la délivrance des titres aux étrangers avait été également possible.

Or en 2011, après de multiples changements, la sous-préfecture est logée sur trois niveaux dans des locaux loués dans un immeuble d'habitation sociale. Le rez-de-chaussée, transformé en hall d'accueil, a une surface de 235 m² et ne dispose que de 56 places assises. A titre de comparaison, la sous-préfecture de Montluçon, restructurée en 2009 pour un coût de 3,5 M€, dispose de près de 500 m² de hall et de guichets. Dans de telles conditions matérielles, il a été impossible de transférer à Saint-Denis la totalité des compétences du service des étrangers et le site de Bobigny a continué à faire face à une affluence difficilement absorbable.

En 2009, l'Etat a acquis les anciens locaux du journal *l'Humanité* (7 000 m² pour 12 M€) pour y installer, dans la moitié des surfaces, la sous-préfecture. Selon la dernière étude disponible, les coûts de restructuration seraient de l'ordre de 19 M€. Si ce programme de travaux était décidé, le transfert des attributions concernant la population étrangère pourrait être envisagé vers 2014. Dans la meilleure des

hypothèses, ce serait donc vingt-et-un ans après la création de la sous-préfecture que l'objectif initial, correspondant à des besoins jamais démentis et toujours croissants, serait réalisé.

Il est regrettable qu'aucune priorité n'ait été accordée à ce projet alors que des restructurations lourdes étaient conduites ailleurs sans un tel degré d'urgence ni de sensibilité.

3 - La mise à disposition gratuite : un prétexte à l'immobilisme

Une des raisons affichées de l'absence de politique immobilière volontariste des sous-préfectures est le régime de la mise à disposition des biens à titre gratuit par des collectivités territoriales.

Toutes modifications des implantations, même si elles répondent mieux aux besoins et amoindrissent les coûts d'entretien, auraient pour conséquence une charge supplémentaire, en acquisition ou en loyer.

Cette position mériterait d'être réexaminée à la lumière des intérêts réciproques de l'Etat et des collectivités propriétaires. La valorisation des biens des collectivités territoriales peut être recherchée avec l'objectif de rendre l'Etat propriétaire de biens conformes à ses besoins et moyens, grâce à un partage du fruit de cette valorisation dans un cadre conventionnel.

Il n'y a pas d'obstacle légal à de telles négociations, qui parfois ont déjà eu lieu dans certains départements et qui concernent tant les locaux administratifs que résidentiels.

Le ministère estime, pour sa part, que la modification de la loi sur les mises à disposition de biens à l'Etat est un préalable.

La seule référence à la gratuité de la mise à disposition des bâtiments ne saurait suffire pour fonder une gestion de long terme : les locaux devenant, avec les évolutions en cours, de plus en plus disproportionnés, inadaptés et onéreux pour les budgets disponibles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'état actuel du réseau des sous-préfectures appelle une approche stratégique et de gestion plus vigoureuse et audacieuse.

La discordance entre les processus de modernisation qui sont en cours au sein de l'Etat et l'apparence immuable des sous-préfectures apparaît d'autant moins tenable que l'organisation des collectivités locales devrait s'inscrire, dans les prochaines années, dans divers mouvements de rationalisation.

Le choix d'une voie unique, sous forme d'administrations de mission, ne prend pas suffisamment en compte la diversité des situations locales et le dépérissement actuel du réseau, mais aussi la diversité des modes d'évolution possibles.

Des marges nombreuses existent : aménager la carte des arrondissements, adapter les formes de présence et représentation de l'Etat sans exclure par principe des suppressions de site, mutualiser les moyens humains de l'administration préfectorale au plan départemental, proportionner les implantations immobilières.

Aussi la Cour formule les recommandations suivantes :

En ce qui concerne l'organisation territoriale :

1. *adapter la carte des arrondissements aux réalités socio-démographiques et administratives actuelles ;*
2. *mettre les périmètres des arrondissements urbains en adéquation avec les métropoles et des arrondissements péri-urbains avec les intercommunalités d'agglomération ;*
3. *sortir de situations indécises sur l'avenir des arrondissements et sous-préfectures les plus petits, en examinant leur situation concrète et en assurant la viabilité des sites maintenus ;*

En ce qui concerne la gestion du réseau des sous-préfectures :

4. *déterminer les conditions humaines, sociales, budgétaires et immobilières nécessaires à la transformation des sous-préfectures en « administration de mission » et adopter une approche plus sélective et plus différenciée ;*
5. *en déduire les aménagements du réseau (antenne, jumelage, conseillers d'administration territoriale) à mettre en place, selon un pilotage national et dans un cadre pérenne*
6. *cadrer leur mise en œuvre afin de dégager des économies, principalement au plan immobilier ;*

7. *arrêter une stratégie immobilière adaptée aux orientations fonctionnelles et aux moyens budgétaires pour réduire et rationaliser le parc immobilier ;*
8. *engager des renégociations, à droit constant, avec les départements pour la mise à disposition des bâtiments, sans exclure après un délai, le recours à la loi ;*
9. *réviser l'application de la réforme de la délivrance des titres pour corriger les disparités dans l'accès aux guichets, l'organisation des tâches et l'allocation des personnels.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Premier ministre	732

Destinataire n'ayant pas répondu
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement

REPONSE DU PREMIER MINISTRE

En réponse à votre courrier relatif au projet d'insertion intitulé « Les sous-préfectures », destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour, je vous prie de trouver ci-joint, la lettre du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

LETTRE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

J'ai pris connaissance, en qualité de ministre chargé de l'administration territoriale et à ce titre responsable de la mission Administration générale et territoriale de l'Etat (AGTE) et du programme 307 « administration territoriale», du projet d'insertion au rapport public intitulé « Les sous-préfectures ? » que vous m'avez communiqué, à la suite des nombreux échanges intervenus avec mes services pour répondre à l'ensemble des questions que la Cour a souhaité aborder.

A la demande du Premier ministre, qui m'a naturellement chargé de vous répondre, je souhaite vous faire part des observations suivantes sur les considérations que développe ce document, qui me semble refléter un diagnostic incomplet de la situation et des perspectives concernant l'organisation du réseau territorial des sous-préfectures et les missions des sous-préfets d'arrondissement.

Il me semble tout d'abord nécessaire de réaffirmer que les sous-préfets et les sous-préfectures répondent à un véritable besoin d'administration et d'animation des territoires.

La double fonction de représentation et de coordination de l'action de l'Etat à l'échelon infra départemental est devenue d'autant plus sensible que les récentes réformes ont conduit la grande majorité des agents des services déconcentrés à être regroupés aux chefs-lieux de département et de région, voire même au sein de services à compétence interrégionale ou nationale. L'« utilité » de la sous-préfecture ne se mesure pas seulement à la population permanente de l'arrondissement en question mais aussi à l'aune d'autres facteurs tels que le nombre de collectivités, les flux de population ou encore l'ampleur des risques.

Loin d'être subsidiaires ou désuètes, les missions du sous-préfet et des sous-préfectures répondent ainsi à des demandes fortes et identifiées :

- une demande de proximité exprimée par les interlocuteurs de l'Etat ; alors que les lieux d'expertise, de décision et de recours ont tendance à s'éloigner des territoires ;

- une demande croissante de protection contre toute forme de risques : délinquance, risques industriels, sanitaires, climatiques, mais aussi les risques économiques, sociaux, territoriaux (désindustrialisation, désocialisation, désertification...), risques qui ne peuvent être correctement appréhendés qu'avec une bonne connaissance du territoire et de ses acteurs ;

- une demande de veille et d'appui : la crise financière a mis en lumière le rôle des sous-préfets dans la détection des entreprises en difficulté, l'organisation de tour de table avec les acteurs financiers et économiques, voire la négociation avec les financeurs... ;

- une demande d'arbitrage en raison de la multiplication des conflits d'usage du territoire qui opposent des intérêts économiques, politiques et environnementaux et nécessitent un arbitrage impartial ;

- une demande croissante de conseil : par les élus, (conseil juridique mais aussi conseil en matière de conduite de projet...), par les chefs d'entreprises, par les autres partenaires de l'Etat ;

- un besoin, exprimé tout autant par les élus que par l'ensemble des citoyens, de mise en cohérence des interventions de l'Etat : avec l'émergence de nouveaux acteurs étatiques sur lesquels le préfet n'a pas une pleine autorité (ARS, Pôle emploi, unités territoriales des directions régionales...), cette revendication trouve aussi une nouvelle légitimité.

Dans la pratique, les sous-préfets et leurs équipes agissent de plus en plus comme des développeurs locaux, représentants l'Etat dans la mise en œuvre de dispositifs prioritaires sur leur territoire. Ils consacrent ainsi une part croissante de leur action à territorialiser les politiques publiques, c'est-à-dire à les décliner d'une façon cohérente avec les enjeux de l'arrondissement, en mettant en synergie les acteurs, notamment dans le cas de politiques transversales telles que la politique de la rénovation urbaine, où l'Etat, les agences, les collectivités territoriales et le milieu associatif doivent impérativement travailler ensemble.

Ce rôle « d'assemblier » des politiques publiques, de médiateur et de facilitateur guide en effet l'action des sous-préfectures dont chacune doit apparaître, pour les élus locaux comme pour les services déconcentrés de l'Etat, comme le poste avancé de l'Etat territorial. Une illustration significative en est donnée à travers la récente réactivation des services publics de l'emploi locaux (SPEL) pour lutter contre le chômage. En effet, le ministre du travail a choisi de s'appuyer sur les sous-préfets, précisément compte tenu de l'adaptation à l'enjeu de leur positionnement, facteur de dynamisation des partenariats et de cohérence de l'action des services de l'Etat, qui l'assistent.

Cette orientation s'appuie également sur l'article 38 du décret du 29 avril 2004, qui dispose que le préfet de département ou de région peut

confier au sous-préfet une mission particulière à l'échelle de l'arrondissement, du département ou de la région.

La sous-préfecture, doit par ailleurs être en mesure de faire face à tout imprévu dans une fonction de veille, d'alerte et de première réaction à toute situation de crise appelant une intervention rapide. La permanence et la capacité décisionnelle de premier niveau pour évaluer une situation, répondre à l'urgence et coordonner les acteurs intervenants est une responsabilité de l'Etat qui requiert une disponibilité, une compétence, une connaissance du terrain et une présence effective qui sont caractéristiques de la mission du sous-préfet.

Cette analyse est partagée par le Parlement ainsi que l'illustre notamment le rapport d'information de M. Dominique de LEGGE, sénateur, au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux (rapport n° 666, session 2010-2011) dont la proposition n° 11 souligne l'intérêt d'« affirmer le rôle du sous-préfet comme représentant interministériel, interlocuteur de proximité, conseil en ingénierie des collectivités territoriales et coordinateur dans l'arrondissement des unités territoriales des services déconcentrés de l'Etat ».

Pour ce qui concerne le maillage territorial, je considère que sans être intangible, la carte des arrondissements et des sous-préfectures n'a pas lieu d'être fondamentalement bouleversée.

La stabilité du réseau des sous-préfectures n'est pas un « axiome du ministère de l'intérieur » alors que des évolutions interviennent régulièrement ; inversement, les modifications envisageables ne doivent pas être abordées de manière artificielle ou systématique, indépendamment des missions et des attentes des partenaires de l'Etat.

Il y aurait lieu, au demeurant, d'évaluer plus précisément l'importance des économies réalisables ù partir d'une modification du réseau compte tenu du statut des bâtiments, très largement propriétés des collectivités territoriales, de la mobilité relative des agents et, le cas échéant, des éventuelles mesures compensatoires à prévoir.

En tout état de cause, la question du maillage territorial relève de considérations plus larges que celle d'un simple aménagement immobilier qui serait difficile à régler dans l'état actuel de la loi et ne saurait donc constituer un préalable à toute évolution. C'est en effet à partir de la définition des missions et des caractéristiques des territoires que doivent être envisagées les évolutions du maillage et non l'inverse. Au demeurant, les réajustements ciblés des limites d'arrondissement sont permanents et s'organisent selon des modalités propres à chaque département. Le pourcentage des arrondissements modifiés depuis 2004 ne traduit que partiellement cette évolution continue du découpage administratif. Ainsi, à titre d'exemple, au-delà des chiffres cités dans le rapport, le préfet de la

région Lorraine vient de procéder à l'agrandissement de l'arrondissement de Neufchâteau (qui gagne environ 7 600 habitants) aux dépens de l'arrondissement chef-lieu d'Epinal.

Plus généralement, les préfets disposent d'un fort pouvoir d'initiative pour proposer, chaque fois que cela s'avère pertinent, le jumelage ou la fusion d'arrondissements. Dès lors que le contexte local le permet, le jumelage d'arrondissements est une solution qui peut être explorée, d'autant plus que l'exemple du jumelage des arrondissements de Bellac et de Rochechouart (Haute-Vienne) s'avère concluant. Pour sa part, le jumelage des arrondissements de Châteaubriant et Ancenis (Loire-Atlantique) est en cours.

A ce titre, la situation de la Moselle est atypique et les conclusions de la Cour ne sauraient être étendues à l'ensemble du territoire. Héritage bien connu de la période 1871-1918, le maillage de la Moselle, avec une population plus élevée que la moyenne, compte des sous-préfectures dont certaines ont vocation à conserver la production de la plupart des titres compte tenu du bassin de population concernée, et d'autres qui se consacreront pour l'essentiel à la mission d'appui au développement local. J'observe enfin que de département se trouve en pleine transition vers l'application de la DNO et qu'il est de surcroît expérimentateur de l'application AGDREF2 qui modifiera substantiellement l'accueil des étrangers en sous-préfecture. Dans un tel contexte, il est normal que la Cour ait ressenti une diversité de situations et d'évolutions en cours, ce qui montre précisément que le constat d'immobilisme mentionné par ail1eurs ne peut être retenu et que le souhait d'une approche plus sélective et plus différenciée exprimé par la Cour n'est pas ignoré, bien au contraire.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme la Cour, les vacances de postes de sous-préfets sont moins que jamais un outil de gestion de la carte.

Les intérims longs sont résiduels, les taux de vacances des postes de sous-préfets territoriaux étant très bas dans la période actuelle (on relève par exemple une vingtaine de vacances en décembre 2006 et 2007 contre 7 en décembre 2011). Par exception, quand se dégage un consensus local, la survenance d'un intérim peut permettre au préfet d'évaluer en situation l'intérêt d'un basculement vers une modalité différente d'administration de l'arrondissement, par exemple par jumelage avec un autre. L'objet n'est pas, comme semble le regretter le rapport, d'engager à bas bruit une refonte de la carte territoriale qui ne dirait pas son nom, mais bien d'évaluer localement les adaptations nécessaires à une organisation plus efficiente du maillage territorial de l'Etat.

Les motifs des ajustements en cours - meilleure cohérence territoriale et rééquilibrage au sein du département - sont ceux visés par mes instructions du 18 avril 2011 sur les modifications de limites d'arrondissements, que la Cour semble ignorer. Cette circulaire, qui invite

les préfets à reprendre les « travaux relatifs aux limites d'arrondissement », vise notamment à réduire les arrondissements chefs-lieux, ceux dont la population a en général le plus augmenté, où les enjeux urbains sont majeurs et dont les sous-préfets en charge, les secrétaires généraux, sont le plus mobilisés par leurs autres missions. Cette orientation, que le ministère entend poursuivre avec conviction, doit aboutir à élargir la compétence territoriale des autres arrondissements tout en consolidant leur cohérence au regard, notamment, des logiques de bassins de vie et d'emploi et des évolutions de l'intercommunalité.

Le ministère de l'intérieur n'a donc pas une « attitude attentiste » comme le décrit le rapport ; en outre le choix d'en confier la responsabilité aux préfets correspond aux dispositions de l'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales (introduit par l'article 135 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales).

Au regard de ces enjeux et dans le prolongement de la réforme d'ensemble de l'administration territoriale de l'Etat, la modernisation des sous-préfectures est largement engagée.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a identifié un volet particulier consacré à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate) dans lequel le réseau des sous-préfectures est résolument impliqué à travers plusieurs mandats de réforme liés à la rationalisation du processus de délivrance des titres, à la réduction des effectifs des fonctions support ou à la centralisation du contrôle de légalité en préfecture. Ces mandats ont été rigoureusement mis en œuvre. S'agissant du contrôle de légalité, la Cour omet de préciser que si le contrôle est désormais centralisé en préfecture, c'est d'abord pour en améliorer l'homogénéité, la qualité et l'efficacité, et que les moyens de conseil et d'appui à l'intercommunalité, les plus essentiels pour les élus locaux, se trouvent globalement maintenus.

La directive nationale d'orientation 2010-2015 pour les préfectures a décliné sur ces bases l'ensemble des volets concernant l'organisation et les missions du réseau en s'appuyant sur les réflexions antérieurement conduites. La DNO précise que la sous-préfecture n'a plus pour vocation d'être organisée sur le modèle de la préfecture. Ses fonctions de guichets seront fortement réduites et son activité première sera celle d'une administration de mission tournée vers le développement local.

Cette évolution de la structure est indissociable de celui de la fonction de sous-préfet dans la mesure où elle doit être configurée comme une équipe d'appui au sous-préfet. Sans pour autant remettre en cause les autres missions des sous-préfets évoquées précédemment, les missions à vocation départementale ou d'intérêt régional (article 14) qui peuvent être confiées aux sous-préfets constituent une potentialité offerte pour mieux asseoir les fonctions de la sous-préfecture et du sous-préfet dans leur

environnement local : l'intérêt de mieux mobiliser les outils contractuels pilotés au niveau régional (CPER et programmes européens par exemple) au profit du développement local ou de prendre en charge des sujets transfrontaliers avec l'appui des services régionaux ou encore de suivre des grands projets d'infrastructures en sont des illustrations tangibles. Elles valorisent 1'expertise de fonctionnaires de haut niveau, que celle-ci résulte de leurs compétences propres ou des problématiques majeures de leur arrondissement.

Ces missions engagent pleinement le sous-préfet qui en est chargé, des délégations spéciales lui permettant de s'adosser aux services des préfectures, des DDI ou des directions régionales. La répartition des rôles ainsi organisée, le risque de doublons est faible. Il en est de même avec les sous-préfets chargés de mission, dont le périmètre est cadré par les champs de délégation qui lui sont précisément confiés.

A l'inverse du constat du rapport, l'objectif du ministère est de mettre un terme à la déconnexion qui prévalait antérieurement entre l'action du sous-préfet et celle de la sous-préfecture, quasi-exclusivement orientée vers la production de titres et le contrôle de légalité.

La modernisation et la centralisation des titres sont des entreprises complexes et sans doute parmi les plus considérables de la RGPP puisqu'elles touchent chaque citoyen et chaque étranger résidant sur le territoire. Le réseau des préfectures et sous-préfectures a été l'un des principaux acteurs de la modernisation des procédures et son engagement efficace dans la réforme est souligné par la direction générale de la modernisation de l'Etat, notamment pour ce qui concerne la qualité de l'accueil et des prestations aux usagers. Que son plein effet succès ne soit pas immédiat n'appelle pas d'observations particulières compte tenu de l'ampleur de la réforme et de la date récente de sa mise en œuvre.

Ainsi, s'agissant du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), les difficultés de mise en place du système enregistrées en 2009 sont désormais dépassées et 2012 sera l'année du passage vers une gestion normalisée de cette application. L'actualité est à l'optimisation « en gestion » des fonctionnalités du système, comme pour toutes les autres applications, par exemple par la dématérialisation du changement d'adresse, opérationnelle depuis le 3 janvier 2012, ou à travers le contrôle des professionnels habilités, auquel se consacre une part croissante des effectifs des préfectures et sous-préfectures. L'objectif est bien de réduire la nécessité pour l'usager de se rendre à un guichet de préfecture ou de sous-préfecture (25 % des actes motivant un tel déplacement de l'usager relèvent des deux procédures qui sont ou seront dématérialisées au début 2012).

Enfin, loin d'avoir fait preuve d'un « manque d'accompagnement social », le ministère de l'Intérieur apporte une attention toute particulière à la mise en œuvre du volet RH de la DNO, notamment à travers des projets

de service qui se mettent en place dans les sous-préfectures, et un dispositif d'accompagnement RH.

Le ministère a délibérément écarté la mise en œuvre de mobilités forcées, dont le coût social et financier aurait pu être élevé, dans une période où, par ailleurs, les agents des préfectures ont été soumis à de fortes contraintes liées à la mise en œuvre de la réforme territoriale et aux suppressions d'emplois. Une adaptation progressive des profils et des moyens à l'évolution des missions a été privilégiée, associant à la fois la gestion des mobilités et l'évolution des compétences. La fusion des corps administratifs du ministère de l'intérieur (police et gendarmerie) et le plan national de formation en sont les instruments principaux. Le plan de formation fait désormais l'objet d'une déclinaison spécifique destinée aux personnels de sous-préfectures avec un déploiement dès le début de l'année 2012 en deux phases : une expérimentation de l'offre de formation à destination de quelques sous-préfectures dans un premier temps, et une généralisation à la fin du premier semestre 2012.

Enfin, l'affirmation selon laquelle l'affectation des agents en sous-préfecture et non au niveau départemental « est un obstacle majeur à leur redéploiement » doit être nuancée : l'affectation au niveau de l'arrondissement correspond en effet à la notion de résidence administrative, qui emporte la nécessité d'un examen par la commission administrative paritaire en cas de changement. Cette procédure, qui présente la garantie de la transparence et de la maîtrise des mouvements et des affectations, ne constitue pas, en tant que telle, un obstacle à leur mobilité, mais en définit le cadre juridique, au demeurant largement répandu dans la fonction publique.

Plus généralement, il n'y a rien d'étonnant à constater qu'une directive nationale d'orientation portant sur les années 2010 à 2015 n'ait pas produit tous ses effets à la fin de sa deuxième année d'application. L'approfondissement de la mise en œuvre de la DNO constitue donc une étape essentielle pour accompagner et approfondir la démarche de modernisation des sous-préfectures.

Enfin, la question de l'immobilier des sous-préfectures ne saurait être traitée unilatéralement par l'Etat.

La Cour impute avec raison les caractéristiques du parc immobilier des sous-préfectures à l'histoire de sa constitution. Les lois de décentralisation ont institué un cadre juridique qui conjugue la propriété des bâtiments des sous-préfectures qui appartiennent, dans la plupart des cas, aux conseils généraux, avec l'affectation de droit de ces locaux aux besoins des sous-préfectures.

Ce régime de mise à disposition est une donnée contraignante pour toute évolution d'envergure, qui n'est pas envisageable sans modification du cadre législatif. Des solutions de restructuration ont pu être trouvées, localement et ponctuellement, au gré d'opportunités saisies avec les conseils

généraux concernés ; ces exemples ne peuvent cependant pas être érigés en règle générale. Si ce chantier mérite d'être ouvert, le ministère y apportera toute sa contribution et je suis disposé dans ce cadre à engager la réflexion avec les représentants des conseils généraux sur le régime juridique de cette évolution qui ne saurait, en l'état du droit, être conduite de manière unilatérale par l'Etat.

Il est probable que les solutions qui pourraient être envisagées ne seraient pas neutres pour l'Etat, dans la mesure où les conseils généraux ne sont souvent pas demandeurs de récupérer ces locaux souvent peu fonctionnels et que, dans ces conditions, les économies de fonctionnement qui pourraient être dégagées seraient largement grevées du coût des solutions des réinstallations à prévoir.

La Cour estime pour l'année 2010 que 17 % des moyens nationaux et régionaux ont été consacrés à cet immobilier. L'effort ainsi consenti n'apparaît pas, contrairement à ce qui est suggéré, hors de proportion au regard des 24 % que représente le parc immobilier des sous- préfectures. Il correspond bien à la mise en œuvre d'une stratégie nationale établie visant à conforter les sous-préfectures les plus sollicitées. La liste des opérations en cours en atteste : Aix-en-Provence (7,4 M€), Libourne (1,5 M€), Montbéliard (6,45 M€), Mulhouse (7,52 M€), Saint-Malo (6,45 M€), Reims (7,4 M€).

Enfin, la Cour se préoccupe à juste titre de l'avancement du dossier de la sous-préfecture de Saint-Denis. Comme il lui a déjà été précisé, les négociations avec le ministère du Budget pour l'utilisation conjointe de l'ancien bâtiment de « l'Humanité » sont en bonne voie, ce qui devrait permettre à ce dossier d'avancer désormais très rapidement.

Ces observations traduisent la conviction du ministère que les sous-préfets et les sous-préfectures ont toute leur place dans le contexte actuel des territoires, a fortiori en période de crise. Cette conviction n'obère en rien, bien au contraire, la nécessité et l'engagement de poursuivre l'action d'adaptation par une approche plus globale sur le niveau infra-départemental de l'Etat, entreprise à laquelle je m'attache dans un cadre interministériel sur lequel je souhaite des avancées aussi rapides que possible.

Troisième partie
La gestion publique

Chapitre II

La gestion des ressources humaines

1 - La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense

2 - La formation initiale et le recrutement des enseignants

3 - La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales

1

La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense

PRESENTATION

Agents publics régis par un cadre juridique se référant tout à la fois au droit public et au droit du travail, les ouvriers de l'Etat représentent aujourd'hui moins de 2 % des personnels de la fonction publique d'Etat.

Ces agents sont principalement employés par trois ministères : ceux chargés de la défense, de l'équipement et de l'intérieur. Leur effectif total a fortement diminué au cours de la période 1992-2010, passant de 79 690 personnes à 44 511 au 31 décembre 2010. Les dépenses correspondantes pour l'Etat s'élevaient, en 2010, à environ 2 Md€ (1 Md€ pour la masse salariale des personnels en activité, 1 Md€ pour les pensions versées).

Le rapport public annuel 2011[417] *de la Cour a évoqué la situation des ouvriers de l'Etat du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile et relevé les irrégularités et insuffisances de leur gestion.*

Le présent rapport public traite des ouvriers de l'Etat qui dépendent du ministère de la défense, dont l'effectif, bien qu'en forte réduction, est encore de près de 30 000 personnes, employées directement par le ministère, par ses établissements publics ou par certaines entreprises de défense.

Ce personnel comprend deux grandes catégories : les ouvriers de l'Etat à proprement parler et les techniciens à statut ouvrier.

La plupart des postes d'ouvriers de l'Etat sont accessibles avec un diplôme de niveau certificat d'aptitude professionnel (CAP) ou brevet d'études professionnelles (BEP), même si certains d'entre eux ne requièrent aucun diplôme ; le niveau de qualification le plus élevé correspond au niveau du baccalauréat professionnel. Les ouvriers de

[417] Rapport public annuel 2011, tome 2, Les observations des juridictions financières, troisième partie, chapitre 2, p. 585

l'Etat peuvent devenir ensuite chefs d'équipe lorsqu'ils exercent des fonctions d'encadrement.

Le baccalauréat professionnel, voire un cycle de deux années d'études supérieures, est exigé pour les techniciens à statut ouvrier, recrutés directement ou issus de la catégorie des ouvriers de l'Etat.

Le statut spécifique des ouvriers de l'Etat a été créé afin de permettre à l'Etat de disposer de personnels susceptibles d'assurer des tâches de fabrication ou de maintenance de différents équipements, notamment militaires.

Toutefois, les importantes restructurations intervenues depuis plus de quinze ans dans le secteur industriel de l'armement ont considérablement réduit ces besoins. De plus, alors que ces ouvriers, possédant, pour certains, des connaissances et des compétences techniques de haut niveau, devraient exercer leur activité dans des domaines ayant de fortes caractéristiques industrielles, un grand nombre d'entre eux occupent des fonctions qui ne répondent pas à ces critères.

En examinant la gestion des ressources humaines au ministère de la défense, la Cour a constaté que le recours au statut des ouvriers de l'Etat reste encore très important, alors même qu'il est fort coûteux pour les finances publiques. En outre, la gestion de ces agents, souvent défaillante, comporte de nombreuses irrégularités.

I - Un statut détourné de sa finalité

A - Un statut ancien pour des effectifs encore nombreux

Les premiers recrutements d'ouvriers de l'Etat remontent au dix-septième siècle.

Ils sont étroitement liés à la décision du pouvoir royal de doter la France d'une importante flotte de guerre construite dans des chantiers navals militaires, ce qui exigeait de recruter et de fidéliser une main-d'œuvre aux compétences techniques éprouvées. Puis, au cours des dix-neuvième et vingtième siècles, le recours à cette catégorie de personnel s'est généralisé au ministère de la défense.

Chaque armée s'est, en outre, dotée d'une réglementation spécifique pour gérer ses ouvriers de l'Etat.

Ultérieurement unifié, le cadre juridique actuel, qui régit l'ensemble des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense, est original, car fait, tout

à la fois, d'emprunts au droit du travail et de références à celui de la fonction publique. Ainsi, l'évolution de la rémunération de ces personnels est étroitement calquée sur celle des entreprises privées de l'industrie métallurgique implantées dans la région parisienne, alors qu'en revanche, les règles retenues en matière d'avancement ou de discipline s'inspirent du droit de la fonction publique.

De même, si certaines conditions de départ en retraite sont régies par le droit public, la définition de l'assiette de calcul des droits à pension ressort du droit privé. Cette assiette comprend ainsi, outre le salaire de base, les heures supplémentaires et certaines primes. En revanche, comme pour les fonctionnaires, la pension de retraite est calculée sur la base de la rémunération des six derniers mois d'activité.

Dans le secteur de la défense, les ouvriers de l'Etat sont employés soit dans les services ou structures du ministère lui-même, soit dans les établissements publics à caractère administratif sous tutelle ministérielle, soit dans deux entreprises d'armement, DCNS et NEXTER.

En 1989, en effet, l'activité des établissements de la direction des armements terrestres, constituant le Groupement industriel des armements, a été transférée à une société nationale, GIAT industrie. Les personnels ouvriers de l'Etat affectés dans ces structures ont été, eux aussi, transférés. Ils ont pu conserver leur statut particulier au sein de la nouvelle entreprise, devenue ultérieurement NEXTER. De même, en 2001, l'achèvement de la transformation de la direction des constructions navales en entreprise nationale, DCNS, s'est accompagné de la mise à la disposition de cette entreprise des personnels au statut d'ouvrier de l'Etat, auxquels fut accordé le même avantage.

Fin 2010, dans le secteur de la défense, le total des agents régis par ce statut s'élevait à 29 868 personnes physiques. Avec plus de 23 600 personnes employées, dont 22 140 « ouvriers de l'Etat » et 1 545 « techniciens à statut ouvrier », le ministère de la défense est le premier employeur de cette catégorie de personnel. Les établissements publics à caractère administratif relevant du secteur de la défense comptent 404 « ouvriers de l'Etat » et les industries de l'armement respectivement 447 ouvriers et techniciens à statut ouvrier pour NEXTER et 5 332 pour DCNS.

Bien que l'effectif des ouvriers de l'Etat au sein du ministère de la défense reste substantiel, l'évolution enregistrée au cours de la dernière décennie a été marquée par une forte diminution (- 44 %) de leur nombre, qui s'élevait encore à 45 200 équivalents temps plein (ETP) en 2001.

B - Une utilisation excessive du statut

Ce statut avait été conçu pour répondre à des besoins spécifiques exigeant de disposer, au sein de l'Etat, de compétences et de qualifications professionnelles ne ressortissant pas des critères habituellement retenus dans la fonction publique.

Le recours à ce statut particulier a, dans les faits, été excessif et souvent peu justifié.

La nomenclature des professions et des spécialités pour lesquelles il est possible de recruter des ouvriers de l'Etat comporte des métiers très variés. Parmi les activités concernées, figurent l'aéronautique, la pyrotechnie, l'électronique, l'informatique ou encore la mécanique. Toutefois, au fil du temps, cette liste ouverte au recrutement s'est considérablement allongée et diversifiée. S'y ajoutent des emplois de cuisinier, de charpentier, de maçon, d'ouvrier d'entretien des textiles, et aussi de conducteur, d'ouvrier chargé de la sécurité ou de la gestion des achats ou des stocks, voire de jardinier et de secrétaire.

Près de deux ouvriers de l'Etat sur trois dépendant du ministère de la défense travaillent dans l'une des trois armées, le plus grand nombre se trouvant au sein de l'armée de terre. L'ensemble des trois armées, en y incluant le service industriel de l'aéronautique et la direction générale de l'armement (DGA), en emploie plus de 80 %.

Les entités les employant sont à la fois nombreuses et fort différentes les unes des autres, qu'il s'agisse de leur domaine d'activité ou du volume de leur effectif, puisque des postes sont occupés par des ouvriers de l'Etat tant dans un petit nombre de structures de taille importante que dans un très grand nombre de petits établissements : plus de 40 % d'entre eux comptent 10 ouvriers de l'Etat ou moins.

Ces ouvriers de l'Etat sont en poste dans les bases de soutien du matériel, les régiments du matériel, les bases militaires – principalement celles de l'armée de l'air –, les centres d'expertise et d'essais, les régiments et, naturellement, les ateliers industriels de l'aéronautique. Cependant, près de 20 % exercent leur activité dans des structures purement administratives, au sein d'écoles, dépendant principalement de la délégation générale pour l'armement (DGA), dans des hôpitaux militaires, dans les états-majors ou dans certains musées du ministère.

Ainsi, en 2009, seulement 43 % des ouvriers de l'Etat en activité appartenaient à une branche professionnelle correspondant à des spécialités jugées prioritaires par le ministère de la défense pour maintenir en condition opérationnelle le matériel des armées, à savoir

l'aéronautique, la mécanique, la pyrotechnie et les centres d'expertise et d'essais, les techniques de l'électronique, de l'électrotechnique et de l'informatique.

Plus de la moitié de l'effectif de ces ouvriers de l'Etat, au ministère de la défense, a été recrutée pour accomplir des tâches moins techniques, notamment dans le bâtiment ou la restauration, normalement confiées dans les autres ministères à des personnels administratifs ou techniques relevant de la fonction publique, voire externalisées.

Il est regrettable que le statut des ouvriers de l'Etat ait été ainsi utilisé pour pourvoir des emplois qui pouvaient relever de la fonction publique.

C - Une politique de recrutement tardivement réformée

Le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées nécessite sans conteste que le ministère de la défense dispose, dans certains secteurs professionnels, de personnels ouvriers maîtrisant des compétences spécialisées, également recherchées par les entreprises privées. Sa politique de recrutement dans ce domaine peut se heurter à la concurrence des offres d'emploi émanant du secteur privé. Le ministère a, en outre, besoin de fidéliser les personnes recrutées afin d'éviter que ne se produise une rotation trop importante ou trop rapide des agents, coûteuse et nuisible à la qualité et à la continuité des services concernés.

Dans cette optique, ouvrir des postes d'ouvrier de l'Etat à des candidats possédant les qualifications souhaitées aurait pu se révéler judicieux, à condition que leurs compétences et leurs emplois correspondent bien aux besoins prioritaires et spécifiques du ministère.

Or il n'en a pas été ainsi. Les données disponibles, qui portent sur la période 2005-2008, faute de recensement des données antérieures dans le système d'information du ministère, font apparaître un certain recentrage des recrutements sur les métiers de l'aéronautique, de la mécanique, de la pyrotechnie, de l'électronique et de l'électrotechnique. Toutefois, cette réorientation a été tardive et incomplète.

Ainsi, en 2005, un peu moins de trois recrutements sur quatre concernaient des spécialités professionnelles prioritaires au regard des besoins des structures chargées du maintien en condition opérationnelle du matériel des armées, et plus d'un quart des recrutements correspondaient encore à des métiers et des emplois plus classiques, non stratégiques pour le ministère, dont l'exercice revient normalement à des fonctionnaires ou à des contractuels de l'Etat.

En 2005, sur 210 recrutements, dix-huit concernaient la branche logistique, alors que près d'un ouvrier de l'Etat sur quatre appartenait déjà à ce secteur et vingt relevaient de la branche sécurité. En 2006 et 2007, ce sont encore respectivement trente et dix-neuf ouvriers de l'Etat qui ont été recrutés dans le domaine logistique. Au total, ce type de recrutement n'exigeant en rien de recourir au statut des ouvriers de l'Etat a concerné 20 % des effectifs d'ouvriers de l'Etat recrutés en 2005, 12 % en 2006, 15 % en 2007.

Ce n'est qu'en 2008 que ce pourcentage a fortement diminué, passant à 3 %. Si aucun recrutement d'ouvrier de l'Etat n'est intervenu en 2009, ce n'est qu'en raison du nouveau moratoire sur ces embauches imposé par le ministère du budget. Ainsi, alors que le ministère pouvait recruter des fonctionnaires sur les emplois administratifs et les emplois techniques les plus courants, comme ceux de l'entretien des bâtiments, de la restauration ou, encore, du gardiennage, il a eu recours à l'embauche d'ouvriers de l'Etat pour pourvoir ce type de postes.

Cette situation est d'autant plus critiquable que, dès 1995, un premier moratoire sur les embauches sous statut d'ouvrier de l'Etat avait été instauré, avec la possibilité d'y déroger, à la condition que les embauches envisagées concernent les seules spécialités professionnelles spécifiques aux activités de maintenance aéronautique, de pyrotechnie, ou à l'entretien des moteurs diesel ou du matériel réfrigérant.

Par ailleurs, les efforts de ce ministère pour diversifier les cadres de recrutement permettant de couvrir ses besoins de personnels spécialisés sont récents. Ce n'est qu'en 2007 qu'un texte réglementaire a été pris permettant aux fonctionnaires d'exercer davantage de métiers techniques. Cette faculté a été, en 2010, élargie à des spécialités pointues, par exemple dans les domaines de l'aéronautique ou de la pyrotechnie.

Enfin, compte tenu du moratoire sur les recrutements d'ouvriers de l'Etat en vigueur depuis 2009, le ministère a été autorisé, à titre exceptionnel et seulement pour pouvoir disposer de compétences spécifiques, à recruter de nouveaux agents sur des contrats à durée déterminée susceptibles d'être transformés à terme en contrats à durée indéterminée. Il est proposé à ces agents une rémunération comparable à celle offerte par le secteur privé.

Le ministère estime que, dans l'immédiat, ses besoins ont été satisfaits. Il craint cependant que ce nouveau cadre de recrutement ne présente pas les garanties nécessaires de pérennisation des compétences, et que ces agents contractuels, après avoir été formés et avoir acquis une expérience, répondent aux offres plus attractives du secteur privé. Le

ministère dressera un bilan de la mise en œuvre de ce nouveau processus de recrutement en 2012.

La Cour préconise que les besoins du ministère de la défense en personnels ouvriers continuent à être couverts, quelle que soit leur nature, par la mobilisation d'autres cadres juridiques que celui régissant les ouvriers de l'Etat, c'est-à-dire par le recrutement de fonctionnaires ou de contractuels, sans exclure la possibilité d'externaliser certaines activités.

Le ministère de la défense a indiqué qu'il partageait l'avis de la Cour sur le principe de l'arrêt du recrutement de nouveaux ouvriers de l'Etat.

II - Un statut coûteux pour les finances publiques

A - Des rémunérations élevées

Les ouvriers de l'Etat bénéficient en moyenne d'une rémunération plus élevée que celle servie aux fonctionnaires de l'Etat.

Sur la période 2000-2010, en euros constants, à fonctions comparables, les rémunérations servies aux ouvriers de l'Etat sont nettement supérieures à celles des fonctionnaires du ministère de la défense.

Ainsi, la comparaison des rémunérations perçues par un ouvrier de l'Etat et par un fonctionnaire sans qualification professionnelle particulière, susceptibles l'un et l'autre d'exercer des professions comparables, met en évidence que l'écart salarial annuel net oscille, suivant les années, entre 1 512 et 3 816 euros. Entre un ouvrier de l'Etat et un ouvrier fonctionnaire qualifié, l'écart le plus faible sur cette période a atteint 1 692 euros et le plus important 4 488 euros. Pour deux chefs d'équipe, l'écart le plus important s'est même élevé jusqu'à 4 776 euros annuels.

A titre d'exemple, pour 2009, à niveau d'emploi comparable, un ouvrier polyvalent ou de service ayant le statut d'ouvrier de l'Etat a gagné environ 1 920 euros de plus par an qu'un agent technique fonctionnaire au même niveau. Un ouvrier de l'Etat qualifié a perçu environ 3 600 euros de plus en salaire net qu'un fonctionnaire au même niveau tout comme le chef d'équipe ouvrier de l'Etat, comparé à un fonctionnaire technique de niveau similaire, employé lui aussi au ministère de la défense. Cet écart représente, pour un fonctionnaire non qualifié, l'équivalent de 1,1 mois de rémunération, pour un fonctionnaire qualifié, pratiquement 2 mois de

rémunération et, pour un fonctionnaire chef d'équipe, 1,9 mois de rémunération.

En 2009, la rémunération moyenne nette avec primes d'un ouvrier de l'Etat hors catégorie B, soit l'un des niveaux les plus élevés accessibles, était supérieure de près de 2 300 euros par an à celle perçue par un ingénieur d'études et de fabrications du ministère de la défense.

La rémunération moyenne nette d'un chef d'équipe hors catégorie B ou C, de l'ordre de 3 400 euros par mois, est comparable à celle d'un ingénieur divisionnaire d'études et de fabrication.

Les modalités de calcul de l'évolution des salaires des ouvriers de l'Etat sont plus favorables que celles de la fonction publique.

Sur la période 2005-2009, l'évolution des salaires des ouvriers de l'Etat, calculée en fonction de celle des salaires observée dans l'industrie métallurgique parisienne, a été de l'ordre de 3 % en rythme annuel, toujours supérieure à l'indice des prix, tandis que celle constatée dans la fonction publique a oscillé suivant les années entre 0,5 % et 1,8 %.

Ces mécanismes d'indexation ont été suspendus pour les exercices 2011 et 2012.

Pour le futur, il conviendrait que le ministère envisage d'autres modalités d'évolution des salaires, plus proches de celles de la fonction publique. Le ministère de la défense ne se déclare pas opposé à une telle évolution, « sous réserve de mesures adaptées de compensation », a-t-il indiqué.

Toujours au cours de la période 2000-2010, si l'évolution du salaire net des ouvriers de l'Etat sans qualification (1 % des effectifs) a été voisine de celle de la rémunération nette des ouvriers fonctionnaires, celle du salaire net des ouvriers de l'Etat qualifiés et des chefs d'équipe a été supérieure de 10 points (+ 30 %) à celle de la rémunération nette (+ 20 %) des fonctionnaires exerçant des activités comparables.

Enfin, la structure des rémunérations des ouvriers de l'Etat a enregistré une déformation sensible entre 2003 et 2009, avec un glissement vers les niveaux les plus élevés.

Si le même phénomène peut être observé dans les industries de l'armement, chez NEXTER et DCNS, c'est au ministère de la défense que les plus hauts niveaux de rémunération ont été atteints. Ainsi, au cours de ces années, le pourcentage des ouvriers de l'Etat classés dans les deux premiers groupes de rémunération a été divisé par deux, tandis que celui des ouvriers de l'Etat accédant aux niveaux les plus élevés de rémunération (hors groupe à hors catégorie C) a doublé.

Ces modes de calcul très favorables conduisent à une évolution dynamique de la masse salariale qui a, en 2009, absorbé les gains procurés par la réduction des effectifs et qui atteint 1,04 Md€ en 2009.

B - Une politique d'avancement favorable

Le ministère de la défense a défini ses propres règles en matière de promotion professionnelle des ouvriers de l'Etat. Il a retenu deux types d'avancement : l'avancement au choix, permettant d'accéder à un échelon ou à un groupe de rémunération supérieurs de manière accélérée, et l'avancement à l'ancienneté.

Les règles d'avancement de groupe ont été modifiées en 2007. Elles étaient en effet fondées sur l'existence de vacances d'emploi dans le groupe supérieur mesurée au niveau de chaque établissement. Dans un contexte marqué par de nombreux départs en retraite, il en résultait un taux d'avancement très élevé, de nature à déséquilibrer la structure des groupes professionnels en gonflant artificiellement les effectifs jouissant des niveaux de rémunération les plus hauts.

Le nouveau système consiste à déterminer le nombre des ouvriers qui remplissent les conditions pour être promus, puis à appliquer à cette assiette un taux de promotion défini par le ministère de la défense. Il permet, *a priori*, de maintenir les équilibres entre les différents groupes professionnels, puisque c'est le ministère qui fixe ce taux d'avancement par arrêté, dans le cadre de la concertation menée avec les organisations syndicales.

Dans les faits toutefois, le taux d'avancement retenu par le ministère pour la période triennale 2009-2011 n'est pas respecté, alors que les décisions prises en matière d'avancement ont des incidences budgétaires non négligeables.

En 2008, le taux d'avancement des ouvriers non chefs d'équipe, fixé à 12 %, s'est, en réalité, établi à 13,8 %. En 2009, si le taux retenu était d'emblée plus élevé qu'en 2008 (13,4 %), le taux réalisé fut lui aussi plus élevé (13,9 %). Pour les ouvriers chefs d'équipe, les écarts constatés sont encore plus sensibles : en 2008, au taux ministériel fixé à 13,2 % a été substitué un taux réel de 16 % et le processus fut identique en 2009, le taux réel atteignant 15,7 % au lieu des 13,4 % arrêtés par le ministère.

Ces écarts sont dus aux modalités de mise en œuvre du taux ministériel. Appliqué par grands services, il subit, en outre, l'effet conjugué de deux règles de calcul aux effets favorables en matière d'arrondis. Ces écarts sont également dus au fait que l'assiette permettant de déterminer le taux d'avancement n'est pas connue de manière définitive

au moment de la négociation entre le ministère et les organisations syndicales, car elle est tributaire de l'enregistrement, dans le système d'information des ressources humaines, des promotions intervenues au titre de l'année précédente, enregistrement qui est loin d'être toujours exact.

En conséquence, par rapport au volume de promotions qui aurait résulté de l'application stricte du taux ministériel, les ouvriers de l'Etat ont bénéficié, en 2008, de 312 promotions supplémentaires et l'année suivante de 75. Il en a été de même pour les chefs d'équipe qui ont bénéficié de 50 promotions supplémentaires en 2008 et de 30 en 2009.

En tout état de cause, le taux d'avancement, dont bénéficient les ouvriers de l'Etat et les chefs d'équipe, est nettement supérieur à celui retenu pour les fonctionnaires en 2009 : 9 % pour les fonctionnaires de catégorie A, 8 % pour ceux de catégorie B et 13 % pour la catégorie C.

Le ministère de la défense espère pouvoir réaliser une économie estimée à plus de 5 M€ par an du fait de la mise en place des nouvelles règles d'avancement. Celle-ci ne sera acquise que si, *a minima*, ces nouvelles règles sont respectées, ce qui n'est pas assuré compte tenu des pratiques en vigueur relevées par la Cour.

Le ministère de la défense a donné son accord à la mise en place d'un groupe de travail sur l'avancement des ouvriers de l'Etat, demandé par la direction du budget, afin d'assurer une meilleure maîtrise des coûts. Le ministère envisage de confier la gestion des avancements aux centres ministériels de gestion, ce qui devrait réduire le nombre des autorités intervenant dans cette procédure et en assurer une plus grande maîtrise.

C - Un régime de retraite favorable

Les ouvriers de l'Etat bénéficient d'un régime spécial de retraite, institué en 1928, avec la création du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOIE). Il leur permet de cumuler les avantages du secteur public et du secteur privé.

Tout d'abord, ce régime présente de fortes similitudes avec celui des fonctionnaires. Il faut au moins quinze ans de services effectifs pour prétendre à une pension dont le montant est calculé en tenant compte de la catégorie professionnelle au sein de laquelle le demandeur exerce son activité depuis au moins six mois avant la date prévue de son départ en retraite. Les modalités de calcul des annuités liquidables sont alors identiques à celles appliquées aux fonctionnaires, la revalorisation des pensions étant là aussi liée à l'évolution prévisionnelle moyenne annuelle des prix à la consommation.

Cependant, certaines caractéristiques le rapprochent des règles en vigueur dans le secteur privé : l'assiette des éléments retenus pour le calcul de la pension comprend non seulement le montant du salaire versé depuis au moins six mois avant le départ en retraite, mais encore les heures supplémentaires perçues, la prime de rendement et les primes de fonction.

De plus, les ouvriers de l'Etat ayant accompli au moins quinze ans de services dans des emplois comportant des risques particuliers d'insalubrité peuvent partir en retraite à l'âge de 55 ans.

Les conséquences financières de ce régime sont loin d'être négligeables.

Les charges de pension représentent une dépense annuelle équivalente à la masse salariale. Leur forte croissance au cours des années récentes - 14 % entre 2006 et 2010 - se poursuivra en raison des volumes de départs en retraite prévisibles.

Le financement de ce régime spécial de retraite dépend de la subvention versée par le budget de l'Etat (1,03 Md€ en 2011) inscrite au budget du ministère de la défense. Le creusement inéluctable de l'écart entre les cotisations assises sur les rémunérations et les pensions aggravera cette charge.

III - Une gestion lacunaire

A - Une connaissance approximative des personnels

Compte tenu de sa configuration, le système d'information des ressources humaines, dénommé ALLIANCE, n'autorise qu'une connaissance imparfaite de cette catégorie de personnel, notamment parce qu'il ne permet pas d'interroger facilement les dossiers des agents du ministère afin de connaître les événements antérieurs ayant ponctué leur carrière.

En effet, le changement de système informatique, intervenu en 2007, s'est soldé par la perte des informations antérieures à cette année. De même, il n'est pas possible de disposer de données rétroactives sur les effectifs ayant été concernés par les restructurations successives.

Les informations relatives à la durée du temps de travail sont fragmentaires. Au niveau central, le ministère ne dispose que de données théoriques et si la mise en place de la réduction du temps de travail a induit une réflexion sur l'organisation de celui-ci, à la fois sur le plan

juridique et en termes d'efficacité économique, les éléments recueillis ne permettent pas d'évaluer les incidences de ces nouvelles règles d'organisation du travail.

Cette réduction du temps de travail n'a pas toujours été mise à profit pour adapter l'organisation du travail à la nature des activités et aux fluctuations des plans de charge. Ainsi, dans le secteur aéronautique, la mise en place de cycles d'activité réellement adaptés aux besoins n'a pas toujours été recherchée.

Enfin, si la mise en œuvre des horaires variables a été revue afin d'accroître les plages fixes, le ministère de la défense ne semble pas être allé au bout du processus permettant de respecter un indispensable équilibre entre la souplesse des horaires d'arrivée et de départ, accordée aux salariés, et les contraintes imposées par l'activité, notamment dans le domaine des munitions. Parfois, la semaine de travail peut être réduite de manière sensible, compte tenu de la désorganisation des équipes, entraînée par le jeu des horaires variables, ou du fait des récupérations attachées à ce type d'organisation du travail.

Le ministère ne dispose pas davantage d'une connaissance consolidée des heures supplémentaires effectuées par les ouvriers de l'Etat, alors que celles-ci entrent dans le calcul des droits à retraite. Le ministère de la défense a indiqué qu'il mettrait en place ce suivi et fixerait des règles afin de limiter au maximum le recours aux heures supplémentaires, notamment en fin de carrière.

Enfin, le ministère n'a pas de données récentes sur l'absentéisme des ouvriers de l'Etat, alors que le nombre moyen de jours d'absences par agent appartenant à ce corps est plus élevé que celui constaté pour les fonctionnaires (2 à 3 jours d'absence de plus par an) ou pour les non-titulaires de la fonction publique (entre 8 à 10 jours de plus).

B - Des rémunérations aux fondements juridiques souvent fragiles

Le montant de la rémunération principale des chefs d'équipe est fixé par un bordereau des salaires signé par le ministre de la défense, comme pour les ouvriers de l'Etat non chefs d'équipe et les techniciens à statut ouvrier. Ce montant comprend une majoration de 20 % du salaire afférent à l'échelon de classement des intéressés dans les différentes catégories professionnelles. Cette assiette de rémunération est, en outre, retenue pour calculer le montant d'un certain nombre de primes et indemnités, tel celui de « la prime de rendement ».

Or, si les modalités de calcul des rémunérations principales sont fixées par deux décrets du 31 janvier 1967, ces textes ne prévoient pas de dispositif particulier permettant de majorer le montant de la rémunération principale des chefs d'équipe. En conséquence, actuellement, environ 3 000 chefs d'équipe bénéficient d'une rémunération principale dépourvue de base juridique.

La rémunération des ouvriers surclassés n'est pas plus valide juridiquement. Ceux-ci, appelés à exécuter des travaux normalement effectués par des ouvriers classés dans un groupe professionnel supérieur au leur, bénéficient de la rémunération correspondant à ce groupe supérieur. Or ceci n'est prévu par aucun texte relatif au régime de la rémunération de base des ouvriers de l'Etat.

La prime de rendement instituée par une décision interministérielle du 28 mai 1947, dont bénéficient tous les ouvriers de l'Etat, comporte un taux plancher non prévu par son texte fondateur. De plus, elle est accordée aux techniciens à statut ouvrier sans aucune base juridique. Enfin, elle est intégrée au montant des indemnités versées aux ouvriers envoyés en stage dans les écoles ou centres d'instruction technique des armées et de l'Etat, alors que la décision interministérielle régissant cette prime ne le prévoit pas.

D'autres mesures indemnitaires sont fondées sur des bases juridiques fragiles, car elles reposent sur des textes pris ou modifiés par le seul ministre de la défense. Or les décrets de 1967 régissant la rémunération des ouvriers et techniciens à statut ouvrier précisent clairement que les primes et indemnités les concernant doivent faire l'objet de décisions interministérielles.

Ainsi en est-il :

- de l'indemnité de fonction des ouvriers des armées chargés de tâches de contrôle en usine ;
- de la prime de panier ;
- des indemnités et compensations des instructeurs, moniteurs d'apprentissage et moniteurs d'éducation physique ;
- de l'indemnité pour travaux dangereux, pénibles, insalubres ou salissants, y compris dans sa forme expérimentale initiée en 1976 à l'origine pour deux ans et toujours en vigueur ;
- de l'indemnité journalière compensatrice pour les personnels de cuisine ne pouvant être nourris, due également pendant la durée des congés payés ;
- des récompenses pour les inventions non brevetables et les travaux originaux ;

- de l'indemnité compensatoire pour frais de transport pour les ouvriers et fonctionnaires à statut ouvrier en fonction en Corse ;
- de l'indemnité compensatrice pour congés non pris ;
- de l'indemnité pour déplacements dans le cadre de sujétions particulières.

Le maintien de la rémunération en cas de mutation dans le cadre d'une restructuration présente une faiblesse juridique d'un autre type. Si l'on comprend bien l'objectif social de cette mesure, le maintien de toutes les composantes de la rémunération, y compris les heures supplémentaires correspondant à la « charge normale » dans l'emploi occupé par l'ouvrier avant sa mutation, peut aboutir à rémunérer des heures supplémentaires non effectuées.

Enfin, la qualification de la prime de rendement permettant sa prise en compte dans le calcul des droits à pension est le fait actuellement de simples lettres ministérielles, alors que ce type de qualification nécessite l'intervention d'un décret.

S'agissant du chantier indemnitaire, le ministère de la défense a indiqué que des travaux interministériels de consolidation des textes relatifs à la rémunération des ouvriers de l'Etat vont être menés en étroite concertation avec la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

C - Une gestion des emplois et des compétences dominée par l'accompagnement des restructurations

Confronté aux importantes restructurations ayant affecté les secteurs d'emploi des ouvriers de l'Etat, le ministère de la défense a eu le souci légitime de les accompagner socialement. Les reclassements ou les départs volontaires ont été organisés dans le cadre d'un plan d'accompagnement des restructurations (PAR) comprenant une palette diversifiée de mesures individuelles ou collectives. La dotation budgétaire correspondante s'est élevée à 220 M€ en 2010 et 238 M€ en 2011.

Un bilan exhaustif et clair des différentes mesures ou aides[418] mises en œuvre pour accompagner socialement et professionnellement les restructurations décidées reste à établir sur longue période afin de connaître le nombre des bénéficiaires et le coût de chaque mesure. Il est cependant incontestable que ce plan a permis au ministère de gérer les nécessaires restructurations dans des conditions socialement satisfaisantes, même si des personnels ont été trop souvent reclassés dans des emplois ne correspondant pas à leur qualification.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des ouvriers de l'Etat en fonction - et pour nombre d'entre eux appelés à le rester encore longtemps - laisse toutefois grandement à désirer, comme le ministère de la défense le reconnaît lui-même.

La réflexion du ministère sur la place et l'avenir des ouvriers de l'Etat dans le secteur de la défense a été insuffisante, qu'il s'agisse du recentrage de leur affectation dans les structures dédiées au maintien en condition opérationnelle des matériels militaires ou d'une éventuelle évolution de leurs fonctions vers des responsabilités de maîtrise d'ouvrage.

Ces possibilités pourraient s'appuyer sur les actions de formation auxquelles les ouvriers de l'Etat du ministère participent largement. Ils constituent le premier groupe professionnel bénéficiaire en nombre de journées de formation (31 % de celles-ci), devant les fonctionnaires civils du même ministère.

Le ministère paraît avoir pris conscience récemment de cette nécessité.

[418] Indemnité de départ volontaire avec un dispositif spécifique pour les ouvriers de l'Etat créant ou reprenant une entreprise, indemnité de conversion et de complément exceptionnel de restructuration, indemnité temporaire de mobilité et aide à la mobilité du conjoint, maintien de la rémunération en cas de mutation dans le cadre d'une restructuration, mise à disposition dans d'autres fonctions publiques, aide à la reconversion sous forme d'un congé rémunéré de reconversion à durée maximale de 12 mois.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le ministère de la défense a recruté des ouvriers dans un cadre bien particulier pour occuper des emplois industriels qui s'exerçaient dans les arsenaux militaires. Or, avec le temps, ce statut a été dévoyé de ses finalités et, aujourd'hui, un ouvrier de l'Etat sur deux appartient à une branche professionnelle dont les emplois, dans les autres ministères, sont occupés par des fonctionnaires ou des contractuels, à un coût moindre pour les finances publiques.

De plus, alors que l'Etat ne dispose plus d'arsenaux, le recours à ce statut paraît d'autant moins fondé que d'autres possibilités de recrutement de personnels hautement qualifiés ont été ouvertes au ministère.

Les rémunérations et le régime des retraites des ouvriers de l'Etat reposent sur une combinaison des règles du secteur public et du secteur privé appliquée généreusement.

Cette situation entraîne une très forte rigidité de la masse salariale des ouvriers de l'Etat, si bien que les bénéfices tirés de la baisse sensible de leurs effectifs sont limités. Parallèlement, la charge des pensions, déjà considérable, ne peut qu'augmenter, mettant le budget de l'Etat à forte contribution.

La gestion statutaire de ces ouvriers de l'Etat apparaît défaillante à bien des égards : rémunérations et primes sans fondement juridique, organisation du travail parfois inadéquate, absence de pilotage des heures supplémentaires, politique d'avancement ne respectant pas les règles fixées par le ministère lui-même.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *ne plus recourir au statut « ouvrier de l'Etat » pour satisfaire les besoins en emplois du ministère de la défense, de quelque nature qu'ils soient ;*
2. *évaluer le dispositif de recrutement sous contrat mis en œuvre depuis 2009 pour pourvoir les postes à haute technicité ;*
3. *revoir les règles d'évolution salariale ;*
4. *pour les ouvriers de l'Etat en activité au ministère de la défense :*
   - *régulariser les bases juridiques des rémunérations principales et des indemnités et primes versées à certains personnels ;*
   - *mettre en place un système d'information permettant de suivre dans la durée l'ensemble des paramètres nécessaires à la gestion de ces personnels et définir une*

réelle politique de gestion des emplois et des compétences ;

– *revoir les règles et les modalités de calcul des promotions ;*

5. *modifier en tant que de besoin l'organisation du travail pour mieux prendre en compte les contraintes d'activité, afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures et de limiter le recours aux heures supplémentaires ;*
6. *faire un bilan précis des mesures prises en faveur des ouvriers de l'Etat dans le cadre du plan d'accompagnement des restructurations.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de la défense et des anciens combattants	762
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	763

REPONSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

J'adhère dans l'ensemble aux recommandations qui y figurent, toutefois certains points appellent de ma part des compléments et des observations.

En premier lieu, je partage l'avis de la Cour qui recommande d'évaluer le dispositif de recrutement de contractuels mis en œuvre depuis 2009 pour pourvoir les postes à haute technicité. Cette évaluation sera conduite en 2012, à l'issue du premier contrat de trois ans, pour apprécier, notamment, si l'objectif de fidélisation, à moyen et long termes, de compétences particulièrement recherchées sur le marché de l'emploi est bien atteint. De fait, le recours à des contractuels n'est conçu que comme un complément, car la voie privilégiée de recrutement dans les emplois de niveau III de la filière technique est aujourd'hui celle de fonctionnaires du corps des agents techniques dont les spécialités de recrutement ont été redéfinies début 2009.

En second lieu, pour répondre aux observations de la Cour qui souligne les spécificités des règles d'évolution salariale des ouvriers de l'Etat, je crois utile de préciser que, pour 2011 et 2012, la règle d'indexation des salaires sur ceux de l'industrie métallurgique parisienne, a été suspendue, par parallélisme avec le gel du point d'indice de la fonction publique décidé pour ces mêmes années.

Par ailleurs, des travaux de consolidation des textes relatifs à la rémunération des ouvriers de l'Etat vont être menés en étroite concertation avec la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Enfin, le déploiement, qui est déjà réalisé, d'un système d'information de gestion de l'ensemble des agents civils, qui assurera prochainement la paie, incite efficacement à une clarification dans ce domaine.

Quoi qu'il en soit, je partage pleinement la préconisation de la Cour tendant à améliorer la maîtrise d'ensemble de la gestion des ouvriers de l'Etat. La mise en place des centres ministériels de gestion, qui met fin à la déconcentration de celle-ci au niveau des établissements employeurs, fournit un efficace moyen de la réaliser.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Je partage l'ensemble des analyses qui y sont développées ainsi que vos conclusions. Votre rapport permet d'avoir une vision plus complète des différents facteurs pouvant expliquer le coût moyen élevé de cette catégorie de personnels. Il permet surtout d'aller au-delà du facteur le plus communément évoqué, à savoir le mécanisme d'actualisation de leur rémunération.

Vos recommandations confortent les efforts de maîtrise des coûts et de rationalisation de la gestion portés par mes services depuis plusieurs années, notamment l'arrêt de recrutement sous statut d'ouvrier d'Etat depuis 2009. Leur mise en œuvre fera l'objet d'un suivi particulièrement attentif de leur part.

Je souhaite signaler plusieurs initiatives récentes allant dans ce sens. Premièrement, le gel de l'indice de revalorisation salariale réalisé en 2011 a été reconduit pour 2012 par le décret n° 2011-1851 du 9 décembre 2011. Au-delà de cette mesure ponctuelle, les règles d'indexation des salaires des ouvriers de l'État devront faire l'objet d'une étude approfondie avec le ministère de la défense en amont du projet de loi de finances pour 2013.

Par ailleurs, un groupe de travail interministériel a été créé pour revoir les règles d'avancement et de recours aux heures supplémentaires. Il abordera également les conditions du maintien de l'équilibre du régime des pensions particulier des ouvriers (le fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat -FSPOEIE).

Enfin, la Direction du Budget et la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique sont dans l'attente de propositions de texte du ministère de la défense pour régulariser la base juridique des différents éléments de rémunération dont la Cour souligne la faiblesse.

2

La formation initiale et le recrutement des enseignants

PRESENTATION

Adoptée le 2 juillet 2008 en Conseil des ministres, la réforme de la formation initiale et de recrutement des enseignants des premier et second degrés dite de la « mastérisation » a été mise en œuvre à compter de la rentrée scolaire 2010-2011.

Cette réforme vise à répondre aux critiques émises à l'encontre de la formation antérieurement assurée par les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Elle poursuit deux objectifs :

- *tout d'abord, élever le niveau de recrutement des professeurs, en exigeant désormais des candidats[419], pour se présenter aux concours de disposer d'un master, c'est-à-dire d'un diplôme obtenu après cinq années d'enseignement supérieur, et non plus, comme jusqu'à la session 2009, d'une licence, obtenue après trois années ;*

Avec cette réforme, la France rejoint le nombre croissant de pays membres de l'OCDE qui imposent un niveau de diplôme équivalent au master pour exercer dans l'enseignement secondaire (Allemagne, Espagne, Suisse, Suède) et celui, plus restreint, des pays qui, comme la Finlande, l'exigent également pour enseigner dans le premier degré ;

- *en second lieu, assurer le recrutement de professeurs mieux formés aux pratiques professionnelles nécessaires à l'exercice du métier d'enseignant, en réservant davantage de temps, dans la formation initiale, à l'apprentissage direct de l'enseignement devant les élèves.*

Conçu au moment où le ministère devait se plier à l'exigence budgétaire du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, ce nouveau dispositif a aussi été engagé pour pouvoir tirer

[419] Par exception, une maîtrise, obtenue après quatre années d'études supérieures, était nécessaire pour passer les concours de l'agrégation.

parti, le plus rapidement possible, des économies d'emplois qu'il permettait.

De ce fait, son application accélérée a entraîné de nombreux dysfonctionnements pour une partie des 15 763 enseignants stagiaires concernés - 7 159 professeurs des écoles et 8 604 professeurs du second degré -, qui avaient la charge d'environ 500 000 élèves.

L'ambition de cette réforme aurait justifié une réflexion plus approfondie sur les conditions d'une mise en œuvre efficace et efficiente, notamment au regard de l'objectif de la réussite de tous les élèves assigné à l'éducation nationale par le législateur.

La réforme de la *mastérisation* a entraîné trois conséquences immédiates :

les lauréats des concours de recrutement sont désormais affectés immédiatement en école ou en établissement scolaire, avec une obligation de service à temps complet ;

la formation des enseignants est assurée pour partie sous forme de formation initiale *avant* les concours et pour partie sous forme de « formation continuée » *après* les concours, pendant la première année de fonction des enseignants stagiaires ;

les universités ont été appelées à mettre en place, au-delà de leurs masters disciplinaires habituels, des masters professionnels spécialisés, dont l'objet est de préparer les étudiants aux concours de l'enseignement.

La réforme n'a donc pas porté seulement sur le niveau de recrutement des enseignants, mais également sur les modalités de leur formation, avant et après les concours de recrutement. Elle a, en conséquence, entraîné une évolution du rôle des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

Créés en 1990, puis intégrés en 2005 au sein des universités, ces instituts avaient jusqu'alors une double mission : préparer les étudiants aux concours de recrutement des enseignants et assurer la formation des professeurs stagiaires, après leur réussite au concours.

Désormais, ils organisent notamment des masters « métiers de l'enseignement », pour les étudiants qui, presque tous, se préparent aux concours de professeur des écoles et de conseiller principal d'éducation. Ils assurent également, pour le compte des académies, une partie de la formation destinée aux enseignants stagiaires.

L'évolution de la formation et du recrutement des enseignants

Avant la rentrée 2010-2011	**Depuis la rentrée 2010-2011**
Niveau de recrutement : Bac+3 (ou Bac+4 pour l'agrégation)	*Niveau de recrutement* : Bac+5 pour tous les concours
Formation initiale : cursus disciplinaire, auquel s'ajoutait pour de nombreux candidats une année de préparation aux concours au sein des IUFM.	*Formation initiale* : masters disciplinaires dispensés par les unités de formation et de recherche (UFR) des universités, ou masters « métiers de l'enseignement », organisés par les IUFM et préparant le plus souvent au concours de recrutement des professeurs des écoles.
Nombre d'années de formation post-bac avant la mise en responsabilité à temps plein devant les élèves : au minimum 4 ans, dont une année de formation en IUFM.	*Nombre d'années de formation post-bac avant la mise en responsabilité à temps plein devant les élèves* : au minimum 5 ans.
Déroulement de l'année de stage après la réussite au concours : un tiers-temps devant les élèves et deux tiers-temps en formation à l'IUFM.	*Déroulement de l'année de stage après la réussite au concours* : un temps complet devant élèves, plus un tiers-temps de formation et tutorat assuré par les académies.

Cette réforme s'est traduite par des économies, dont le montant reste difficile à chiffrer précisément, ainsi que par une mise en œuvre marquée par des difficultés importantes.

Elle soulève aujourd'hui des questions de fond sur l'organisation de la formation initiale, sur l'attractivité du métier d'enseignant et sur l'adéquation de ce nouveau dispositif aux grands objectifs assignés au système éducatif depuis la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005.

I - Un chiffrage incomplet des économies et des coûts

A - Une diminution immédiate d'emplois publics et de crédits

Dès janvier 2008, les pouvoirs publics ont décidé que, du point de vue budgétaire, les enseignants stagiaires seraient considérés comme des agents équivalents aux enseignants titulaires et qu'ils seraient soumis à la totalité des obligations réglementaires de service de leur corps d'appartenance, sans que leur temps d'apprentissage et de formation, pendant leur première année de vie professionnelle, soit pris en compte.

Précédemment, les stagiaires des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) n'entraient dans le décompte des moyens d'enseignement qu'à hauteur d'un tiers de leurs obligations réglementaires de service : la *mastérisation* permettait donc, en affectant désormais les nouveaux enseignants à temps complet devant les élèves, d'obtenir un gain budgétaire immédiat correspondant, en équivalent temps plein, à deux-tiers des effectifs concernés.

Après l'avoir évoquée dans un courrier adressé en 2009 aux syndicats, le ministère a renoncé à toute mesure indemnitaire compensant la sujétion tenant au fait que les heures de formation des jeunes enseignants viendraient désormais s'ajouter aux heures passées en classe, renforçant encore l'économie attendue.

Dans le plafond d'emplois ministériel fixé par la loi de finances pour 2011[420], cette réforme s'est traduite par la suppression de 18 202 postes d'enseignants stagiaires des instituts universitaires de formation des maîtres. Toutefois, le plafond d'emplois a dû intégrer également la création simultanée de 2 802 emplois de titulaires pour compenser cette perte de potentiel d'enseignement et de 5 833 emplois d'étudiants de deuxième année de master effectuant des stages en responsabilité devant les élèves. Au total, il en est résulté une suppression de 9 567 ETPT[421].

[420] L'impact de la *mastérisation* n'était pas encore pleinement mesurable en 2010, en raison de mesures transitoires permettant à certains étudiants de se présenter sans être diplômés d'un master.

[421] L'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) est l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés les plafonds d'emplois : il traduit l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.

Exprimée en euros, la suppression des postes d'enseignants stagiaires des instituts universitaires de formation des maîtres s'est traduite par une économie de 707 M€[422] en 2011.

Toutefois, cette économie initiale a été réduite par la création d'emplois de titulaires à hauteur de 116 M€, et par certaines mesures d'accompagnement décidées lors de la mise en œuvre de la réforme :

- les étudiants en deuxième année de master (M2) sont rémunérés pendant leur stage en responsabilité, d'une durée maximale de six semaines, sur la base d'un taux hebdomadaire de 617,40 € brut pour une quotité de service identique à celle des personnels titulaires[423] : cette dépense a représenté 130 M€ en 2011 ;
- la réforme a, par ailleurs, entraîné une revalorisation des débuts de carrière des nouveaux recrutés pendant les huit premières années de fonction : le montant correspondant s'est élevé à 38 M€ en 2011 ;
- des bourses de mérite accordées aux étudiants se destinant au métier d'enseignant ont été inscrites pour 25 M€ en loi de finances 2011 ;
- des indemnités de suivi des étudiants stagiaires et de tutorat des nouveaux enseignants ont été versées aux professeurs acceptant d'effectuer cet encadrement : elles représentaient 27 M€ en 2011.

Au total, ainsi que l'indique une étude du 14 septembre 2011 de la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, l'économie budgétaire entraînée par la mastérisation peut être évaluée, en première approche, à environ 370 M€ par an[424].

[422] Y compris le montant du compte d'affectation spéciale « pensions ».

[423] Cf. circulaire du ministère de l'éduction nationale-direction générale de l'enseignement scolaire n° 2010-102 du 13 juillet 2010.

[424] Par ailleurs, selon le ministère, des économies évaluées à 2,6 M€ ont été réalisées sur l'organisation des concours du premier degré ; pour les concours du second degré, les économies et les dépenses nouvelles se neutraliseraient.

Impact budgétaire 2011 de la « mastérisation » (en M€)

Mesures	Coût 2011 (y compris CAS)
Suppression des postes de stagiaires	- 707,16
Création d'emplois de titulaires	116,28
Rémunération des étudiants M2	130,01
Revalorisations début de carrière	38,64
Bourses de « *mastérisation* »	25,38
Indemnités de suivi et de tutorat	27,15
Total mesures liées à la réforme	**-369,70**

Source : direction des affaires financières – ministère de l'éducation nationale. Estimation effectuée sur la base des prévisions budgétaires et non sur les données d'exécution 2011.

B - Les impacts chiffrés

Cette économie budgétaire de 370 M€ constitue, toutefois, un maximum, car certains coûts additionnels n'ont pu être chiffrés avec précision, en raison du manque d'information des administrations sur des données pourtant essentielles :

- les coûts directs, nombreux - enseignement, administration, immobilier, etc. - entraînés par le maintien dans le système universitaire pendant une ou deux années supplémentaires des étudiants se destinant à l'enseignement, n'ont pas été évalués : cette carence, qui porte sur des dizaines de milliers de candidats aux concours de recrutement, empêche de prendre en compte un coût important, dès lors que la dépense publique engagée par la formation d'un étudiant s'élève en moyenne, pour chacune des années passées dans l'enseignement supérieur, à 10 220€ [425] ;
- l'impact de l'allongement des études des candidats sur le coût global des bourses de l'enseignement supérieur n'a fait l'objet d'aucune évaluation, alors que cette question avait été identifiée dès le début du processus de réforme par le ministère chargé de l'enseignement supérieur : la *mastérisation* entraîne, en effet, le versement de bourses sur critères sociaux pendant

[425] Dernier montant connu, pour l'année 2009 (source : *Repères et références statistiques, ministère de l'éducation nationale, édition 2011*).

une ou deux années supplémentaires aux étudiants préparant les concours de recrutement d'enseignants ;

– il faut tenir compte également du coût des années de formation supplémentaires pour les candidats qui échouent aux concours de recrutement – de l'ordre des trois-quarts pour les étudiants issus des masters « métiers de l'enseignement » - et décident de ce fait de se réorienter : en l'absence complète de données collectées par l'administration sur le trajet universitaire des candidats présents aux concours et sur le devenir de ceux qui échouent, le coût pour les finances publiques des conséquences de cet échec massif aux concours de recrutement des enseignants est inconnu.

En sens inverse, certaines économies ont pu être éventuellement réalisées, sans qu'elles aient été non plus chiffrées, par exemple en matière de coûts de fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres.

Au total, si la réforme du recrutement et de la formation des enseignants a permis, à court terme, une diminution des dépenses publiques, ses effets financiers à moyen terme ne sont pas connus avec la précision souhaitable : il est donc nécessaire que le ministère de l'éducation nationale mène sans délai une analyse détaillée sur ce point.

II - Les dysfonctionnements de la mise en œuvre

Les difficultés rencontrées au cours de la première année de mise en œuvre de la réforme ont été amplifiées par le fait qu'à la rentrée 2010, selon un bilan national établi à l'automne 2010 par la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'éducation nationale, plus de 70 % des enseignants recrutés au mois de juin précédent n'avaient aucune expérience de l'enseignement. Or, les conditions de leur prise de fonction à temps plein devant les élèves n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante.

A - Le calendrier de la réforme

La mise en place du nouveau dispositif a été inscrite dans un calendrier très resserré.

Pour atteindre ses objectifs opérationnels, il était, en effet, nécessaire de mettre en œuvre trois séries de mesures :

- des mesures pédagogiques pour créer les nouveaux masters destinés à préparer les étudiants aux concours et à la pratique du métier d'enseignant ;
- des mesures pour modifier les règles d'inscription aux concours ;
- des mesures budgétaires découlant de l'affectation des lauréats des concours sur un service à temps complet.

Plutôt que de programmer tout d'abord l'aspect pédagogique de cette réforme, le choix a été fait de mettre en œuvre prioritairement les dispositions réglementaires et budgétaires pour une entrée en vigueur complète à la rentrée 2010, avec une année de transition en 2009-2010.

Cette décision a permis d'intégrer très rapidement dans le budget de l'Etat les effets de la suppression des emplois des anciens stagiaires des instituts universitaires de formation des maîtres, ce qui présentait l'avantage, pour le ministère, de pouvoir appliquer plus aisément la décision générale du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

D'autres options, identifiées lors de la discussion budgétaire sur le schéma d'emplois triennal, auraient eu des conséquences différentes pour le système éducatif : suppression d'un plus grand nombre de postes d'enseignants titulaires, diminution des décharges de service, accroissement de la taille moyenne des classes, augmentation des obligations de service, etc.

Toutefois, le choix d'une mise en œuvre rapide de la *mastérisation* a été à l'origine d'une grande partie des difficultés constatées au cours de sa première année d'application : le calendrier retenu, particulièrement accéléré, n'a sans doute pas empêché les responsables locaux d'identifier, voire d'anticiper, certaines difficultés d'organisation, mais il ne leur a pas toujours permis de les prévenir suffisamment à temps.

B - L'affectation des enseignants stagiaires

Une des conséquences de l'option choisie a été que les enseignants nouvellement recrutés n'ont pas été systématiquement affectés dans des postes qui présentaient les conditions les plus favorables pour débuter dans l'exercice de leur profession.

Ainsi, en dépit des orientations clairement fixées par le ministère[426], certains enseignants stagiaires ont été affectés dans des établissements relevant de l'éducation prioritaire. Dans le premier degré, le pourcentage des enseignants stagiaires en éducation prioritaire a même été plus élevé que celui des titulaires dans les académies d'Aix-Marseille, d'Amiens, de Besançon, de Caen, de la Guyane, de la Martinique et de Montpellier.

Dans le second degré, la très grande majorité des enseignants stagiaires, dont l'affectation a été connue après le mois de juin, a parfois dû prendre des classes ou des créneaux horaires dont ne voulaient pas les autres professeurs. Certains stagiaires ont été amenés à effectuer des heures supplémentaires, contrairement à ce que prévoyait la circulaire du 25 février 2010 relative à l'organisation de l'année de stage, ce qui a alourdi encore plus leur charge de travail : dans une académie de l'Est de la France, 35 % des enseignants stagiaires ont ainsi été confrontés à cette situation.

De même, contrairement aux instructions ministérielles, certains stagiaires ont été affectés dans plusieurs établissements à la fois, ce qui ne pouvait que rendre particulièrement complexe leur intégration dans la communauté éducative. Le phénomène d'affectation multiple a été particulièrement marqué dans certaines académies : il a concerné 22,3 % des enseignants stagiaires à Paris, 18,9 % à Grenoble, 16,5 % à Lyon, 13,2 % à Rouen et 10,4 % à Rennes.

Cette situation ne s'est pas limitée aux disciplines à faible quotité horaire hebdomadaire, pour lesquelles il n'y a souvent pas assez de classes pour assurer un temps complet dans un seul établissement. Ainsi, l'enquête de la Cour a montré que, sur 403 enseignants stagiaires d'une académie du Sud-Est, l'affectation dans deux ou trois établissements a certes été le lot de tous les enseignants stagiaires en arts plastiques, d'un sur deux en musique, de quatre sur cinq dans les disciplines proposées en option, mais également de 11 % des enseignants stagiaires en lettres modernes, 12 % en mathématiques, 22 % en anglais, 24 % en histoire-géographie et 25 % en sciences physiques et chimie.

[426] Ces orientations ont été précisées dans la circulaire du ministère de l'éducation nationale du 25 février 2010 relative au dispositif d'accueil, d'accompagnement et de formation des enseignants-stagiaires des premier et second degrés et des personnels d'éducation stagiaires.

Dans le second degré, l'affectation sur plus de deux niveaux d'enseignement[427] a également constitué l'une des principales causes d'insatisfaction et de difficulté exprimées par les enseignants stagiaires dans les enquêtes de la direction générale des ressources humaines : cette affectation multiple les a conduits, en effet, à démultiplier la préparation de cours et de séquences d'enseignement, alors qu'ils n'avaient souvent pris connaissance des niveaux où ils devraient enseigner qu'un ou deux jours avant la rentrée scolaire. Ainsi, dans une académie de l'Est, 41 % des enseignants stagiaires en anglais, 19 % en lettres modernes, 28 % en mathématiques et 24 % en histoire-géographie ont dû enseigner sur trois niveaux ou plus.

En outre, dans la majorité des académies qui avaient fait le choix pour la formation des enseignants stagiaires de périodes « filées », c'est-à-dire réparties tout au long de l'année, une demi-journée ou une journée par semaine ont été fréquemment bloquées à cet effet - le plus souvent le mardi ou le jeudi -, ce qui a encore réduit la disponibilité des enseignants stagiaires et de leurs tuteurs.

Plus généralement, du fait notamment d'affectations tardives en établissement - certains stagiaires n'ayant été informés de leur établissement de rattachement qu'en août -, les emplois du temps des jeunes enseignants n'ont pas systématiquement tenu compte de leur situation de débutant : ils ont parfois hérité d'emplois du temps conçus pour des professeurs expérimentés, fortement regroupés sur certains jours, répartis entre de nombreux niveaux, comprenant des heures supplémentaires, ou bien concentrés sur des créneaux horaires considérés comme plus difficiles, par exemple en fin de journée.

La circulaire ministérielle du 31 mars 2011 relative à l'organisation de la période de stage pour l'année scolaire 2011-2012 a mis elle-même en lumière l'impossibilité, dans l'organisation actuelle du système scolaire, d'aménager de façon optimale la situation des enseignants stagiaires, sans faire peser simultanément des contraintes fortes sur les autres enseignants. Elle s'est bornée à rappeler aux recteurs qu'ils doivent éviter les affectations dans des zones et classes difficiles dans le premier degré et sur plus de deux niveaux dans le second degré. Le caractère peu contraignant de cette formulation montre que le risque d'une répétition des dysfonctionnements constatés lors de la première année d'application de la *mastérisation* ne saurait être écarté par principe pour l'avenir.

[427] Pour le collège les niveaux vont de la sixième à la troisième ; pour le lycée, de la seconde à la terminale.

C - Le temps de travail des enseignants stagiaires

Le volume horaire de la « formation continuée » que les enseignants stagiaires doivent suivre après leur recrutement a été fixé par une circulaire ministérielle du 25 février 2010 à un tiers des obligations réglementaires de service. Au départ, une ambiguïté durable a entouré les conditions dans lesquelles cette formation devait être assurée, *dans* ou *en-dehors* du service.

Les deux options présentaient des avantages et des inconvénients symétriques.

L'intégration de la « formation continuée » *dans* les obligations de service aurait fortement minoré le gain budgétaire de la réforme au regard du potentiel d'enseignement face aux élèves : la mission interministérielle « enseignement scolaire » n'aurait pu afficher que les deux-tiers des emplois économisés. En revanche, elle aurait sans doute facilité la gestion des besoins de remplacement, puisque les emplois du temps des enseignants stagiaires auraient pu être élaborés, dès la rentrée scolaire, en intégrant une plage fixe d'un tiers de service normal réservée à la formation.

En sens inverse, l'intégration de la « formation continuée » *hors* (c'est-à-dire *en plus*) des obligations de service maximisait le gain budgétaire de la réforme, mais elle rendait plus complexe la gestion des emplois du temps des enseignants. Elle obligeait, en effet, d'y intégrer, non seulement les obligations de service assurées à temps complet, mais également un tiers de temps supplémentaire consacré à une formation répartie sur l'année de façon variable. Cette solution était, en outre, très exigeante pour les nouveaux enseignants, dans la mesure où, lors de leur première année de carrière, ils ne disposent encore d'aucune séquence de cours préparée.

C'est cette deuxième option qui a été retenue.

Les enseignants stagiaires ont donc désormais une charge horaire supérieure d'un tiers par rapport au temps de travail d'un professeur titulaire. Une grande partie des critiques émises à l'encontre de la réforme au cours de ses premiers mois d'application tient à cette charge de travail supplémentaire. Le ministère l'a lui-même reconnu dans un bilan réalisé en mars 2011.

Dans le premier degré, ces difficultés ont pu être temporairement amoindries, en 2010-2011, par le fait que toutes les académies ont été en mesure d'accorder aux enseignants stagiaires des décharges horaires au cours du premier trimestre de l'année scolaire, notamment pour suivre

des stages « groupés » sur plusieurs jours. Cette possibilité résultait de l'existence momentanée d'emplois inscrits en « surnombres »[428] sur le programme budgétaire n° 140 « enseignement scolaire public du premier degré », qui a permis d'assurer le remplacement des enseignants stagiaires pendant leurs périodes de formation. Cette situation exceptionnelle a toutefois été résorbée à la rentrée scolaire 2011.

Dans le second degré, la mise en œuvre de la réforme a, en revanche, été difficile dès le départ, ainsi que le montre un bilan réalisé en novembre 2010 par le ministère.

Six académies seulement ont été en mesure d'accorder aux enseignants stagiaires des décharges ou des allégements de service pendant toute l'année scolaire[429], auxquelles se sont ajoutées trois académies pour quelques semaines[430]. D'autres académies, comme celles de Grenoble, Aix-Marseille, Montpellier, Lyon ou Lille, ont fait le choix de formations groupées de durée variable - en général de deux à quatre semaines -, comprises dans les obligations réglementaires de service et correspondant en fait à une décharge de service variant de 5,5 % à 11 % du temps de travail annuel.

Selon leurs moyens disponibles, les académies ont donc fait des choix de décharges de service différents, et ont placé, de ce fait, les professeurs stagiaires dans des situations inégales en termes de temps de travail annuel et d'obligations de services.

D - L'accompagnement des enseignants stagiaires

L'institution d'un tutorat a été l'une des principales innovations de la réforme. Elle était indispensable, puisque plus des deux-tiers des jeunes enseignants arrivés en septembre 2010 n'avaient aucune expérience antérieure d'enseignement devant une classe.

---

[428] Le nombre de postes ouverts aux concours de recrutement était supérieur d'un millier d'emplois aux hypothèses de construction du projet de loi de finances. En outre, les flux de départs à la retraite ont été moins importants que prévu.

[429] Académies de Bordeaux (décharge de 3 heures par semaine pour les certifiés et les professeurs d'éducation physique et sportive), de Clermont-Ferrand (décharge de 2 heures pour les certifiés, agrégés et professeurs d'éducation physique et sportive ; décharge de 4 heures pour les documentalistes et les conseillers principaux d'éducation), de la Martinique (services limités respectivement à 13 et 15 heures pour les certifiés et les professeurs de lycées professionnels), de Paris et de Versailles (décharge de 2 heures) et enfin de La Réunion (décharge de 3 heures).

[430] Académie de Limoges (décharges jusqu'au 4 novembre), de Rennes (service allégé de moitié jusqu'aux congés de la Toussaint) et de Rouen (deux périodes d'allègement de 9 heures, en septembre-novembre et en mars-avril).

Depuis lors, cette forme de soutien a gardé tout son intérêt, puisque seuls les jeunes enseignants issus des masters spécialisés dans les métiers de l'enseignement bénéficient obligatoirement d'un stage en responsabilité - au demeurant limité à six semaines maximum - au cours de la deuxième année de master.

Un sondage réalisé à la demande du ministère, en juillet 2011, montre que le tutorat est le mode de formation jugé le plus intéressant et le plus enrichissant par les enseignants stagiaires.

Reposant largement sur une relation inter-individuelle, il suppose toutefois une vigilance toute particulière dans le choix des tuteurs et dans le suivi des acquis des enseignants stagiaires. Or, si l'enquête précitée de la direction générale des ressources humaines (DGRH), menée sur l'année scolaire 2010-2011, révèle que les consignes ministérielles ont été dans l'ensemble respectées dans le premier degré[431], notamment en raison de l'existence du réseau des professeurs des écoles maîtres formateurs (PEFM) - qui sont des enseignants qualifiés et bénéficiant de décharges de service pour suivre les stagiaires -, force est de constater que la situation apparaît plus contrastée dans le second degré.

L'enquête nationale de la DGRH indique, en effet, pour l'enseignement secondaire, que « *la désignation des tuteurs ne s'est pas réalisée sans difficulté* »[432]. Ainsi, sur le plan national, 23 % des stagiaires n'étaient pas situés dans le même établissement que leur tuteur. Ce taux a dépassé 25 % dans la moitié des 26 académies qui ont répondu à cette enquête : il a atteint 31 % dans les académies de Lyon et de Reims, 34 % dans celle Rouen, 35 % dans celle de Caen et 46 % dans celle de Paris.

Dans une académie du Sud-Est analysée par la Cour, 25 % des enseignants stagiaires ne disposaient pas d'un tuteur au sein de leur propre établissement. Cette situation affectait 15 % des enseignants stagiaires en lettres modernes, 17 % en anglais, 18 % en mathématiques, 21 % en histoire-géographie et jusqu'à 54 % en éducation physique et

[431] Dans le premier degré, les tuteurs ont en moyenne deux stagiaires à suivre, sauf dans certaines académies, comme Versailles (11 % des tuteurs suivent de 3 à 5 stagiaires). Ils ont en moyenne 20 ans d'expérience. Ils sont constitués à 68 % de maîtres formateurs et de maîtres d'accueil temporaire et pour le reste de conseillers pédagogiques placés auprès des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN).

[432] Ce document précise que « *les inspecteurs, très impliqués dans ce travail, se sont souvent trouvés confrontés à une forte opposition syndicale et à celle de certains chefs d'établissements et/ou de l'équipe pédagogique* ». Dans l'académie de Nantes, une lettre de désignation a été adressée à 35 tuteurs réfractaires sur les 395 enseignants sollicités ; quatre d'entre eux, à la date de l'enquête, avaient maintenu leur refus.

sportive. En moyenne, 17 % des stagiaires étaient éloignés de plus de dix kilomètres de leur tuteur : cette proportion atteignait 11 % en lettres modernes, 16 % en mathématiques, 18 % en histoire-géographie et 41 % en EPS.

L'ensemble de ces observations révèle la difficulté d'organiser un tutorat efficace dans le second degré. Il convient, en outre, de souligner que le ministère dispose de très peu d'éléments d'information sur le tutorat, alors que son importance pour la formation des enseignants justifierait une capacité nettement accrue de suivi et d'évaluation de cette activité.

E - Le remplacement des enseignants stagiaires pendant leurs périodes de formation

De nombreux problèmes ont résulté de la difficulté de remplacer les enseignants stagiaires pendant leur temps de « formation continuée ».

Dans le premier degré, la disponibilité de nombreux titulaires en 2010-2011 a permis aux académies de remplacer les enseignants stagiaires amenés à suivre des formations « groupées » (sur certaines périodes) ou « filées » (tout au long de l'année).

Toutefois, cette situation ne pouvant durer en raison de la résorption prévue de ces « surnombres », plusieurs académies ont anticipé des mesures de restriction dès février 2011. Ainsi, certaines - par exemple, celle de Grenoble - ont bloqué une partie de leur potentiel de remplacement[433]. D'autres - par exemple, celle de Versailles - n'ont conservé qu'une semaine d'accueil avant la rentrée et ont supprimé le stage « groupé » du premier trimestre, faute de moyens de remplacement disponibles[434].

Dans le second degré, la situation de l'année scolaire 2010-2011 a été très différente, en raison d'une disponibilité des moyens de remplacement beaucoup plus tendue que dans le premier degré. Selon les

[433] Dans l'ancien système, les enseignants nouvellement recrutés étaient utilisés pour compenser les décharges de service d'une journée accordées de droit aux directeurs des écoles comprenant quatre classes. Désormais, une partie de la ressource de remplacement disponible doit faire face à ce besoin, ce qui réduit d'autant les possibilités de remplacement pour les professeurs stagiaires partis en formation.

[434] La circulaire du 31 mars 2011 organisant l'accueil et la formation pour l'année scolaire 2011-2012 a finalement circonscrit l'effort de formation en précisant que celle-ci « *comportera de préférence des stages ou des modalités d'accompagnement filés le premier mois et sera suivie d'un ou deux stages groupés qui se dérouleront pendant l'année scolaire* ».

choix arrêtés par les académies, cette situation a entraîné des inconvénients, soit pour les seuls enseignants stagiaires, soit également pour les élèves.

Certaines académies ont, en effet, choisi de privilégier la formation « filée » en imposant aux établissements de prévoir à cet effet des jours entièrement libérés dans les emplois du temps des enseignants concernés et de leurs élèves.

Il n'était donc pas nécessaire de remplacer les enseignants stagiaires pendant cette formation, et les élèves ne pouvaient pâtir de leur absence. En revanche, la charge pesant sur ces enseignants inexpérimentés était alourdie, puisqu'en plus de la préparation de leurs cours, de la correction des copies, de leur enseignement en classe et des contacts avec leur tuteur, ils devaient suivre des formations au cours de la même semaine. Avec un temps de travail supérieur à celui des autres enseignants, leur emploi du temps fortement contraint handicapait leur capacité à préparer leurs cours.

En sens inverse, d'autres académies, comme celles de Grenoble, d'Aix-Marseille, de Montpellier, de Lyon ou de Lille, ont fait le choix de formations « groupées » sur certaines périodes. Cette orientation était, pour des raisons symétriques, plus favorable aux enseignants stagiaires, mais également plus gênante pour les élèves, puisque la question du remplacement des professeurs concernés se posait inévitablement.

Dans un premier temps, le ministère a prévu implicitement que les remplacements des nouveaux enseignants seraient, en tout ou partie, effectués par des étudiants.

En conséquence, les dotations académiques habituelles en moyens de remplacement n'ont fait l'objet d'aucun abondement au titre de l'année 2010-2011. En revanche, des indemnités destinées aux étudiants stagiaires de deuxième année de master ont été inscrites dans la loi de finances de 2010 pour renforcer le potentiel de remplacement. A partir de 2011, cette orientation a été officialisée : les étudiants assurant des remplacements sont désormais décomptés dans le plafond d'emplois de la mission interministérielle « enseignement scolaire ».

Ce choix revient à faire remplacer pendant plusieurs semaines des enseignants récemment recrutés par des étudiants, avec un risque supplémentaire d'inadéquation avec les besoins des élèves. Cette difficulté n'a pas été prise en compte par le ministère.

De surcroît, il aurait été nécessaire que les périodes de stage des étudiants, telles qu'elles sont fixées par les universités, coïncident dans l'année avec celles des stages « groupés » des enseignants stagiaires. Or,

la coordination entre les rectorats et les universités a été jusqu'à présent rarement assurée sur ce plan.

F - Le manque de suivi

Alors que les académies ne sont responsables ni du nombre de recrutements, ni de leur répartition disciplinaire, le ministère s'est engagé dans la voie d'une responsabilisation marquée des échelons déconcentrés pour la mise en place du nouveau mode de recrutement et de formation initiale des enseignants.

Les académies ont ainsi été chargées, en coordination avec les universités, de l'organisation de la formation initiale et de la formation « continuée » des enseignants stagiaires. Les écoles et les établissements scolaires ont reçu pour mission d'aménager l'année de travail des nouveaux enseignants.

Or, la mise en place des outils de suivi, qui auraient dû accompagner cette déconcentration, n'a pas été simultanément réalisée. En dehors de deux enquêtes ponctuelles menées par la direction générale des ressources humaines et d'un sondage réalisé en juillet 2011, le ministère ne s'est pas doté d'instruments précis lui permettant de s'assurer de l'efficacité du tutorat, alors que cette exigence est particulièrement sensible dans le second degré.

Le ministère n'est pas non plus en mesure de s'assurer de l'adéquation des formations dispensées pendant la première année aux besoins des enseignants stagiaires. Il ne connaît pas plus l'origine universitaire précise - master spécialisé ou master disciplinaire - ou bien encore le devenir professionnel des candidats recalés aux concours de recrutement. Des indicateurs essentiels de pilotage restent donc à construire.

III - Un défaut d'articulation avec les objectifs de l'enseignement scolaire

Par-delà ces difficultés de mise en œuvre, la réforme de la formation initiale et du recrutement des enseignants n'atteint pas les objectifs assignés à l'origine. Elle ne garantit pas que les enseignants bénéficient désormais d'une formation initiale plus « professionnalisante ». Elle soulève, en outre, des questions sur son adéquation avec les orientations générales du système éducatif et sur les conditions générales de recrutement des enseignants.

A - La formation au métier d'enseignant

La réforme tend désormais à séparer nettement les responsabilités entre, d'une part, un ministère employeur - celui de l'éducation nationale - qui doit recruter et organiser la formation de ses personnels enseignants, et, d'autre part, les universités, chargées de préparer les étudiants en formation initiale aux concours de recrutement, puis d'organiser des modules de « formation continuée » à la demande des académies.

La mise en cohérence de ces deux missions n'est pas pleinement assurée :

- les universités doivent construire des masters spécialisés « métiers de l'enseignement » à l'intention des étudiants se destinant essentiellement aux concours de professeur des écoles et des masters « disciplinaires » pour la plupart de ceux qui préparent les concours du second degré ;
- ces deux types de masters doivent permettre à la fois d'assurer la formation professionnelle des futurs enseignants et d'ouvrir d'autres débouchés aux étudiants qui échouent aux concours. La tension entre ces deux objectifs est d'autant plus forte que les taux de réussite aux concours sont faibles ;
- un directeur d'institut universitaire de formation de maître a ainsi observé, lors de l'enquête de la Cour, qu'un master « *enseignement, éducation, formation* » avait fait l'objet en 2010 de 1100 demandes d'inscription et de 300 inscriptions effectives en deuxième année, pour seulement 56 places ouvertes au concours de professeur des écoles dans l'académie. Dans ces conditions, la question de l'avenir professionnel de la forte proportion d'étudiants qui ne réussissent pas les concours de recrutement des enseignants est inévitablement posée ;
- pour les masters « métiers de l'enseignement », le taux d'échec important aux concours de recrutement traduit en outre, du point de vue de la bonne gestion des finances publiques, une inefficience marquée, puisque, même dans l'hypothèse où ils pourront se réorienter vers d'autres débouchés professionnels, les étudiants recalés auront été spécifiquement et coûteusement formés à un métier qu'en définitive ils n'exerceront pas[435] ;

[435] Les débouchés alternatifs offerts par les métiers de la formation dans le secteur privé ne peuvent à cet égard constituer une réponse suffisante.

- par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale, devant désormais placer immédiatement les professeurs en responsabilité à temps complet devant les élèves, a besoin de recruter des agents ayant déjà acquis une expérience concrète de l'enseignement dans les classes ;
- la formation universitaire devrait donc être suffisamment professionnelle, tant dans les masters spécialisés dans les « métiers de l'enseignement », qui préparent plutôt aux concours du premier degré, que dans les masters disciplinaires généralement suivis par les étudiants qui se destinent au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) ou à l'agrégation, pour que les jeunes enseignants soient capables de faire face aux situations d'apprentissage les plus diverses ;
- or le ministère de l'éducation nationale considère que la formation initiale des enseignants se déroule en fait sur trois années, c'est-à-dire deux ans de master avant le concours et un an après le recrutement, pendant l'année de stage : l'objectif initial d'une professionnalisation de la formation des enseignants avant leur recrutement n'est donc pas encore atteint.

Plusieurs insuffisances peuvent être relevées dans l'organisation de l'élaboration des maquettes des nouveaux masters.

Un arrêté du 12 mai 2010 énumère dix compétences extrêmement générales que doivent acquérir les futurs enseignants (« *maîtriser la langue française* », « *concevoir et mettre en œuvre son enseignement* », « *organiser le travail de la classe* », etc.). Cependant les universités s'appuient le plus souvent, soit sur leurs unités de formation et de recherche disciplinaires, soit sur les instituts universitaires de formation des maîtres, en reprenant parfois les maquettes utilisées par ces derniers dans le système antérieur, qui pourtant ne donnait pas satisfaction. Simultanément, le ministère de l'éducation nationale, qui devrait, en toute logique, exprimer clairement ses besoins en tant que futur employeur, n'a encore diffusé aucun référentiel de la formation aux métiers de l'enseignement : il ne peut donc guère peser sur le contenu de la formation initiale assurée par les universités[436].

[436] Un arrêt du Conseil d'Etat du 28 novembre 2011 a jugé, à la suite de requêtes présentées par plusieurs syndicats, que le ministère de l'éducation nationale était en droit de dresser par arrêté la liste de ces dix compétences professionnelles, mais qu'il n'aurait pas dû modifier sans la signature du ministre de l'enseignement supérieur le cahier des charges de la formation des maîtres organisée par les IUFM. Le Conseil

Dans ce contexte, la durée de la formation pratique des enseignants avant leur affectation devant les élèves n'apparaît pas nécessairement supérieure, dans le nouveau dispositif, à celle qui existait auparavant.

Selon la circulaire applicable, les stages de pratique accompagnée en première année de master « métiers de l'enseignement » et les stages en responsabilité en deuxième année représentent ensemble *au maximum* 12 semaines.

Non seulement aucune durée minimale n'a donc été fixée, mais, dans le dispositif précédent, la présence effective des enseignants stagiaires devant les élèves représentait un tiers de leurs obligations de service, soit précisément 12 semaines.

Le mode actuel de recrutement des enseignants ne les amène donc pas à arriver à temps complet devant les élèves avec une expérience pratique de la classe plus importante, en termes purement quantitatifs, que celle de leurs prédécesseurs.

Si l'on observe maintenant la situation des enseignants stagiaires après le recrutement, la circulaire applicable ne prévoit plus une durée de formation comptabilisée en nombre d'heures : elle lui substitue un *« volume de formation et d'accompagnement […] équivalent à un tiers de l'obligation règlementaire de service (ORS) du corps auquel appartient le stagiaire* ».

d'Etat a toutefois sursis à statuer sur la date d'effet de l'annulation de cet arrêté, en engageant le ministère de l'éducation nationale et les syndicats à débattre pour savoir s'il y avait lieu de limiter les effets dans le temps de cette décision, afin d'en limiter les inconvénients pratiques et juridiques.

Compte tenu des dispositions règlementaires, l'année de formation professionnelle « continuée » comprend désormais, sur une durée de 36 semaines :

- selon les académies, 288 heures à 324 heures de formation pour les professeurs des écoles du premier degré[437] ;
- 216 heures de formation pour les professeurs certifiés du second degré ;
- 180 heures de formation pour les professeurs agrégés du second degré ;
- 240 heures de formation pour les professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) du second degré.

Ces temps de formation, situés après le concours de recrutement et avant la titularisation des enseignants stagiaires, sont inférieurs à ceux qui existaient avant la réforme, puisqu'ils représentaient alors les deux-tiers des obligations réglementaires de service des stagiaires.

L'organisation de la formation soulève d'autres interrogations au regard des objectifs généraux assignés au système éducatif.

Ainsi, aucune donnée émanant du ministère ne permet d'expliquer pourquoi les professeurs des écoles du premier degré bénéficient toujours d'un temps de formation supérieur à celui des enseignants de second degré.

De même, la différence de volume horaire de formation entre les professeurs agrégés et certifiés d'une même discipline ne semble pas avoir d'autre fondement que l'existence d'obligations de service différentes. Les académies reconnaissent d'ailleurs implicitement cette incohérence, en accordant en pratique le même nombre d'heures de formation « groupées » aux stagiaires des deux corps.

Plus généralement, le ministère ne s'est pas doté des outils nécessaires pour savoir si les formations pratiques mises en place lors de l'année de stage sont effectivement axées sur les priorités qu'il a définies.

[437] Cet écart s'explique, comme l'a souligné l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale en juillet 2010, par le caractère flou du mode de calcul utilisé : en effet, les obligations réglementaires de service des professeurs du premier degré comprennent un temps de présence en classe (24 heures par semaine), mais également un temps annualisé en dehors de la classe (correspondant à 3 heures hebdomadaires), si bien que le temps de formation prévu dépend de la base de calcul retenue par les académies (24 heures ou 27 heures).

Ainsi, les objectifs fixés par le code de l'éducation devraient normalement se traduire par une formation particulièrement renforcée en matière de gestion de l'hétérogénéité des niveaux des élèves au sein des classes. Or, selon les circulaires, cette formation ne représentait en 2010-2011 que neuf heures pour les enseignants du second degré et entre six et dix-huit heures pour les professeurs des écoles.

Cet aspect essentiel du métier d'enseignant est donc renvoyé très largement aux échanges entre le stagiaire et son tuteur, alors même que ce dernier n'a pas nécessairement bénéficié lui-même, au cours de sa carrière, d'une formation particulière en la matière. Cette limite est particulièrement sensible dans le second degré, où il n'existe pas, comme dans le premier degré, de certification validant l'expertise acquise par les tuteurs pour l'accompagnement des stagiaires.

De même, si le ministère insiste tout particulièrement sur les modules de formation relatifs à la « tenue de classe » - c'est-à-dire l'ensemble des savoirs et gestes professionnels permettant aux professeurs de conduire leur enseignement dans un climat propice aux apprentissages -, il ne préconise guère, en dehors de l'accès à un site Internet, qu'une journée de formation théorique pendant les sessions d'accueil[438], prolongée par la suite par deux journées consacrées à l'analyse des pratiques.

Enfin, le ministère ne dispose pas des informations lui permettant de vérifier que les contenus de formation délivrés sont bien adaptés aux besoins des enseignants. Or, si l'on se réfère aux enquêtes qu'il a lui-même conduites, ils ne rencontrent guère l'assentiment des enseignants stagiaires. Un sondage effectué en juillet 2011 montrait ainsi que 69 % d'entre eux n'étaient pas satisfaits des possibilités de formation, 67 % estimaient que les journées d'accueil ne leur avaient pas été utiles, 73 % jugeaient que les journées de formation organisées au cours de l'année n'étaient pas adaptées à leur parcours antérieur et à leurs besoins ; 29 % des enseignants stagiaires jugeaient même nécessaire de bénéficier de nouvelles formations sur la pédagogie et sur la gestion des classes.

Pour faire face au besoin fortement exprimé d'une meilleure formation pratique, les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont récemment décidé de mettre en place des masters en alternance qui devraient concerner, pour l'année universitaire 2011-2012, de 1 500 à 2 000 étudiants répartis entre une vingtaine d'académies. Cette initiative vise notamment à renforcer la préparation

[438] Ces journées se situent avant la rentrée scolaire, et donc avant la prise de fonction des fonctionnaires stagiaires : leur comptabilisation dans le temps de formation obligatoire pose de ce fait un problème juridique.

professionnelle des nouveaux enseignants. Au regard des dizaines de milliers de candidats qui se présentent aux concours, elle ne peut, toutefois, s'appliquer qu'à une très faible minorité des personnes concernées.

B - L'objectif du socle commun de connaissances et de compétences

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 prévoit la mise en place d'un socle commun de connaissances et de compétences, que tout jeune doit maîtriser à la fin de sa scolarité obligatoire. Cet objectif essentiel suppose une continuité dans les apprentissages entre le premier et le second degrés, grâce à la structuration d'un véritable parcours scolaire.

Dans cette perspective, le renforcement des liens entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire a été favorisé ces dernières années par le ministère, notamment grâce à la constitution de réseaux d'écoles et de collèges - les réseaux ambition réussite par exemple -, une plus forte liaison entre le cours moyen deuxième année et la sixième, ou encore l'encouragement à une présence plus fréquente des professeurs des écoles dans les collèges, en particulier pour assurer un soutien en sixième.

Il aurait donc été logique de prévoir que la réforme de la formation initiale des enseignants puisse accompagner et renforcer ce mouvement encore limité.

Pourtant, les concours de recrutement sont restés totalement séparés entre le premier et le second degrés. De même, les modalités de préparation à ces concours sont restées en grande partie distinctes : les masters « métiers de l'enseignement » sont centrés sur les concours du premier degré, tandis que les masters disciplinaires, qui préexistaient à la réforme, continuent de préparer au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) et à l'agrégation.

L'occasion de la mise en place de la réforme de la *mastérisation* n'a pas été saisie non plus pour assouplir les contraintes de gestion du système éducatif français, en rapprochant ses caractéristiques de gestion de celles des pays comparables.

Ainsi, dans les concours du second degré, la part de la « bivalence » - c'est-à-dire la capacité pour un enseignant d'enseigner dans deux disciplines - n'a pas été augmentée significativement. De même, l'existence de concours séparés pour l'enseignement technique agricole n'a pas été remise en question. Enfin, au sein de l'éducation

nationale, le recrutement dans deux corps distincts - agrégés et certifiés – a été maintenu, alors que les enseignants concernés ont vocation à enseigner aux mêmes élèves dans les mêmes établissements.

Plus généralement, en contradiction avec la notion de socle commun de compétences et de connaissances, aucune réflexion n'a été engagée au niveau national pour mettre en place des maquettes de formation initiale communes pour l'enseignement primaire et le collège.

Le ministère reconnaît lui-même que « *le pilotage du recrutement par le concours détermine totalement l'offre* » des établissements de formation. Certes, il précise que, pour favoriser la mise en œuvre du socle commun, des formations communes aux deux degrés d'enseignement peuvent être organisées pendant l'année de stage. Pour autant, ces formations ne sont pas obligatoires.

Le ministère a même précisé, en réponse à l'enquête de la Cour, que l'affectation d'enseignants stagiaires dans les dispositifs ECLAIR[439] « *leur permettra de développer une approche plus complète de l'école du socle* », alors que cette affectation est pourtant explicitement déconseillée pour le premier degré par les instructions ministérielles.

C - Le vivier de recrutement des enseignants

Le relèvement du niveau de diplôme requis pour se présenter aux concours a entraîné mécaniquement une baisse du vivier potentiel de candidats. Il y a, en effet, plus de 300 000 étudiants en moins en master qu'en licence.

Pour le premier degré, les concours externes ont enregistré en 2011 une nette baisse des inscriptions par rapport à la session 2010, passant de 73 924 à 41 807, soit une diminution de 32 117 inscrits. Pour le second degré, les chiffres correspondants sont de 86 250 et de 65 314 inscrits, ce qui traduit une baisse de 20 936 inscriptions. Au total, le vivier de candidats potentiels s'est donc réduit de plus de 50 000 inscrits, soit une baisse des inscriptions d'un tiers sur une seule année.

Par ailleurs, la déperdition habituelle entre les inscriptions et les présences effectives aux concours s'est accentuée. C'est ainsi que, pour le concours de professeur des écoles, le taux de présence a été de 42,4 % en 2011 contre 50,3 % en 2010, et pour le certificat d'aptitude au

[439] Le programme des écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (Éclair) intègre à la rentrée 2011 le programme des collèges et lycées pour l'innovation, l'ambition et la réussite (Clair) conduit en 2010-2011, ainsi que la plupart des écoles et des collèges des réseaux "ambition réussite" (RAR).

professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), de 51,6 % contre 65,9 %. Pour les mathématiques, on compte 45,9 % de présents en 2011 contre 68,7 % en 2010, pour les lettres modernes, 52 % contre 67,5 %, pour l'anglais, 53,1 % contre 69,2 %, ou, pour les lettres classiques, 39,5 % contre 77,3 %.

Pour le premier degré, le taux de sélectivité des concours a pu se maintenir en raison de l'importante diminution des postes offerts – de 6 998 à 3 100 - qui est simultanément intervenue.

En revanche, pour le second degré, la forte déperdition entre le nombre d'inscrits et le nombre de candidats présents aux concours a détérioré le taux de sélectivité des concours, en dépit de la diminution des postes offerts : le ratio « admis/présents » est ainsi passé de 13,1 % à 15,8 % pour l'agrégation, de 22,7 % à 32,5 % pour le certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), et de 18,5 % à 42,6 % pour le certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive (CAPEPS).

Le ministère a reconnu que, dans ces conditions, certains taux de sélectivité sont devenus extrêmement faibles, au point que, pour certaines disciplines à forts effectifs, un candidat a désormais plus d'une chance sur deux d'obtenir le concours s'il se présente aux épreuves : pour un poste proposé lors de la session 2011, on compte ainsi seulement 1,4 présents en mathématiques (contre 3,2 en 2010), 1,9 présents en lettres modernes (contre 3,7 en 2010) ou 0,6 présents en lettres classiques (contre 1,7 en 2010).

Cette évolution est préoccupante. Alors même que le ministère indique lui-même que les jurys des concours raisonnent le plus souvent en « *défenseurs de leur discipline* », cherchant à pourvoir systématiquement l'ensemble des postes, la réduction du vivier des candidats a abouti à une incapacité à recruter sur certains postes. Lors des concours de 2011, il n'a pas été possible de pourvoir, pour le second degré, 826 postes, dont notamment 376 postes en mathématiques, 155 en lettres modernes, 131 en anglais, ou 108 en lettres classiques.

En définitive, l'évolution à la baisse, enregistrée depuis plusieurs années, du nombre de candidats présents aux épreuves des concours[440], s'est accentuée.

[440] Pour le premier degré, le nombre de candidats présents aux concours de recrutement a baissé de 49 644 en 2007 à 34 952 en 2010 - pour un nombre de postes diminuant de 10 275 à 6 577 -. Pour le second degré, il a baissé de 70 509 en 2007 à 48 002 en 2010 – pour un nombre de postes passé de 9 845 à 8 548.

Le niveau désormais plus élevé requis pour passer les concours a pour conséquence d'élever la moyenne générale obtenue par les candidats[441], mais il renforce également le phénomène de la désaffection croissante des étudiants pour les concours d'enseignants, lorsque des opportunités professionnelles mieux rémunérées leur sont ouvertes à la fin de leurs études.

Si les inscriptions aux concours de la session 2012 peuvent laisser espérer pour l'avenir une stabilisation du vivier de recrutement[442] , cette perspective doit être accueillie avec une certaine prudence : moins de la moitié des inscrits se présentent en effet réellement aux épreuves. Il faudra donc attendre les prochaines années pour apprécier l'évolution réelle des candidats présents aux concours.

La *mastérisation* ne pouvait, en raison de l'augmentation du niveau de diplôme requis, que se traduire, de façon inévitable, par une plus grande difficulté à trouver les profils adéquats.

Cette contrainte prévisible aurait dû conduire à accompagner la réforme d'une réflexion élargie sur tous les facteurs pouvant améliorer la constitution du vivier des candidats : par exemple, par le choix de dates mieux adaptées pour organiser les concours, par une modification des procédures d'inscription dans les masters ayant pour débouché quasi-unique les métiers de l'enseignement, ou encore, de manière plus fondamentale, par un accroissement de l'attractivité de la fonction enseignante lorsque les étudiants ont obtenu des masters dans des disciplines pouvant déboucher, de façon alternative, sur des carrières dans le secteur privé.

Cette démarche souhaitable n'a pas été engagée.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Le nouveau mode de recrutement et de formation initiale des enseignants poursuit un objectif ambitieux : fournir au système éducatif des professeurs mieux formés, capables de s'adapter aux besoins des élèves et de mettre en œuvre les moyens les plus adéquats pour les conduire à la réussite.

---

[441] Pour le certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), la moyenne générale obtenue par les candidats lors des épreuves écrites a augmenté dans 16 sections, et baissé dans 7 sections.

[442] Selon les données communiquées par le ministère, les inscrits pour l'ensemble des concours externes enseignants ont augmenté de 6,6 % pour la session 2012 par rapport à la session 2011 pour le second degré, et de 3 % pour le premier degré.

Cet objectif se justifiait d'autant plus que la formation assurée précédemment par les instituts de formation des maîtres suscitait de nombreuses critiques de la part des jeunes enseignants en raison notamment de l'insuffisance de la formation pratique.

Sous la pression de considérations budgétaires privilégiées au départ par le ministère de l'éducation nationale, la réforme n'a pas fait l'objet d'une préparation suffisante. De ce fait, l'impact global de l'ensemble des économies et des coûts liés à cette réforme n'est pas connu aujourd'hui de façon précise. La complexité et la rigidité des procédures de gestion de l'éducation nationale ont entraîné des difficultés notables d'organisation au cours de la première année de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les conditions d'accueil et de formation réservées aux nouveaux enseignants.

Ces difficultés, qui pour certaines, on peut l'espérer, ne seront que temporaires, proviennent de dysfonctionnements structurels, notamment d'une mauvaise articulation de la réforme avec les orientations stratégiques de l'enseignement scolaire.

Au total, la carence des outils de suivi et de pilotage, l'implication encore distante du ministère dans la construction des masters spécialisés ou des masters disciplinaires préparant aux métiers de l'enseignement, la déconnexion avec le socle commun de compétences et de connaissances, la difficulté pour la majorité des diplômés de masters spécialisés qui échouent aux concours d'obtenir des débouchés professionnels conformes à la formation qu'ils ont reçue, l'évolution défavorable du vivier de candidats désireux de s'engager dans les fonctions d'enseignant, l'absence d'une redéfinition des missions, des activités et de la gestion des enseignants sont autant de signes d'une insuffisance de la réflexion préalable qui aurait dû s'imposer sur l'adéquation entre cette réforme et le cadre plus large des objectifs du système éducatif, au service de la réussite de tous les élèves.

Au-delà des indispensables progrès à accomplir dans l'organisation de la première année de fonction des enseignants stagiaires, la Cour formule quatre recommandations principales pour accompagner la réforme :

1. *élaborer un référentiel de formation pour les masters débouchant sur les concours de recrutement des enseignants, prévoyant notamment des durées minimales de formation des étudiants en milieu professionnel ;*

2. *organiser les concours de recrutement avant ou au début des masters, de façon que les étudiants n'aient pas été formés, en cas d'échec, à un métier qu'ils ne pourront pas exercer ;*
3. *accorder des décharges de service aux enseignants stagiaires, à coût budgétaire constant, en fonction de la difficulté spécifique de leur affectation ;*
4. *mettre en place un système d'information et de recueil des données permettant d'évaluer l'adéquation des actions de formation aux besoins des enseignants.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative	794
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	799
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	801

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

La réforme de la formation initiale et du recrutement des enseignants s'inscrit dans une démarche globale d'amélioration du système éducatif qui lie étroitement le renouveau de la pédagogie avec la personnalisation de l'enseignement et du parcours de chaque élève, une nouvelle gouvernance avec davantage de responsabilité et de marges d'initiatives au niveau local, et la gestion des ressources humaines avec la mise en œuvre d'un nouveau pacte de carrière pour les enseignants.

La formation initiale et continue est partie intégrante de ce pacte de carrière pour les enseignements au côté d'autres engagements comme l'accompagnement des enseignants tout au long de leur vie professionnelle, des possibilités plus larges et réelles de mobilité et d'évolution de parcours liées à la refonte de l'appréciation de la valeur professionnelle des personnels, et aussi une meilleure rémunération des débuts de carrière.

Du temps est nécessaire pour conduire un tel changement et mesurer les premiers effets. Il en est ainsi de la réforme de la formation initiale et du recrutement des enseignants qui était dans sa phase de lancement lorsque la Cour a procédé à son observation.

1 - Remarques générales, éléments de bilan et réponse au défaut de pilotage

La mise en œuvre de la réforme de la formation des maîtres a fait l'objet, pour la première année, d'un suivi attentif du Ministère de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative (MENJVA). Outre les enquêtes et les données fournies par la Direction générale des Ressources humaines (DGRH) et auxquelles le rapport fait référence, ce suivi avait été d'emblée inscrit au programme de travail 2010/2011 de l'Inspection générale de l'Education nationale (IGEN) et de l'Inspection générale de l'Administration de l'Education nationale et de la Recherche (IGAENR). Plusieurs notes d'étapes ont ainsi été adressées au ministre tout au long de l'année scolaire, portant à la fois sur le déroulement de l'année de stage des lauréats du concours de recrutement 2011 et sur l'organisation des stages en milieu scolaire proposés aux étudiants inscrits dans les masters préparant aux concours.

Certes, comme le mentionne le rapport, les outils de pilotage : base de données statistiques, tableau de bord, analyse financière, sont à construire. Mais le regard croisé de la DGRH et des deux inspections générales pendant toute l'année a eu une fonction de suivi qualitatif extrêmement utile, comme dispositif de veille ou d'alerte et, avant tout, pour apprécier, au fil du temps, la façon dont les nouvelles modalités

d'affectation, d'accompagnement et de formation des enseignants stagiaires, confiées aux académies, se mettaient en place.

La Cour relève que la réforme a été inscrite dans un calendrier très resserré imposé par la prise en compte des incidences de la réforme dans le budget 2011 de la mission « enseignement scolaire ». Cette rapidité a incontestablement créé des contraintes à la fois sur les services académiques chargés d'accueillir, d'affecter et d'accompagner les professeurs stagiaires et sur les professeurs stagiaires eux-mêmes. Cependant, la note transmise au ministre en avril 2011 par les inspections générales révèle qu'après une mise en place de la réforme dans l'urgence, les premiers éléments de bilan (février-mars) sont bien éloignés des catastrophes annoncées en début d'année scolaire par les diverses forces qui s'opposaient à cette réforme.

Six mois après sa mise en place effective, les inspections générales considèrent que le bilan de la réforme est encourageant. Ils reconnaissent le fort investissement de tous les acteurs concernés, avec en premier lieu les professeurs stagiaires très motivés et les corps d'encadrement (inspecteurs territoriaux et personnels de direction) qui les ont efficacement accompagnés, les responsables des universités qui se sont employés à faire vivre des masters professionnalisants et les recteurs, en tant qu'employeurs et chanceliers des universités chargés avec l'ensemble des services académiques du pilotage général.

Ce bilan encourageant n'a pas passé sous silence les améliorations nécessaires proposées par les inspections générales. Bien au contraire, et des enseignements ont été tirés de cette première année: les bonnes pratiques ont été recensées et les règles homogénéisées dans un texte de cadrage national du 31 mars 2011: « Dispositif d'accueil, d'accompagnement et de formation des enseignants stagiaires des premier et second degrés et des personnels d'éducation stagiaires- année scolaire 2011/2012 ».

La deuxième année de la réforme devrait donc se réaliser dans un contexte de moindre tension. C'est en effet ce qui est constaté depuis le début de l'année scolaire 2011/2012.

Les académies ont pu anticiper dès la mi-juillet la phase d'affectation des stagiaires et ainsi améliorer la résolution des problèmes matériels de leur installation et l'organisation dans les écoles et les établissements scolaires concernés des services d'enseignement, des emplois du temps et du tutorat. Avant la rentrée des élèves, les académies ont organisé un accueil d'une semaine et de préparation à la prise de fonction. La formation des tuteurs a été largement approfondie.

Enfin, dans leur grande majorité les stagiaires avaient déjà, à la rentrée de septembre 2011, une première expérience professionnelle acquise

dans le cadre des stages de pratique accompagnée et en responsabilité, réalisés pendant les deux années de master.

Autre évolution notable, l'expérimentation dans 14 académies de masters en alternance. L'objectif est à la fois à visée de professionnalisation, avec des périodes de pratique en milieu scolaire plus importantes, et à portée sociale, les stages étant rémunérés. Cette modalité concerne un millier d'étudiants de masters préparant en majorité le concours de professeur des écoles.

Après l'année de lancement de la réforme qui, nous le concédons, fut compliquée, un saut qualitatif important a été franchi en 2011/2012. Le suivi réalisé par la DGRH et les inspections générales devrait en attester. Cependant, comme dans toute conduite du changement, des ajustements seront encore à réaliser, pour améliorer en permanence le système de recrutement et de formation des enseignants, dans un contexte où le métier évolue lui aussi en permanence.

2 - Sur le chiffrage incomplet des économies et des coûts

Il est difficile de mesurer l'impact chiffré d'une réforme sur le moyen terme, notamment ce que représente le coût de l'allongement des études des étudiants se destinant aux métiers de l'enseignement.

Si cet allongement constitue indubitablement un investissement supplémentaire, il faut analyser sa rentabilité économique et sociale à moyen terme. Il est admis par de nombreux Etats qu'un niveau de formation plus élevé pour un nombre plus important d'étudiants est un investissement nécessaire pour le pays, sa compétitivité et l'avenir de sa jeunesse.

3 - Sur le référentiel de formation

Un référentiel des dix compétences à acquérir par les professeurs, documentalistes et conseillers principaux d'éducation a été publié par le MENJVA-employeur. Les épreuves d'admission aux concours sont construites pour évaluer ces compétences chez les candidats. Pendant l'année de stage, les enseignants stagiaires acquièrent et développent ces compétences au niveau d'exigence attendu, par la pratique accompagnée du métier dans les classes et les établissements, complétée par des séquences de formation pédagogique et didactique.

Ce référentiel de compétences a aussi pour objectif d'inspirer les contenus des modules de formation préparant aux métiers de l'enseignement dans les masters des universités. Pour autant, le MENJVA fait sienne la proposition de la Cour d'élaborer avec le MESR un référentiel de formation, cadre commun à toutes les universités et à tous les rectorats pour répondre à l'ambition d'une formation cohérente, échelonnée sur 3 ans, de la première année du master à la titularisation.

4 - Sur la prise en compte des objectifs du socle commun

Il est juste de remarquer que la continuité pédagogique 1er degré-collège induite par les objectifs du socle commun et son impact sur la manière d'enseigner n'apparaît pas explicitement comme une composante des concours de recrutement des professeurs des écoles et des CAPES. La bivalence disciplinaire ainsi que d'autres mesures liées au statut des enseignants, suggérées par la Cour, nécessitent d'engager une réforme du métier d'enseignant. Bien que nécessaire et admise dans son principe par le plus grand nombre, il était exclu de mener ces deux réformes d'envergure de front.

5 - Sur le vivier de recrutement des enseignants

Le rapport relève à juste titre la baisse des inscriptions au concours 2011. Outre l'effet mécanique lié au passage de la licence au niveau master, il faut rappeler que le concours 2010 s'était déroulé selon l'ancien schéma, quelques mois seulement avant le concours 2011 et pratiquement avec le même vivier.

S'agissant du concours 2012, le rapport souligne, en effet, une reprise des inscriptions. On peut faire l'hypothèse que la campagne de communication sur les métiers de l'enseignement conduite par le MENJVA et la revalorisation importante du salaire des nouveaux professeurs (+ 18 % entre 2007 et 2012) ont eu un certain impact. Quoi qu'il en soit, ces mesures témoignent de la volonté du MENJVA de constituer un vivier de candidats, suffisant en nombre, relativement aux postes qui seront mis aux concours, et en qualité (l'obtention du master étant déjà en soi un critère de sélection). Mais il est connu que certaines disciplines sont structurellement en difficulté depuis des années, notamment celles dont les diplômes ouvrent sur une pluralité d'emplois possibles, comme par exemple les mathématiques et les sciences.

6 - Sur les propositions

1 - Elaborer un référentiel de formation pour les masters débouchant sur les concours de recrutement des enseignants, prévoyant notamment des durées minimales de formation des étudiants en milieu professionnel.

Ce point a été abordé au point 2. Le MENJAV et le MESR engagent des travaux communs pour élaborer un tel référentiel de formation couvrant les deux années de préparation au concours à l'université et l'année de stage en académie.

2 - Organiser le concours de recrutement avant ou au début des masters, de façon que les étudiants n'aient pas été formés, en cas d'échec, à un métier qu'ils ne pourront pas exercer.

Nous ne pouvons retenir cette proposition, à l'opposé d'un des principes de la réforme qui est de recruter des enseignants non seulement

sur la base de connaissances académiques de haut niveau, mais des enseignants qui auront aussi démontré, avant de passer le concours (et en premier lieu à eux-mêmes), leur capacité à enseigner, ce que ne permet pas le recrutement en fin de 3ème année de licence ou en début de master. Ce serait par ailleurs et d'une certaine façon revenir à un principe d'organisation qui prévalait avec les IUFM : les reçus aux concours n'avaient jamais été en mesure de démontrer préalablement leur aptitude à faire la classe ou exercer des responsabilités éducatives.

3 - Accorder des décharges de service aux enseignants stagiaires, à coût budgétaire constant en fonction de la difficulté spécifique de leur affectation.

Les académies le font quand elles le peuvent, dans un contexte budgétaire dont la Cour connaît les contraintes. C'est pourquoi la notion de décharge de service à coût constant mériterait d'être explicitée par la Cour.

4 - Mettre en place un système d'information et de recueil des données permettant d'évaluer l'adéquation des actions de formation aux besoins des enseignants.

Il est en effet nécessaire de mieux outiller le suivi que le MENJVA effectue par l'intermédiaire de la DGRH et des inspections générales (cf. le point 1). La DGRH dispose déjà d'informations précises. L'ajustement des besoins des enseignants stagiaires s'effectue d'abord par l'accompagnement personnalisé que réalisent le tuteur et l'inspecteur pédagogique, puis globalement par une évaluation conduite à l'issue de l'année de stage.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Ce document appelle de ma part les commentaires suivants.

Le projet d'insertion relève, à juste titre, que le bilan budgétaire de la réforme doit tenir compte, d'une part des économies effectuées au titre du schéma d'emplois 2010 et, d'autre part, des contreparties importantes concédées en termes de mesures catégorielles et de rémunération des étudiants se destinant aux métiers d'enseignement.

Je rejoins le constat de la Cour relatif au caractère encore incomplet du bilan en termes d'économies et de coûts de la réforme. Pour autant, le chiffrage de l'économie budgétaire en 2011 de la mise en oeuvre de la mastérisation, évalué en outre à 370 M € et repris par la Cour des comptes, me semble imparfait.

Ce chiffrage devrait reposer sur les données d'exécution, et non sur les seules prévisions budgétaires 2010 ou 2011.

Par exemple, le coût des mesures de revalorisation des débuts de carrière mises en oeuvre à la rentrée 2010 est estimé à 59,4 M € dans le rapport annuel de performances pour 2010. En année pleine, ce coût devrait donc être de 178 M € environ, et non de 38,7 M €, comme l'indique la Cour.

A l'inverse, les premières tendances de l'exécution 2011 laissent apparaître une probable sous-consommation de l'enveloppe de rémunération des stagiaires en deuxième année de master et des indemnités de tutorat des enseignants stagiaires et de suivi des étudiants stagiaires M2, dont le montant exact devra être précisé dans le rapport annuel de performances pour 2011.

Dès lors, le bilan consolidé de la réforme ne pourra être effectué qu'à l'issue de l'année 2011 et le chiffrage retenu par la Cour à ce stade ne peut constituer qu'une première approximation.

Par ailleurs, la contribution au schéma d'emplois 2010 de la réforme de la mastérisation ne peut s'analyser uniquement en termes de solde net entre les suppressions de postes de stagiaires et les créations de postes d'enseignants, mais doit être replacé dans le cadre d'une analyse plus globale de la réalisation des schémas d'emplois de 2010 et de 2011. Des variations non anticipées, à la baisse comme à la hausse, des départs à la retraite par rapport aux prévisions initiales, expliquent une partie importante de l'évolution des effectifs d'enseignants, ce qui rend délicate l'estimation de l'impact de la mastérisation sur le schéma d'emplois.

Plus largement, je souscris à l'appréciation de la Cour selon laquelle le bilan budgétaire complet de la réforme devrait tenir compte des effets induits, non chiffrés, des coûts de formation entrainés par le maintien dans le système universitaire pendant une ou deux années supplémentaires des étudiants se destinant à l'enseignement, ainsi que de l'impact sur les bourses de l'enseignement supérieur.

Enfin, je note les réserves que la Cour émet à l'égard du rythme de mise en œuvre de la réforme, qui a engendré un certain nombre de dysfonctionnements. Je veillerai particulièrement à ce que les éventuels ajustements qui pourraient être portés à cette réforme n'entraînent aucun surcoût budgétaire.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Vous trouverez ci-après les observations qu'appelle de ma part votre courrier.

Je tiens à relever d'emblée le fait que la réforme engagée poursuit « un objectif ambitieux », puisqu'il s'agissait de renforcer les exigences universitaires et professionnelles de la formation initiale des enseignants afin de faire face aux enjeux nouveaux du système scolaire et d'accompagner les réformes qui y ont cours. Compte tenu de cet enjeu, il ne pouvait être question de surseoir à cette réforme, quitte à assumer un calendrier de mise en œuvre resserré ; à cet égard, il faut souligner que les universités ont apporté une réponse forte à cette réforme en matière d'offre de formation préparant aux métiers de l'enseignement, tant quantitativement que qualitativement, couvrant l'ensemble du territoire et l'ensemble des disciplines. Cette réponse me conduit à ne pas partager la position de la Cour sur le caractère précipité de la mise en œuvre de cette réforme.

Mon département ministériel est impliqué par l'intégration universitaire du dispositif et notamment par l'élévation du niveau de formation des enseignants à travers l'obtention de masters universitaires. Initiative tout à fait originale, la mise en place de telles formations doit être ajustée dans le temps à la fois au regard des difficultés apparues et afin de tenir compte de l'évolution du métier d'enseignant. Une entrée en place plus progressive ou différée, comme l'aurait privilégiée la Cour, n'aurait pas permis d'éviter ces ajustements ultérieurs.

La Cour relève que le dispositif est déjà opérationnel, ce qui n'interdit pas, bien au contraire, de proposer des correctifs qui pourraient être mis en place progressivement et rapidement. Un certain nombre d'éléments me semble ainsi devoir inspirer des évolutions à venir.

Il s'agit en particulier d'avancer dans les meilleures conditions sur un référentiel de la formation initiale aux métiers d'enseignants, qui assure une parfaite articulation entre les exigences d'employeur du ministère chargé de l'éducation nationale et l'offre de formation dispensée par les universités.

D'ores et déjà, les universités prennent en considération, outre le référentiel de compétences publié en annexe de l'arrêté du 12 mai 2010, les programmes nationaux de l'école maternelle, de l'école élémentaire et disciplinaires pour le second degré, le socle commun de compétences et de connaissances, et, d'une manière générale, l'ensemble des textes qui visent à préciser le cadre d'exercice des futurs enseignants.

L'élaboration du cahier des charges de la formation initiale permettra de simplifier 1'élaboration des propositions de formation par les universités et, par là même, l'habilitation de ces propositions par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que l'évaluation périodique de cette offre de formation, assurée par l'AERES.

Il importe également de veiller à la formation professionnelle la plus adaptée.

En effet, au-delà de l'élévation du niveau de compétences disciplinaires des enseignants, la réforme vise aussi à développer une véritable formation professionnelle sur trois ans.

Outre des éléments de préprofessionnalisation possibles dès la licence sous forme des stages de découverte, la formation initiale des enseignants se développe dans un continuum de professionnalisation sur trois années comprenant les deux années de master et la première année d'exercice en qualité de professeur stagiaire. Dans le dispositif précédent, la formation professionnelle était organisée principalement sur une année pour des fonctionnaires stagiaires lauréats des concours.

Une autre piste très prometteuse consiste à développer des parcours de formation alternés, à l'intérieur de masters existants, le cas échéant par la voie de l'apprentissage afin de cibler les étudiants qui souhaitent s'orienter vers les métiers de l'enseignement et de la formation. Il s'agit là d'une excellente manière de les professionnaliser en leur assurant des allers-retours réguliers entre le terrain et l'université. J'observe que, depuis la rentrée scolaire 2011, des expérimentations de formation par alternance concernant plusieurs centaines d'étudiants dans une dizaine d'académies ont été lancées.

Un autre point évoqué doit effectivement être mieux précisé. Il s'agit du développement d'une employabilité suffisamment large et transversale afin de permettre aux titulaires d'un master 2 ayant échoué aux concours de recrutement des enseignants d'avoir d'autres débouchés professionnels. A cet égard, il convient de constater que 1'ensemble de l'offre de masters « Education et Formation » est construite autour de l'ouverture à l'ensemble des métiers de l'éducation et de la formation (éducateur, formateur pour adultes, médiation culturelle et scientifique...). En effet, il s'agit à mes yeux de favoriser une bonne insertion professionnelle de tous les étudiants titulaires d'un bac plus 5.

Autant de directions sur lesquelles les équipes du ministère de 1'enseignement supérieur et de la recherche travaillent avec leurs homologues du ministère chargé de l'éducation nationale, ainsi qu'avec les établissements universitaires.

A moyen terme, il faudra également, comme le suggère la Cour, travailler sur une meilleure articulation du calendrier des concours avec les parcours de formation, en évitant l'écueil d'une dénaturation de la réforme. Cette question, qui relève de la compétence du ministère chargé de l'éducation nationale, est susceptible d'impacter fortement le déroulé des cursus de formation. Ce n'est que par une analyse détaillée des résultats de la réforme en cours qu'il sera possible d'avancer sur un tel sujet pour parfaire ultérieurement le dispositif de formation des enseignants de notre pays.

3

La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales

PRESENTATION

La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) permet à une collectivité territoriale d'anticiper les évolutions de ses besoins en personnel. Elle recouvre la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et porte notamment sur la formation, l'évaluation et les rémunérations.

Dans un contexte général de fortes évolutions démographiques, d'augmentation des dépenses et de plafonnement des recettes, de développement de l'intercommunalité et de poursuite de la décentralisation, cette démarche anticipatrice est particulièrement nécessaire pour les collectivités territoriales. Elle leur permet de rechercher la meilleure adéquation possible entre leurs besoins et leurs ressources et donc de desserrer la contrainte budgétaire croissante.

Les chambres régionales des comptes[443] ont examiné sous cet angle la gestion de 79 organismes, dont 49 communes de toutes tailles, 9 intercommunalités, 12 départements, 3 régions, 5 centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale (CDG). La Cour des comptes a contrôlé le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

A la suite de cette enquête, la Cour et les chambres régionales des comptes souhaitent sensibiliser les collectivités territoriales à l'intérêt de cette gestion prévisionnelle, notamment à partir d'exemples de bonnes pratiques relevées.

---

[443] Ont participé à l'enquête les chambres régionales des comptes d'Alsace, d'Aquitaine, d'Auvergne, de Bretagne (chambre pilote), du Centre, de Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, d'Ile-de-France, de Lorraine, de Nord-Pas-de-Calais, de Haute-Normandie, des Pays-de-la-Loire, de Poitou-Charentes, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes.

Les collectivités territoriales et leurs satellites constituent un ensemble de 57 700 employeurs gérant, au total, 1,9 million d'emplois à la fin de 2009, contre 1,1 million en 1988 et 1,3 million en 1998[444].

Les agents territoriaux représentent un tiers de l'effectif total des trois fonctions publiques – de l'Etat, hospitalière et territoriale – et 9 % de la population active française.

L'enjeu de leur gestion est donc essentiel.

I - La nécessité d'une gestion prévisionnelle

A - Les transformations du cadre démographique, institutionnel et juridique de l'action locale

1 - Le vieillissement et le manque de qualifications

Des évolutions démographiques importantes affectent les ressources humaines des collectivités territoriales.

Le vieillissement des personnels territoriaux, en particulier depuis 2006, induit de nombreux départs à la retraite. L'âge moyen des agents territoriaux atteignait 44,7 ans à la fin de 2009, près de 30% d'entre eux étant âgés de plus de 50 ans[445]. Au total, un tiers des agents aura atteint l'âge moyen de départ à la retraite de son cadre d'emploi en 2016 et près de la moitié en 2020.

Compte tenu des incertitudes résultant des réformes successives des modalités de départ à la retraite, les personnels hésitent sur l'âge de leur départ. Cette situation, si elle atténue le phénomène des départs massifs, contribue au vieillissement moyen des agents.

Les difficultés de recrutement, d'organisation et de transmission des savoir-faire liées à ces mouvements de grande ampleur appellent la mise en œuvre d'une anticipation aussi précise que possible des départs. Or nombre de collectivités effectuent un suivi statique des pyramides des âges sans aucune préoccupation prévisionnelle.

De même, le repositionnement professionnel d'agents parvenus à un âge plus avancé, qui les rend moins aptes à exercer certains métiers, implique qu'ils puissent changer de fonction ou de métier en fin de carrière. Cela suppose une anticipation technique et financière. Pour

[444] Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).
[445] Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

autant, beaucoup de collectivités se bornent à subir les actions de reclassement, de ce fait trop tardives et contraintes.

Souvent, les collectivités de petite ou de moyenne taille déclarent ne pratiquer une gestion prévisionnelle que pour la planification des départs en retraite. Encore cette planification n'est-elle une opportunité que si elle permet de tirer effectivement profit de la baisse possible de dépenses de personnel et de parvenir à un transfert réussi des compétences et des savoir-faire des personnels partants.

Certaines collectivités pratiquent ainsi le « tuilage », en associant pendant une période donnée un senior avec l'agent qui le remplacera en les maintenant tous les deux sur l'emploi pendant un certain temps. La commune de Saint-Priest (Rhône), pour les agents entrant dans leur 58ème année, formalise avec eux, par écrit, leurs procédures de travail afin de limiter la perte d'informations au moment du départ. Le remplacement de l'agent est ainsi préparé en ajustant la formation, les méthodes et les outils de travail aux besoins futurs de la collectivité. Le transfert de compétences vers le remplaçant est ensuite organisé.

2 - Les transferts de compétences et de personnels

A la suite de la loi du 13 août 2004 qui a défini l'acte II de la décentralisation, 133 000 personnels, comptabilisés en équivalents temps plein (ETP) travaillant dans les services de l'Etat, ont été transférés aux collectivités territoriales dans les années 2006-2009. L'organisation de ces dernières en a été fortement perturbée.

De 1998 à 2009, les effectifs des régions ont augmenté de 21,2 % par an, ceux des départements de 5,4 %[446]. A titre d'exemple, entre 2005 et 2008, les effectifs budgétaires pourvus du département du Nord sont passés de 5 270 à 7 897. Sur les 2 832 créations de postes, seules 469 l'ont été hors transferts de l'Etat.

Les transferts de personnels (qu'il se soit agi des personnels du ministère chargé de l'équipement ou des personnels techniques, ouvriers et de services de l'éducation nationale) n'ont pu être suffisamment préparés à l'avance par les départements et les régions. Ainsi, ce n'est qu'après avoir évalué individuellement les agents, postérieurement à leur transfert, que le département de l'Isère a pu mettre en place un plan de formation 2009-2011.

[446] Rapport 2010-2011 sur l'état de la fonction publique, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Les personnels concernés étaient essentiellement des agents de catégorie C ayant une moyenne d'âge élevée. Leurs besoins de formation ont été importants, en raison de nombreux cas d'inadaptation au travail et d'un absentéisme élevé.

Les charges de gestion administrative ont été plus lourdes que prévu. Les données relatives aux effectifs, aux fonctions et aux historiques de carrières produites par l'Etat n'étaient pas fiables. Des collectivités ont découvert des « agents fantômes », sans poste ni affectation. Alors qu'elle aurait été particulièrement nécessaire, aucune gestion prévisionnelle n'a pu alors être mise en œuvre.

3 - Les modifications du cadre législatif et réglementaire

Aux effets de transferts de personnels se sont aussi ajoutés ceux des attributions de compétences nouvelles, parfois lourdes, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les départements.

Les transferts de compétences des communes vers les intercommunalités viennent également perturber les prévisions en matière de ressources humaines, sans apporter d'économies, faute d'approche prévisionnelle des réorganisations induites. Entre 1998 et 2009, si les intercommunalités ont vu leurs effectifs progresser de 9,7 % par an en moyenne, les effectifs communaux ont cependant continué de progresser de 1,4 % par an[447].

De nombreux changements sont intervenus en matière fiscale et en matière institutionnelle. La formation, la mobilité, l'avancement, la politique indemnitaire et la promotion de l'emploi des handicapés ont fait l'objet de plusieurs lois votées entre 2005 et 2010. La prise en compte des nouvelles obligations légales et réglementaires aurait pu être facilitée par une gestion prévisionnelle.

L'article L. 5212-2 du code du travail oblige les collectivités territoriales comptant au moins 20 ETP à employer un minimum de 6 % de personnes handicapées dans leur effectif global, sous peine de sanctions financières. Pourtant, si les collectivités se rapprochent de ce seuil, c'est davantage de façon aléatoire que par une approche prévisionnelle de moyen terme. La politique de recrutement intègre, en effet, rarement cet objectif et aucun suivi particulier de cette population n'est généralement mis en place.

[447] Rapport 2010-2011 sur l'état de la fonction publique, direction générale de l'administration et de la fonction publique.

De même, la fixation d'objectifs de recrutements et de progression de carrières pourrait permettre, à moyen terme, de favoriser l'égalité hommes-femmes, notamment à l'occasion de la négociation obligatoire sur ce thème, qui doit être conduite sur la base du rapport sur l'état de la collectivité (REC)[448].

B - Les enjeux financiers et les gisements d'économies

1 - L'augmentation continue des dépenses de personnel

En 1998, pour 1,3 million d'emplois, les collectivités territoriales dépensaient 27,8 Md€[449]. En 2010, leurs dépenses de personnel s'élevaient à 51,7 Md€, soit un tiers des dépenses totales de fonctionnement, à comparer aux 68,6 Md€ de dépenses d'investissement.

Les dépenses de personnel des seules communes s'élevaient en 2010 à 31,9 Md€, soit la moitié de leurs dépenses totales de fonctionnement et un montant équivalent à celui de leurs dépenses d'investissement.

Un effort pour contenir la masse salariale est impératif et il se généralise parmi les collectivités. Si quelques-unes ont pu connaître des diminutions d'effectifs, certaines reprennent le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite posé pour les services de l'Etat.

Les collectivités ne sont généralement pas en mesure de chiffrer avec précision les causes des augmentations de leurs dépenses de personnel.

Des facteurs de hausse sont bien repérés : le glissement vieillesse-technicité (GVT), l'élévation de la qualification, le recrutement d'une plus grande proportion de cadres[450], l'impact des mesures nationales, les vagues d'intégration de contractuels ou d'anciens contrats aidés, la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, le surdimensionnement de l'effectif de certaines collectivités d'outre-mer. Cependant, les coûts respectifs n'en sont que rarement déterminés.

Le glissement vieillesse-technicité n'est ainsi calculé que par une minorité de collectivités. Il permet pourtant de distinguer l'effet glissement (impact des entrées et des sorties, ainsi que des promotions),

[448] Prévu par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, dite « statut de la fonction publique territoriale ».
[449] Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).
[450] Même si 78 % des agents territoriaux sont de catégorie C.

l'effet vieillesse (changements d'échelon et de grade) et l'effet technicité (modifications de la répartition entre les différents corps et grades). Il permet, par exemple, une évaluation des gains financiers possibles à l'occasion des départs à la retraite d'agents parvenus à des niveaux de rémunération plus élevés.

Si la prise de conscience de l'importance de ces éléments se développe, les questionnements d'opportunité s'effectuent encore au « fil de l'eau » : chaque remplacement et la procédure budgétaire annuelle restent les temps forts décisionnels. Or seule une gestion prévisionnelle des ressources humaines permet d'intégrer des redéploiements et de contenir les dépenses de personnel tout en préservant le niveau de services offert.

La commune de Soyaux (Charente) a décidé en 2008 un « moratoire » sur les recrutements de titulaires et de contractuels en contrat à durée indéterminée, des non-titulaires comblant provisoirement les vacances de postes. Des réunions de « projections des services » ont été organisées afin de déterminer les recrutements pérennes nécessaires (réduisant ainsi les remplacements à 9,5 recrutements pour 22 départs) et d'apprécier les évolutions des missions à l'horizon de la fin de la mandature, pour y adapter les moyens en personnels. Cette démarche, même conduite sous la contrainte d'une pyramide des âges peu favorable et d'une masse salariale excessive, a permis une prise en mains qui n'aurait pas été possible autrement.

2 - Les déficiences de l'organisation et de la présence au travail

Les chambres régionales des comptes ont constaté que la durée légale annuelle du travail, dans les collectivités territoriales contrôlées, n'était pas toujours respectée.

Des régimes très favorables de congés supplémentaires et d'autorisations d'absence, un absentéisme élevé ont également été relevés.

Des économies importantes sont donc possibles en ce domaine.

Un suivi prévisionnel de l'utilisation différée des congés (désormais encadrée dans des délais) et de l'absentéisme est nécessaire pour contribuer à maîtriser la dépense de personnel.

Au niveau national, le taux d'absentéisme est en augmentation lente mais régulière depuis le début des années 2000. Il a atteint en 2010

le niveau élevé de 10,4 % pour les collectivités territoriales de plus de 350 agents et de plus de 8,5 % pour l'ensemble des collectivités[451].

Ainsi, le coût annuel direct des arrêts de travail est évalué à 1 765 € par agent en 2009. Les coûts indirects liés au remplacement, à la gestion administrative, à la désorganisation du service ou aux problèmes de relation avec les usagers, sont également significatifs, bien que difficiles à chiffrer.

La moyenne nationale s'élève à 20,6 jours d'absence en 2009 pour cause de maladies ou d'accident du travail ou de maladie professionnelle, et 3,6 jours pour cause de maternité-paternité, d'adoption ou pour d'autres raisons selon le ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales).

Les chambres régionales des comptes ont relevé des niveaux plus de deux fois supérieurs dans certaines collectivités d'outre-mer.

Des mesures de court terme (équipes de remplacement, contractualisation, primes de présentéisme) sont souvent privilégiées, plutôt qu'une approche prévisionnelle, qui peut prendre la forme d'un système d'intéressement, d'une action sur les métiers ou d'une anticipation de l'usure.

Sans négliger les contrôles d'arrêts maladie, la prévention des maladies professionnelles et des accidents du travail, comme, plus largement, celle de l'usure professionnelle ou de l'inadaptation aux métiers, sont essentielles pour lutter contre l'absentéisme. A Roubaix (Nord), le document unique de prévention se double d'un « management des conditions de travail », grâce à une action en amont de la part des personnels d'encadrement, sensibilisés à leur rôle d'alerte et de préservation de la santé.

Dans certains secteurs, comme celui de la petite enfance, le vieillissement de la population des agents territoriaux entraîne le développement de troubles musculo-squelettiques ou une certaine démotivation, en raison de travaux pénibles, ainsi que de l'éparpillement et de l'isolement de certains sites.

Les délais importants de réadaptation et de reclassement demandent une anticipation, afin de repérer les contraintes des postes, les profils à risque en raison de l'âge ou de la nature des tâches effectuées ainsi que les possibilités de reclassement, qui ne sont pas aisément extensibles en raison des effets de l'informatisation et de la mutualisation.

[451] D'après une étude de la société Dexia-Sofcap auprès des collectivités adhérentes.

La gestion des âges est ainsi un enjeu que l'approche prévisionnelle traite utilement. La réflexion peut porter sur un chaînage des équipes, favorisant les échanges, les passages de relais ou le tutorat des jeunes.

II - Les bonnes pratiques observées

A - Une composante de la stratégie de la collectivité

Dans le secteur privé, il existe une obligation triennale de négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans les entreprises de plus de 300 salariés.

Elle porte au minimum sur les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise sur la stratégie de la société et ses effets prévisibles sur l'emploi et les salaires, sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et les mesures d'accompagnement (formation, bilan de compétences, mobilité, validation des acquis de l'expérience [VAE]) et sur les conditions d'accès et de maintien dans l'emploi des salariés âgés.

Au sein des collectivités territoriales, une telle obligation n'existe pas, non plus d'ailleurs que pour les fonctions publiques de l'Etat et hospitalière. La mise en place d'une gestion prévisionnelle dépend donc de la volonté des exécutifs locaux.

Or les ressources humaines sont peu et tardivement prises en compte dans la définition des priorités et des objectifs, comme dans l'évaluation des actions publiques.

1 - L'articulation avec les objectifs des collectivités

La stratégie de la plupart des collectivités se nourrit peu de la dimension prévisionnelle et pluriannuelle de la gestion des ressources humaines. Elle l'intègre éventuellement, mais seulement comme une conséquence finale de choix déjà effectués.

L'implication des élus est essentielle à cet égard. Leur impulsion est souvent décisive ou constitue, à tout le moins, un relais des initiatives de la direction générale des services (DGS) et de la direction des ressources humaines (DRH).

Les débats d'orientation budgétaire (DOB) donnent généralement la priorité à l'impact financier des projets. Or la plupart des projets, notamment d'investissement, comportent aussi une dimension de

ressources humaines, ne serait-ce qu'en termes de dépenses de personnel.

Les documents soumis lors du débat d'orientation budgétaire devraient articuler l'emploi prévisionnel et une prospective des compétences avec les besoins de services publics, les possibilités de gains de productivité, les choix de structures et les contraintes financières structurelles. Un débat d'orientations budgétaires pluriannuelles faciliterait évidemment la prise en compte de la gestion prévisionnelle.

Certaines collectivités articulent les objectifs généraux de la collectivité avec une démarche prévisionnelle en matière de ressources humaines. Le « plan emploi » interne à la commune de Roubaix, mis en œuvre depuis 2009, est ainsi relié à sa politique à l'échelle de la ville, en rendant plus attractif l'employeur communal. Il contribue aussi à l'efficience du service public par une meilleure adéquation entre compétences et besoins des services, à l'optimisation budgétaire dans la gestion des effectifs et des organisations, à la prévention de l'usure au travail et à la promotion de la mobilité interne.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines doit également fonder les orientations stratégiques des différents services. Son insertion dans les projets de direction et de service est pourtant peu fréquente, si tant est que de tels projets existent.

Pourtant, à la fin de 2008, le département du Var a formalisé un projet intitulé « compétences et ressources Var 2012 ». Il repose sur un outil global - le projet de direction décliné en projets de service - et sur divers processus (contractualisation interne, dialogue social, certification, mutualisation interne et externe). De même, la direction des ressources humaines du département des Hauts-de-Seine dispose à la fois d'orientations pluriannuelles et de « perspectives de l'année ».

2 - Le schéma général de la démarche prévisionnelle

En lien avec les orientations stratégiques de la collectivité, même si celles-ci n'abordent pas les questions de ressources humaines, les collectivités peuvent avantageusement mettre en place un schéma général de gestion prévisionnelle.

La démarche prospective d'ensemble d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines passe tout d'abord par l'analyse de la structure existante de la population d'agents, en particulier en termes d'effectifs, de métiers et de compétences. À cette population sont appliqués des flux naturels ou contraints, pour déterminer les ressources futures.

Les objectifs stratégiques sont ensuite appréciés en effectifs, en métiers et en compétences, afin de déterminer les besoins futurs, en identifiant, notamment les facteurs clés d'évolution des métiers, notamment pour les plus sensibles.

La mise en regard de ces deux séries d'éléments permet un diagnostic d'écart qui peut déboucher sur des plans d'action, globaux ou sectoriels, c'est-à-dire par services, par métiers ou selon les différentes politiques de ressources humaines.

La GPRH au sein du département de la Moselle

Le département de la Moselle s'est lancé dès 1995 dans un processus de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, en appliquant trois étapes : diagnostic de l'existant, analyse prospective et mise en œuvre de mesures d'accompagnement (formation, recrutement, mobilité).

L'état de l'existant repose sur l'élaboration de fiches de description de poste établies par l'ensemble des agents, collationnées et traitées par la direction des ressources humaines. Ces fiches sont tenues à jour par les agents eux-mêmes au bout d'un an de présence sur le poste ou au moment de l'évaluation. Ce référentiel permet de connaître précisément les postes, mais aussi de les regrouper par métiers et donc d'adapter les compétences et les carrières par domaine de qualification professionnelle.

L'analyse prospective doit anticiper les futurs besoins en personnel, quantitativement mais surtout qualitativement. Pour ce faire, un observatoire des métiers a pour mission d'examiner et de prévoir les évolutions des emplois. L'instance est représentative de l'ensemble de la structure et sans pérennité : plusieurs observatoires ont déjà été conduits, relatifs aux métiers de cadre, de gestionnaire de subventions, de contrôleur de travaux ou d'agent des collèges. L'observatoire se compose de trois strates : les responsables hiérarchiques, les experts des différentes directions, la direction des ressources humaines. Des fiches de fonction sont élaborées, déterminant les objectifs de chaque poste, les compétences à acquérir et les besoins de formation individuels.

Les mesures d'accompagnement peuvent prendre une dimension collective : plan de formation métier, aides à la scolarité et aux stages afin d'anticiper les recrutements. Elles peuvent aussi être individuelles : mobilité, suivi personnalisé du parcours individuel au vu d'entretiens avec les analystes d'emplois ou en fonction des objectifs et missions.

En Moselle comme à Lyon (Rhône), la fixation d'orientations claires et d'un calendrier réaliste, la bonne connaissance initiale de l'existant, la détermination d'objectifs mesurables, la diffusion de la

démarche dans les directions et l'association de tous les acteurs ont constitué autant d'éléments essentiels à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle.

La démarche de la ville de Lyon

La ville de Lyon a mis en place une démarche d'anticipation des besoins en ressources humaines, sous la forme d'un plan de gestion des activités, des emplois et des compétences (PGAEC). Son élaboration s'apparente à celle d'un budget : concertation en mai avec les directions opérationnelles qui formulent des demandes en moyens humains, inclusion dans les arbitrages budgétaires en septembre. L'objectif est d'identifier les activités devenues obsolètes et d'anticiper des évolutions d'organigrammes. Le PGAEC est alimenté par des travaux connexes sur la gestion des âges, l'évolution des métiers ou la définition de parcours de professionnalisation.

En 2009, la ville de Lyon s'est engagée dans une démarche plus approfondie de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, projet, désormais transversal qui s'inscrit dans le cadre plus général du projet dit EMERAUDE, d'administration de l'ensemble de la commune, lui-même lié au plan de mandat 2008-2014. Les objectifs stratégiques de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ont été définis :

- anticiper les évolutions futures de la collectivité en termes de métiers et de professionnalisation des agents ;
- accroître l'attractivité des métiers ;
- maîtriser l'évolution démographique ;
- maintenir durablement les compétences des agents ;
- assurer un déroulement de carrière valorisant ;
- maîtriser la masse salariale.

La démarche entreprise, relativement longue et complexe, doit suivre trois étapes :

- diagnostic de l'existant : identification des emplois, activités et compétences à travers l'élaboration d'un référentiel emplois/compétences ;
- réflexion prospective : élaboration d'un référentiel cible ;
- analyse des écarts et mise en œuvre de plans d'actions pluriannuels en matière de ressources humaines.

Un comité de pilotage stratégique, un comité de pilotage opérationnel, un groupe projet (avec des responsables des ressources humaines et informatiques) et une équipe ressource (pour animer la démarche dans les directions et offrir un soutien méthodologique) ont été mis en place.

Les responsables des ressources humaines dans les services doivent démultiplier la démarche mais aussi effectuer une pré-analyse des emplois de leur direction. Des groupes « emploi », composés d'agents représentatifs des différents métiers et de *manageurs* de proximité, sont chargés de l'élaboration et de l'actualisation des profils de postes correspondant à l'emploi concerné.

Les outils utilisés dans la démarche sont le bilan social, les tableaux de bord en matière de ressources humaines, les « cartes d'identité » des directions (nombre et ventilation des postes, pyramides des âges, départs prévisibles), les indicateurs de suivi de la masse salariale et les indicateurs sociaux, le système d'information des ressources humaines (SIRH).

3 - L'organisation des services

La réorganisation des services et les démarches « qualité » sont l'occasion de développer une gestion prévisionnelle.

Les études comparatives, préalables aux choix entre coûts d'informatisation et d'investissement et coûts de personnel ou entre différents modes de gestion, comme l'option entre régie et délégation, devraient comporter une approche prévisionnelle des ressources humaines.

Avant ces décisions ou celles à prendre en matière de réorganisation, de territorialisation d'activités, de remise en cause d'activités, des fiches d'impact doivent intégrer les conséquences en termes de ressources humaines et les besoins en effectifs, métiers et compétences. Elles doivent aussi analyser dans quelle mesure des évolutions en matière de ressources humaines pourraient se substituer aux projets étudiés ou les accompagner, en faciliter la mise en œuvre ou en réduire les coûts.

Ceci vaut même pour des projets plus restreints, comme des extensions d'horaires d'ouverture au public ou de services directs à la population, ou la mise en place de nouveaux procédés techniques transformant des activités et des métiers, comme ceux de la restauration, des déchets ou de la voirie.

Dans son projet de modernisation de la gestion routière, le département de l'Isère a défini une organisation cible, qui se met en place au fur et à mesure des mobilités et des départs. 12 agents ont été redéployés sur les missions routières. Des mutations et des recrutements externes ont été effectués. A terme, les effectifs des personnels titulaires affectés en centre d'entretien devraient être réduits de 40 ETP et de 12 saisonniers. Le transfert de certaines routes et de certains personnels

de l'Etat a ainsi représenté une opportunité pour la collectivité d'engager, ponctuellement, une gestion anticipée des emplois.

La direction des ressources humaines de la mairie de Roubaix compte un service « prospective budgétaire et organisationnelle », chargé d'une fonction de conseil en organisation à destination des services municipaux. Le but est d'adapter l'organisation des services aux besoins du service public local en l'insérant dans une approche prévisionnelle. Les conseillers en organisation sont également chargés d'accompagner les encadrant dans l'exercice de leur fonction managériale, dans une optique de diffusion de cette démarche prévisionnelle.

Plus largement, le projet de gestion prévisionnelle du département du Var s'inscrit dans une refonte de l'organisation globale des services, intervenue en 2008. Les projets de direction distinguent désormais missions obligatoires et missions liées à des initiatives départementales. Les missions sont traduites en activités, avec recensement précis des moyens humains et logistiques existants. Puis les directions procèdent à une estimation des évolutions à venir dans les trois ans, en différenciant celles qui sont exogènes et celles qui sont d'initiative départementale. A cette occasion, l'impact des évolutions sur l'organisation et, en particulier, sur les besoins futurs en personnels et en moyens logistiques est précisément évalué. Le processus, débuté en 2009, s'est achevé à la fin 2010.

Dans ces mêmes services du département du Var, le système de management de la qualité, appliqué à la commande publique et qui a obtenu une certification, a été l'occasion d'expérimenter des actions partielles de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Une « fiche d'identification de processus » a été élaborée en février 2009. Elle définit un objectif (donner les moyens à l'équipe de la commande publique d'assurer ses missions et garantissant la qualité). Elle décrit des risques (inadaptation du personnel, risques juridiques par manque de maîtrise, méconnaissance des ressources internes). Elle inclut des « données d'entrée » (évolutions législatives, plan d'engagement départemental) et des « données de sortie » (compétences clés pour les postes, fiches de postes et compétences, formation continue).

4 - La mutualisation des moyens

Les transferts de compétences ou d'équipements d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) devraient intégrer, en amont, une évaluation et une réflexion sur les transferts induits de personnels. Les nouvelles possibilités légales et

réglementaires de mutualisation, principalement entre communes et EPCI, offrent à cet égard, des opportunités intéressantes.

La mise à disposition de services, introduite par la loi du 13 août 2004, a été élargie et remaniée par la loi du 16 décembre 2010 : elle peut désormais se faire de la commune vers l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou de l'EPCI vers les communes et s'appliquer même en cas de transfert partiel de compétences. Des services communs peuvent être créés entre des communes et une intercommunalité, en dehors des compétences transférées. Les mutualisations horizontales entre les départements, les régions et leurs satellites ont également reçu un cadre juridique, soit de mise à disposition de services, soit de services unifiés.

A partir de 2015, chaque président d'établissement public de coopération intercommunale s'est vu confier le soin d'établir, après chaque renouvellement municipal, un rapport relatif à l'état de la mutualisation des services, dans le but d'assurer une meilleure organisation. Ce rapport devra contenir un projet de schéma, à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Ce projet évaluera l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes, ainsi que sur les dépenses de fonctionnement. Une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale sur l'avancement du schéma sera faite à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote du budget. La possibilité d'un tel schéma est également ouverte entre région et départements.

Les conventions actuelles de mutualisation et de mise à disposition sont souvent imprécises, en raison d'évaluations préalables incomplètes, n'intégrant pas une démarche prévisionnelle, en particulier en matière de ressources humaines.

Les mutualisations favorisent un projet de collectivité et de territoire. Le volet « ressources humaines » ne saurait donc être négligé : une vision claire des activités et des métiers disponibles et projetés permet d'éviter des redondances.

Le mouvement de mutualisation devrait aboutir à la mise en œuvre d'une politique harmonisée de gestion des ressources humaines sur un territoire étendu.

A la fin 2009, le département du Var a ainsi lancé l'idée d'une mutualisation d'un certain nombre de fonctions supports entre plusieurs collectivités opérant sur son territoire. Il s'agit de maintenir un niveau d'expertise élevé dans des secteurs où les enjeux se complexifient, tout en réalisant des économies d'échelle. Le dispositif serait porté par une

agence départementale, commune aux différentes collectivités, dont la communauté d'agglomération comprenant le chef-lieu de département.

A plus long terme, la mise en commun de personnels entraîne la mise en place d'une organisation du travail différente. Une hiérarchisation des priorités et une programmation seront sûrement nécessaires pour éviter les conflits inhérents aux intérêts distincts des communes et des intercommunalités et aux différents modes de fonctionnement des exécutifs. La gestion prévisionnelle des ressources humaines peut y aider.

Enfin, la dimension prévisionnelle des ressources humaines doit s'insérer dans l'évaluation des actions et des interventions publiques. Celles-ci ont en effet un impact sur les composantes des ressources humaines et peuvent appeler des mesures correctrices ou des réformes pour l'avenir.

B - La place essentielle de la direction des ressources humaines

1 - Les acteurs internes à la collectivité

La place des directions des ressources humaines (DRH) n'est pas marginale, en particulier dans les grandes collectivités. Cependant, elle reste souvent limitée à une gestion à court terme.

Il est rare de trouver un exposé détaillé de la gestion prévisionnelle dans les projets de direction. Les intitulés de gestion prévisionnelle des ressources humaines et de gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences, parfois présents dans les organigrammes, sont souvent artificiels.

Dans les petites et moyennes collectivités, il est difficile de disposer d'une direction des ressources humaines étoffée (représentant en général 2 % de l'effectif global). L'encadrement limité ne permet pas d'y déployer une gestion prévisionnelle complète, ni de la diffuser à tous les échelons.

Les directions des ressources humaines comportent de plus en plus souvent des services regroupés autour d'un pôle de gestion des rémunérations et des carrières et d'un pôle de gestion des emplois et des compétences, davantage tourné vers la gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences. Au-delà de l'organigramme, elles ne disposent que trop rarement d'un projet de direction incluant, lorsqu'il existe, des objectifs de gestion prévisionnelle.

Au début de la mandature, la mairie de Roubaix a défini des objectifs structurants pour la direction des ressources humaines : anticiper l'adéquation agents/postes, en tenant compte des projets de mandature, des missions traditionnelles et du cadre budgétaire ; conseiller et participer aux enjeux d'efficience organisationnelle et de productivité en accompagnant les réorganisations.

Un schéma directeur des ressources humaines

Le département du Nord s'est doté d'un schéma directeur des ressources humaines 2009-2012, autour de cinq axes, assez généraux, déclinés en objectifs :

- « *des moyens optimisés pour un service public de qualité* » : faire correspondre le niveau de service aux moyens grâce à des RH expertes et innovantes, mettre en place un système d'information performant et développer une culture managériale partagée ;
- « *le département du Nord, préparateur d'avenir* » : accroître l'attractivité de la collectivité et faire du passage dans la collectivité une référence sur un *curriculum vitae* ;
- « *des agents, acteurs de leurs carrières* » : promouvoir et développer les compétences par une politique de formation, dynamiser les carrières, favoriser la mobilité et résorber les situations de précarité statutaire ;
- « *cohésion et diversité* » : assumer sa responsabilité sociale, affirmer la place du handicap et des populations sensibles au département et poursuivre la rénovation du dialogue social ;
- « *un management dans la proximité* » : définir le rôle des cadres du département, partager de façon pertinente et efficace la fonction ressources humaines, promouvoir les relations au sein de la collectivité et manager la santé et la sécurité.

Chaque objectif est traduit en actions qui sont sous la responsabilité d'un acteur identifié. Chaque action repose sur un constat et des orientations opérationnelles.

Des plans pluriannuels de gestion prévisionnelle des recrutements et de la mobilité, d'avancements et de promotions, ainsi que de formation restent à formaliser.

L'association du directeur des ressources humaines au comité de direction est importante ; son éventuelle position de directeur général adjoint (DGA) lui permet d'intégrer plus facilement la problématique prévisionnelle des ressources humaines dans les choix majeurs de la collectivité.

Les chambres régionales des comptes ont constaté que les directeurs des ressources humaines sont mieux insérés dans les équipes de direction qu'auparavant. Pour autant, les politiques de ressources humaines ne sont pas toujours pleinement partagées par la direction générale des services ou par l'encadrement intermédiaire. C'est pourquoi le département du Var, après une première initiative en 2003, a relancé un processus de gestion prévisionnelle en 2008, en le faisant impulser par la direction générale des services et non plus seulement par la direction des ressources humaines.

La direction des ressources humaines doit aussi disposer de relais dans les directions et les services, pour pouvoir se concentrer sur son travail stratégique et prospectif. La déconcentration des processus de gestion des ressources humaines est de plus en plus recherchée par les collectivités de taille importante, comme en Savoie, où les deux tiers des agents ne sont pas situés au siège du département.

Les partenaires sociaux ont leur rôle à jouer, par leur apport à l'analyse des situations existantes, à la définition des besoins prévisibles et à l'élaboration de la structure-cible des métiers. Pourtant, les débats en comité technique paritaire (CTP) montrent que le dialogue social porte peu sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

2 - Les aides externes

L'apport des centres départementaux de gestion des personnels de la fonction publique territoriale (auxquels l'affiliation n'est obligatoire qu'en-deçà de 350 agents) et du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) apparaît inégal dans le soutien aux collectivités territoriales.

Les centres de gestion sensibilisent les responsables locaux aux outils existants de gestion des recrutements et des carrières. Ils organisent des conférences régionales ou interrégionales de l'emploi territorial.

Leurs actions restent néanmoins sectorielles et ponctuelles, même lorsqu'elles s'inscrivent dans une démarche d'analyse et d'action de moyen terme. Les chambres régionales des comptes ont relevé quelques expériences : formations spécifiques, stratégie locale de lutte contre l'absentéisme, formation en alternance de secrétaires de mairie itinérantes notamment.

Le CIG de la petite couronne

En Ile-de-France, le centre interdépartemental de gestion (CIG) des départements de la petite couronne se distingue par les nombreux outils méthodologiques qu'il a mis en place en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines : guides généraux et sectoriels, indicateurs et équipe de conseil pour la mise en œuvre d'une approche globale ou d'actions ponctuelles. Ses publications sont riches, utiles pour toute collectivité française et disponibles sur son site Internet (www.cig929394.fr).

Plusieurs regroupements de centres de gestion ont mis en place des sites Internet de l'emploi territorial, afin de diffuser les offres d'emploi, de regrouper des « viviers » et d'aider à tous les stades du processus de recrutement. Des initiatives existent en vue d'anticiper des besoins généralisés dans certains métiers, en coopération avec le centre national de la fonction publique (CNFPT), l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et Pôle Emploi, par exemple.

Toutefois, les centres départementaux de gestion fixent encore les postes ouverts aux concours et examens sur la seule base de recensements annuels, sans vision pluriannuelle.

En termes de recrutements et d'aide à la mise en place de fiches de postes, les centres de gestion ne font que répondre aux demandes sans chercher à promouvoir les bonnes pratiques.

De même, l'exploitation des rapports sur l'état de la collectivité (REC), *a fortiori* dans une optique prévisionnelle, est loin d'être réalisée. Les centres doivent d'abord sensibiliser les petites collectivités à la nécessité de produire les données et de le faire de manière fiable.

Tous les centres n'effectuent pas l'exploitation, l'interprétation et l'analyse prospective des données des rapports sur l'état de la collectivité, que les collectivités renseignent sans avoir toujours de retour. Souvent, les centres se contentent de la présentation rétrospective minimale.

Le centre national de la fonction publique territoriale a un rôle de conseil au travers de ses délégations régionales : pour réaliser ses 70 premières fiches de postes, la commune de Saint-Omer (Pas-de-Calais) l'a ainsi sollicité. L'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences qu'il alimente fournit aux collectivités des éléments

d'analyse utiles, notamment sur les tendances de l'emploi territorial. Toutefois, ces éléments restent généraux.

Les enquêtes nationales, comme l'enquête « Colter » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), servent de référence et de comparaison pour les collectivités, mais leur disponibilité est tardive. La synthèse des bilans sociaux effectuée par la direction générale des collectivités locales, les centres de gestion et le centre national de la fonction publique territoriale est publiée près de trois ans après la collecte des données.

III - Les voies de progrès

Les instruments d'une gestion prévisionnelle sont généralement mal construits ou mal exploités.

Les actions sectorielles en matière de ressources humaines devraient, en amont, alimenter les analyses et diagnostics à l'origine de la gestion prévisionnelle et, en aval, accueillir la mise en œuvre des plans d'action qui en découlent.

A - Les outils de base

1 - La connaissance des ressources, des tendances et des besoins

La connaissance de leurs ressources humaines par les collectivités devrait être améliorée.

Des écarts parfois importants existent entre emplois budgétaires et emplois pourvus. Des collectivités omettent d'actualiser le tableau des emplois budgétaires lors de suppressions ou de redéploiements.

Les chambres régionales des comptes ont relevé des recrutements sans autorisation budgétaire. Le personnel non titulaire ne fait que rarement l'objet d'états détaillés et exhaustifs.

Le rapport sur l'état de la collectivité (REC) et le bilan social permettent d'améliorer l'information sur les ressources humaines. Malgré son caractère obligatoire, précisé par le décret du 25 avril 1997 et l'arrêté du 5 septembre 1997, le rapport sur l'état de la collectivité n'est pas toujours élaboré.

Le bilan social n'est pas obligatoire, mais il permet, à partir des données brutes du rapport sur l'état de la collectivité, d'apporter une lecture dynamique : effectuer des ventilations par filières, catégories,

grades, directions, services, tranches d'âge ; fournir des ratios, taux et moyennes ; commenter et illustrer graphiquement les données ; dégager des évolutions et des tendances ; réaliser des comparaisons, dans le temps et dans l'espace.

Les pyramides des âges et les pyramides d'ancienneté constituent un outil d'analyse graphique essentiel. La commune de Toul (Meurthe-et-Moselle) réalise régulièrement des pyramides des âges par service et par métier. Elle détermine ainsi les postes nécessitant un transfert des connaissances avant tout départ à la retraite et renforce la prévention des risques professionnels.

2 - La définition et l'analyse des postes et des métiers

Une grande diversité de métiers caractérise la fonction publique territoriale : trouver la meilleure adéquation possible des agents aux métiers est ainsi un enjeu majeur.

La première étape souvent mise en œuvre consiste à enrichir les fiches de postes. Ces fiches sont indispensables pour clarifier les responsabilités, des agents comme des services, pour sécuriser le fonctionnement de ces derniers, pour mieux gérer les transitions ou les périodes de vacance et pour mieux identifier les besoins de formations.

Elles doivent dépasser l'énumération des activités à réaliser. L'emploi doit être précisément défini, dans ses compétences requises comme dans ses conditions d'exercice ; les qualités requises doivent être hiérarchisées ; les modalités d'évolution et les débouchés possibles doivent être évoqués afin que des parcours puissent s'ébaucher à partir de postes ainsi « fléchés ».

Il existe encore des réticences à l'élaboration de fiches de postes complètes, de la part d'agents inquiets d'une remise en cause même indirecte de leur niveau professionnel, mais aussi de cadres et d'élus entendant conserver une souplesse dans les tâches confiées. Ces attitudes sont regrettables.

Sur la base de fiches de postes de qualité, classées par métiers ou emplois-types, un répertoire des métiers de la collectivité peut être établi. Le répertoire des métiers territoriaux, élaboré par le centre national de la fonction publique territoriale en 1996 et mis à jour en juin 2011, recense 230 métiers, répartis en 35 familles et en 5 grands domaines d'activité. Il peut aider les collectivités à élaborer leur propre répertoire.

Cette cartographie des métiers ou des emplois-types permet ensuite aux agents d'être davantage acteurs de leurs parcours professionnels. La collectivité doit, dès lors, raisonner en termes de

métiers, d'une part, de compétences et de qualifications qui leur correspondent, d'autre part.

La ville de Lyon différencie les emplois « représentatifs » et « isolés », selon qu'ils concernent un nombre de postes important ou non. Elle distingue les emplois « transverses » et « spécifiques », selon qu'ils sont communs ou non à plusieurs secteurs et recouvrent des activités similaires ou non. Elle identifie aussi les emplois « sensibles », à risques que ce soit en raison d'une évolution qualitative importante nécessitant des compétences et un profil différents, en raison de sous-effectifs malgré leur caractère stratégique, en raison de l'absence de perspectives pour les titulaires ou en raison d'un risque élevé d'inaptitude à terme.

L'expérience de la ville et de l'intercommunalité de Quimper

La commune et la communauté d'agglomération de Quimper (Finistère), dont les personnels sont entièrement mutualisés, ont été en pointe en adoptant dès 1991 un répertoire des emplois. Refondu fin 2004, il comporte 153 fiches, réparties en 11 familles (développement, administratif, financier, RH, informatique, logistique, technique, sport, culture, enfance, social). Ces fiches ont été complétées ou mises à jour au fil du temps.

Elles sont classiques dans leur structure et leur contenu. Elles comprennent six rubriques : missions principales, activités, relations (rattachement hiérarchique, encadrement, externe), techniques et compétences utilisées, contraintes particulières, grades associés.

L'évolution des métiers, des attentes des usagers et l'apparition de nouvelles activités, comme la nécessité de mieux décrire les compétences et de mieux adapter les grades associés, ont amené la collectivité à envisager une refonte du répertoire.

Le processus a été présenté au comité technique paritaire (CTP) du 31 janvier 2011. Une procédure de cotation des emplois était prévue à l'issue de la nouvelle nomenclature des emplois, de leur description et de l'identification des grades associés, pour une mise en œuvre individuelle en 2012. La classification doit permettre d'identifier sur une échelle en fonction des exigences des emplois, de la mission : d'exécution ; d'encadrants d'équipe, de soutiens fonctionnels ou d'appuis techniques ; de chargés d'un domaine de compétences ; de responsables d'un service, d'un établissement ou d'un projet ; de direction.

Les compétences doivent être distinguées en savoirs/savoir-faire/savoir-être. Les exigences de chaque métier doivent être déclinées en : responsabilité vis-à-vis de la collectivité ; technicité et connaissances, moyens gérés ; complexité de l'environnement interne et externe ; latitude d'action et degré d'autonomie ; contraintes spécifiques et pénibilité. Les facteurs d'évolution de l'emploi et leur impact doivent être détaillés. Le parcours professionnel possible et les compétences transférables doivent être également précisés.

Ce répertoire, à l'architecture générale claire, deviendra, à l'issue du processus, mieux hiérarchisé et plus dynamique, en repérant les types d'emplois destinés à se réduire ou s'éteindre, comme ceux destinés à s'étendre ou à émerger.

Ainsi, le répertoire ne servirait plus uniquement de base aux fiches de postes et aux recrutements, mais également à la structuration et à l'évaluation des besoins, à la meilleure définition des formations requises, à la mobilité et à la promotion internes, à la reconnaissance des compétences et du professionnalisme et au repérage des éléments fondant une politique de rémunération plus différenciée et incitative.

La commune de Roubaix met en œuvre une démarche « métiers » dès 1988, avec le soutien du centre national de la fonction publique territoriale, avant même la première publication du répertoire national des métiers en 1996. En 1994, elle valide une organisation en 117 métiers, regroupés en 13 familles, reprise dans un guide des métiers. Celui-ci est complété d'un tableau de concordance « métiers-grades » qui définit un déroulement de carrière pour chaque métier. Les métiers ont, en outre, été classés suivant six critères et une cotation de 0 à 100 : technicité, responsabilité de décision et autonomie, responsabilité hiérarchique, complexité de l'emploi et difficulté d'organisation, contraintes liées au service public et à l'emploi, niveau relationnel.

Une commune de taille plus réduite comme Sarreguemines (Moselle) a mis en œuvre une gestion prévisionnelle à compter de 2005. Son point de départ a été l'élaboration des fiches de postes et de compétences. Sur cette base, ont été ensuite établis le plan de formation, l'organigramme actualisé et le programme de recrutements complémentaires.

Les fiches de postes et le répertoire des métiers permettent de déboucher sur un répertoire des compétences, réparties selon plusieurs schémas possibles : savoirs, savoir-faire, savoir-être ; compétences générales ou transversales, professionnelles, spécifiques ; compétences stratégiques, secondaires, accessoires.

A terme, la démarche prévisionnelle implique l'élaboration d'une structure-cible des métiers. Elle intègre les facteurs d'évolution des métiers et les objectifs structurels de la collectivité à moyen et long terme, traduits en métiers et en compétences correspondants. Le passage du répertoire de l'existant à un répertoire-cible n'a cependant pas été relevé lors des contrôles effectués par les chambres régionales des comptes.

3 - Les tableaux de bord et de suivi et les systèmes d'information

Les tableaux utilisés pour le suivi de la gestion des ressources humaines comprennent les informations financières et notamment le suivi des dépenses de personnel, en regard des ouvertures de crédits budgétaires. Il s'agit plus de tableaux de suivi que de tableaux de bord. Ces derniers impliquent une comparaison par rapport à des objectifs et référentiels internes ou à des références extérieures (collectivités comparables, moyennes nationales).

Parfois, l'outil est plus sophistiqué : au sein de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération, des fonctions d'extrapolation des coûts ou de simulation de choix sont possibles : remplacement d'un agent parti à la retraite, amélioration du fonctionnement d'un dispositif technique. L'outil permet une anticipation à court terme : parmi les tableaux utilisés par la commune de Toul, figurent ainsi un plan prévisionnel des départs en retraite et un tableau de suivi mais aussi de prévision des avancements de carrière.

Si l'anticipation des départs à la retraite est assez régulièrement intégrée dans les collectivités, ainsi que, parfois, l'impact des absences longues et des comptes épargne-temps, comme à Sarreguemines, il n'y a généralement pas d'aspect prévisionnel systématique.

Il arrive que la mise en place d'un logiciel de gestion des ressources humaines ne s'accompagne pas de toutes les formations requises ou que certaines fonctionnalités ou extensions ne soient pas activées ou utilisées, ôtant alors une grande part de l'intérêt d'introduire de nouveaux outils.

Les systèmes d'information de gestion des ressources humaines dits « décisionnels » se développent. Ils ne sont plus un simple support de gestion administrative et réglementaire, mais représentent un outil d'aide à la décision, avec la possibilité d'analyses rapides et directes de la ressource humaine, de requêtes affinées, de traitements croisés, de définition d'indicateurs, notamment d'alerte.

La communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération a ainsi paramétré ses logiciels financiers et de ressources humaines pour permettre des simulations prospectives de la masse salariale, avec l'évolution des avancements potentiels, les créations de postes, l'évolution du point d'indice, les départs et le recrutement des personnels.

La ville de Saint-Nazaire et la communauté d'agglomération nazairienne utilisent une application référençant les compétences individuelles, sur la base des évaluations annuelles, et celles nécessaires à l'exercice des métiers, sur la base du référentiel des métiers. L'évaluation individuelle et la prise en compte des souhaits d'évolution et de formation constituent le socle de l'application. Elle peut ensuite intégrer l'anticipation des départs à la retraite, les prévisions d'évolution des métiers (incluses notamment dans les projets de service) ou le repérage des profils internes susceptibles d'évoluer.

Les fonctionnalités des systèmes d'information de gestion des ressources humaines doivent être définies de manière attentive. Les possibilités de croisements des données relatives aux agents, aux postes, aux métiers, aux missions et aux coûts sont importantes. La création d'interfaces entre bases de données (de ressources humaines, mais aussi budgétaires et comptables) et la mise en place de requêtes dans une optique pluriannuelle et comparative sont nécessaires pour rendre les systèmes d'informations de gestion des ressources humaines utiles à la gestion prévisionnelle.

L'exploitation transversale des données de paie, d'effectifs, de carrière, de compétences doit, en effet, pouvoir alimenter l'analyse prospective des besoins et la détermination des écarts à résorber.

B - Les principales utilisations

1 - Le recrutement et la mobilité

Le recrutement doit être précédé d'une analyse des besoins pour garantir la meilleure adéquation entre le poste et l'agent. Souvent cependant, les recrutements se font au « fil de l'eau », lors de mutations ou de départs à la retraite, sans réflexion préalable suffisante.

Au sein de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération, les demandes de remplacement s'effectuent sur la base de notes émanant des services, accompagnées d'un profil de poste et d'un avis du directeur général adjoint compétent. Ces propositions sont instruites par la direction des ressources humaines, qui les complète par

la vérification de la vacance, l'étude de l'impact budgétaire et la recherche de possibilité de mobilité interne, avant transmission au directeur général des services pour décision.

Le département de la Moselle utilise, comme base pour les recrutements, les fiches de fonction, élaborées dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences.

Ces initiatives intéressantes restent rares. Elles sont parfois motivées par des considérations de maîtrise de la masse salariale, sans forcément découler d'une volonté de mieux adapter les ressources humaines aux métiers et aux compétences futurs. C'est alors davantage une optique annuelle qui prévaut, la ressource humaine étant *de facto* considérée comme une variable d'ajustement.

Les collectivités formalisent rarement leur politique de recrutement, par des procédures d'identification préalable des besoins et d'analyse des meilleurs moyens pour y répondre. Le plus souvent, aucune ventilation ou consolidation des besoins par filières, catégories, grades, ni par postes, métiers, compétences, n'est réalisée.

La centralisation des décisions de création, de maintien ou de suppression de postes, au niveau directionnel le plus élevé est généralement plus favorable à une approche prévisionnelle. C'est le cas pour la commune et la communauté d'agglomération de Quimper, ainsi que pour le département de la Savoie.

Plusieurs facteurs rendent difficiles l'anticipation des besoins et la mise en œuvre d'une gestion pluriannuelle des recrutements.

Les départs à la retraite sont devenus délicats à prévoir en raison des réformes successives et de l'incertitude qu'elles entraînent chez de nombreux agents. Même de grandes collectivités se déclarent incapables de prévoir les départs à la retraite à plus de 8-10 mois.

En outre, il peut exister une réelle concurrence entre collectivités, sur un bassin d'emploi ou sur le plan national, que ce soit pour l'encadrement supérieur ou les secteurs sensibles, dans lesquels les candidats compétents peuvent être rares au regard de la demande : notamment puériculture, social et médico-social, voirie, finances publiques, juridique, en particulier.

Or ces difficultés de recrutement sectorielles seraient plus faciles à surmonter par des efforts d'anticipation, notamment grâce à des prévisions pluriannuelles.

Des partenariats avec des établissements d'enseignement ou de formation apparaissent, comme ceux mis en place à l'initiative des

centres de gestion de la région Poitou-Charentes. Les centres de gestion organisent aussi des bourses locales de l'emploi et des campagnes de recrutement.

L'analyse prospective des besoins est d'autant plus indispensable que se développent d'autres moyens de les satisfaire.

Beaucoup de collectivités donnent désormais un degré élevé de priorité à la mobilité interne. La proportion d'emplois vacants ainsi pourvus a atteint 40 % en 2009 dans les services du département de la Sarthe, qui a mis en place un « mouvement annuel de permutation de postes ».

Or la difficulté du recours à la mobilité interne tient au fait que de nombreuses collectivités ne recensent pas périodiquement et systématiquement les souhaits de mobilité. Elles n'effectuent des recherches de candidature interne qu'au coup par coup, au moment de la vacance d'un poste.

Par ailleurs, la collectivité devrait également, en amont, examiner s'il n'existe pas, des possibilités de réorganisation du travail, du temps de travail, des services ou des possibilités de limitation du temps partiel ou de recours aux heures supplémentaires. Une organisation différente du travail et des services évite dans certains cas le recours aux recrutements.

Ces approches se développent de plus en plus.

La mobilité entre fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière est plus lente à émerger, en raison d'obstacles statutaires et de pratiques managériales qui ne l'encourage pas ainsi que le souligne l'Association des régions de France. Pourtant, les compétences et les métiers se rapprochent entre les différentes collectivités publiques.

2 - L'évaluation, l'avancement et la rémunération

La gestion des compétences et des carrières contribue à adapter la ressource aux besoins futurs de la collectivité. Elle permet d'éviter le recours au recrutement externe en période de contraintes budgétaires. Elle peut améliorer le climat social et fidéliser et motiver les agents, par un suivi individualisé des parcours.

L'évaluation est essentielle.

La notation individuelle compare l'agent aux autres agents à un instant donné. Souvent, elle ne sert pas véritablement à fonder les appréciations, ni les rythmes d'avancement (la plupart du temps quasiment identiques), ni les éventuelles modulations de primes.

En revanche, l'évaluation prend en compte les évolutions, les comparaisons d'une année sur l'autre et l'appréciation des résultats par rapport aux objectifs et aux missions.

Le décret du 29 juin 2010, pris en application de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels, élargit l'intérêt de l'exercice au-delà de l'évaluation individuelle. Il officialise, pour une période expérimentale, une pratique mise en œuvre auparavant dans certaines collectivités.

L'entretien professionnel permet de mesurer l'écart entre les compétences attendues et manifestées dans le poste, d'identifier les potentiels et les « viviers » de compétences inexploitées, d'anticiper les mobilités internes et de faciliter l'élaboration des plans de formation. La convocation à l'entretien est accompagnée de la fiche de poste et d'un canevas d'entretien professionnel servant au compte rendu.

Les collectivités ont ensuite intérêt à effectuer un traitement informatisé global des résultats des entretiens, notamment pour le recensement des compétences attendues et existantes, et pour les demandes de mobilité et de formation. Ce type de traitement permet la mise à jour des fiches de postes au sein du département de l'Isère depuis 2009.

Alors que l'article 78 du statut de la fonction publique territoriale destine l'avancement minimum d'échelon aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie, la logique de la loi est inversée dans la plupart des collectivités, même de grande taille : l'avancement d'échelon s'y fait quasi exclusivement à l'ancienneté minimale. L'évaluation des agents n'a, dès lors, pas d'incidence significative. Les collectivités se privent ainsi d'un outil de gestion pluriannuelle utile pour la prise en compte des compétences acquises et à acquérir.

La suppression des quotas réglementaires pour l'avancement de grade, par la loi du 19 février 2007 qui a modifié l'article 49 du statut de 1984, n'aurait pas dû avoir pour conséquence d'amener les collectivités à proposer tous les promouvables pour l'avancement. Les ratios « promus-promouvables » ont, en effet, remplacé les quotas antérieurs par l'application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour l'avancement de grade concerné.

Cependant, le taux de promotion, à chaque changement de grade, voté par l'assemblée délibérante depuis la loi de 2007 est fixé à 100 %, par une grande majorité de communes. Ceci revient, de fait, à inscrire tous les agents au tableau d'avancement.

Autrement dit, au-delà du dévoiement de la règle posée par le législateur, ces collectivités se privent d'un outil de gestion différenciée des carrières, de motivation et de récompense du mérite et des résultats, outre d'un moyen de maîtrise de la masse salariale.

Peu nombreuses sont les communes, comme celle d'Orange (Vaucluse), qui ont adopté des ratios de 25 à 40 % pour les avancements de grade et les promotions internes.

La différenciation plus nette des rythmes d'avancement n'a pas seulement pour vocation de faciliter des économies budgétaires. Les possibilités de mobilité interne et d'évolution vers d'autres emplois permettent aussi de proposer des perspectives attractives aux agents les plus motivés et les plus efficaces.

De même, la modulation des primes et des indemnités est encore limitée.

Pourtant, la loi du 5 juillet 2010 prévoit expressément la prise en compte des fonctions et des résultats professionnels des agents, ainsi que de la performance collective des services, dans la fixation des indemnités.

La prime de fonctions et de résultat (PFR) doit être mise en place lors de la première modification du régime indemnitaire suivant la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire dans les corps équivalents de la fonction publique de l'Etat. Les modulations seront désormais plus aisées, du moins si les collectivités territoriales acceptent de rompre avec les pratiques actuelles.

Le régime indemnitaire avait pour fondement originel de prendre en compte l'atteinte d'objectifs identifiés en amont. Il peut retrouver cette fonction d'incitation à l'acquisition de compétences et de reconnaissance de la qualité du travail effectué, mais encore faut-il que la volonté du législateur soit respectée.

3 - La gestion des compétences et des carrières

La gestion des carrières devrait être davantage tournée vers les compétences, alors qu'elle reste aujourd'hui surtout individuelle et administrative.

C'est l'un des objectifs de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels du 3 août 2009, qui a instauré notamment un droit au départ et une nouvelle voie de mobilité, l'intégration directe, et qui a renforcé l'accompagnement professionnel.

Si l'organigramme de nombreuses directions des ressources humaines inclut désormais une gestion des compétences et des carrières, celle-ci se résume encore souvent à une administration traditionnelle du déroulement des carrières.

La communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération a mené des études de classification des postes de « maîtrise », de catégorie B et de catégorie A. Elles ont pour objectif de mettre en place des évolutions de carrière et des régimes indemnitaires différenciés en fonction des niveaux d'expertise et de responsabilité d'encadrement.

En 2009, la commune de La Seyne-sur-Mer (Var) a recensé les compétences, en diffusant des fiches comportant les rubriques suivantes : diplômes et concours ; expérience professionnelle ; formations ; habilitations ; expériences extraprofessionnelles (élus, bénévoles associatifs, responsables syndicaux, etc.) ; compétences (techniques, organisationnelles, relationnelles, sociales, informatiques, linguistiques).

Le « fléchage » des postes et la construction de parcours professionnels sont nécessaires à une gestion pluriannuelle des carrières et des compétences, dont à la fois la collectivité et les agents tirent bénéfice.

4 - Le développement des compétences individuelles et collectives

La formation professionnelle permet de répondre à la complexité et à la technicité croissantes des postes, à l'apparition de nouveaux métiers et à l'exigence accrue de qualité du service rendu. Elle est d'autant plus importante que près des 4/5 des agents territoriaux sont des agents d'exécution.

Or en 2009, le nombre moyen de jours de formation suivis se situait seulement à 2,4 par agent territorial et par an.

Les actions de formation doivent procéder de la définition d'une stratégie cohérente, fondée sur l'analyse des métiers et compétences et des besoins de la collectivité. Elle nécessite un traitement détaillé des informations fournies par les agents de terrain et par les correspondants formation.

A Quimper, les entretiens professionnels individuels réalisés annuellement sont l'occasion de recenser les besoins de formation, en même temps que les informations nécessaires au développement des compétences individuelles et collectives.

Les fiches de postes, les répertoires des métiers, les plans de recrutement et de mobilité et les synthèses des évaluations individuelles doivent alimenter les plans de formation.

Or beaucoup de collectivités n'ont pas élaboré de plan de formation, malgré l'obligation fixée par la loi du 12 juillet 1984, réitérée par la loi du 19 février 2007.

Lorsqu'ils existent, beaucoup de plans consistent en une simple addition des demandes individuelles sans définition d'objectifs ni mise en cohérence avec les projets et les besoins réels de la collectivité et de chaque service.

Trop de plans de formation ne constituent pas des outils managériaux, mais plutôt des catalogues à la disposition des personnels, qui effectuent librement leur choix. En général, ils restent organisés par type de formation (techniques, management, bureautique, examens et concours, par exemple) et non par nature de formation, par métier ou par projet. Peu de parcours pluriannuels de formation sont identifiés.

La loi du 19 février 2007 a également institué une validation des acquis de l'expérience (VAE), qui rend possible un changement de métier sans avoir le diplôme ou le titre requis.

Le développement de la VAE reste cependant marginal, alors que le dispositif est bien adapté à certains profils professionnels fréquents dans les collectivités territoriales, comme les agents peu qualifiés ou en voie d'usure professionnelle.

Les bilans de compétences ou les actions d'accompagnement restent ponctuels.

Un projet « reclassement » est mené par la ville de Lyon depuis la fin de 2007, avec plusieurs volets : gestion des réintégrations et des redéploiements, accompagnement global des agents en reclassement pour raisons de santé, prévention des problèmes d'aptitude par l'analyse des conditions de travail réelles, prévention et traitement collectif des mobilités délicates.

Cet exemple témoigne des larges marges de progrès qui s'offrent aujourd'hui aux collectivités territoriales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à un contexte institutionnel et démographique mouvant et à un contexte financier contraint, la gestion prévisionnelle des ressources humaines peut contribuer à la reconquête ou à la préservation de marges de manœuvre par les collectivités, en adaptant la gestion de leur principal poste de dépenses de fonctionnement.

C'est avec pragmatisme que les collectivités territoriales peuvent s'engager dans une telle démarche, principalement celles d'une certaine importance, d'environ 15 à 20 000 habitants, ou à partir de 500 agents, et à un horizon triennal.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

1. *intégrer les ressources humaines et leur gestion prévisionnelle dans la stratégie globale de la collectivité :*
2. *exploiter les données des bilans sociaux de manière dynamique et comparative à des fins prospective et pluriannuelle ;*
3. *intégrer la dimension des ressources humaines dans les études d'impact préalables à toute modification d'action publique ;*
4. *définir les besoins de moyen terme et évaluer les écarts à résorber ;*
5. *éclairer la contrainte budgétaire et chercher à maîtriser la masse salariale ;*
6. *mettre en œuvre une approche pluriannuelle à l'occasion des débats d'orientation budgétaire ;*
7. *adopter une approche fondée sur les métiers et les compétences :*
8. *répertorier et gérer les postes par métiers et compétences ;*
9. *adapter la définition des besoins et le recrutement à cette architecture par métiers et définir une structure cible ;*
10. *définir des parcours individualisés de carrière en fonction des métiers et du « fléchage » des postes ;*
11. *organiser l'évaluation systématique des agents ;*
12. *utiliser les systèmes d'avancement, de promotion et de compléments de rémunération comme un levier de gestion des ressources humaines ;*
13. *retenir des formations davantage orientées vers les métiers.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	838
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	844
Président de l'Assemblée des communautés de France	846
Président de l'Association des maires de France	850
Président de l'Association des régions de France	854
Président du conseil général des Hauts-de-Seine	856
Président du Conseil général de l'Isère	857
Président du Conseil général de la Moselle	858
Président du Conseil général du Nord	859
Président du Conseil général de la Sarthe	881
Président du Conseil général de la Savoie	883
Président du Conseil général du Var	884
Président de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération	885
Président de Quimper communauté	886
Maire de Lyon	887
Maire d'Orange	888
Maire de Roubaix	889
Maire de Saint-Omer	890
Maire de Sarreguemines	891
Président du Centre national de la fonction publique territoriale	892
Président du Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne	895

Destinataires n'ayant pas répondu
Président de l'Assemblée des départements de France
Président de la communauté d'agglomération nazairienne et de l'estuaire
Maires de Saint-Priest, de Soyaux, de Toul, de Quimper, de Saint-Nazaire et de La Seyne-sur-Mer

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

I - Sur l'appréciation globale portée sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines mise en œuvre au sein des collectivités territoriales

La Cour souhaite sensibiliser les collectivités locales à la gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC) en privilégiant la mise en valeur des bonnes pratiques, à l'aide d'exemples concrets et en donnant une méthodologie assez précise de la démarche à suivre. Elle formule différentes recommandations pragmatiques afin que les collectivités, à partir de l'analyse préalable de l'évolution de leurs métiers, compétences et besoins, prennent en compte cette réflexion dans toutes les décisions stratégiques liées à leurs missions.

Le constat qu'elle fait est l'insuffisante prise en compte de la GPEEC par les collectivités locales, utilisée trop ponctuellement et pas assez dans le cadre d'une démarche globale et pluriannuelle. Elle regrette notamment que celle-ci n'ait pas été mise en œuvre à l'occasion des transferts de compétences de l'Etat, et que les outils de GRH déjà existants (évaluation, quotas d'avancement de grade, modulation des primes, formation) ne soient pas assez utilisés comme un levier dans la gestion de leurs ressources humaines.

Les observations qui suivent et que je souhaite porter à votre connaissance, corroborent le constat de la Cour, tout en apportant des éléments de pondération liés notamment à la mise en œuvre récente de certains outils de GPEEC, qu'il me semble utile de relever.

Je souhaite notamment observer ici que l'appropriation de l'ensemble des nouveaux outils mis en place, en particulier par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, par les acteurs du monde territorial nécessite du temps avant qu'ils puissent produire pleinement leurs effets et s'insérer totalement dans une démarche de gestion prévisionnelle.

II - Sur la connaissance des ressources, des tendances et des besoins

La Cour note que le rapport sur l'état de la collectivité (décret du 25 avril 1997) n'est pas élaboré dans toutes les collectivités. Les données statistiques contenues dans ce rapport biannuel et précisées par un arrêté (le dernier en date étant celui du 29 janvier 2010) font l'objet au niveau national d'une collecte et d'une exploitation assurée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et les centres de gestion. On peut

noter que le taux de réponse, après avoir baissé sur les exercices 2005 et 2007, s'est amélioré en 2009 : 45 % des collectivités ont transmis leurs informations, représentant 73 % des agents.

Les données dans les « bilans sociaux » sont fournies sous forme de tableaux qu'il n'est pas aisé d'exploiter. En revanche, les informations issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS) permettent des analyses à des fins prospective et pluriannuelle : un partenariat régional récent entre l'Insee et le centre de gestion de Haute-Normandie a porté sur les prévisions de départs à la retraite (cf. Aval Haute-Normandie, n° 108, novembre 2011).

III - Sur les conditions dans lesquelles ont été opérés les transferts de compétences et de personnels suite à la loi du 13 août 2004

La Cour relève que les transferts de compétences et de personnels intervenus à la suite de la loi du 13 août 2004 qui a défini l'acte II de la décentralisation ont contribué à la transformation du cadre démographique, institutionnel et juridique de l'action locale. Elle déplore en particulier que les transferts de personnels n'aient pu être préparés à l'avance par les départements et régions, que les charges de gestion administrative aient été plus lourdes que prévu, que les données relatives aux effectifs, aux fonctions, aux historiques de carrières produites par l'Etat n'aient pas été fiables et que des collectivités aient découvert, parmi les postes transférés, des "agents fantômes" sans poste ni affectation.

Il convient de préciser ici qu'avant d'être transférés, les services concernés ont été mis à disposition. La consistance du service à transférer a toujours été précisément définie en amont, en concertation avec les collectivités bénéficiaires. Le périmètre de chaque service à transférer (nombre d'équivalent temps plein (ETP) et agents physiques correspondants, catégorie des agents et quotité de temps de travail consacrée à l'exercice de la compétence transférée) a été arrêté par convention ou, à défaut, par arrêté interministériel pris après avis de la commission nationale de conciliation placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et comprenant un nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales, en application de l'article 104 de la loi libertés et responsabilités locales (LRL).

Au 30 juin 2011, 13 conventions avaient signées avec des régions et 266 avec des départements. La commission nationale de conciliation, qui s'est réunie à onze reprises depuis le 23 juin 2005, avait examiné 403 projets d'arrêtés.

En principe, la liste des effectifs avait donc été établie de manière concertée préalablement au transfert, ce qui avait précisément pour objet d'éviter aux collectivités territoriales de se voir transférer des agents qui ne participeraient pas à l'exercice des compétences transférées. Les situations

des "agents fantômes" évoquées par la Cour sont dès lors très marginales. Il existait en revanche des situations identifiées d'"emplois vacants" : les postes vacants ont également été, d'une part, recensés et comptabilisés dans le périmètre des services à transférer et, d'autre part, compensés comme tels, de même que les emplois dits "disparus", compensés en application de la clause de sauvegarde inscrite au II de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 qui dispose que « seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'armée du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002 ».

Enfin, il convient de souligner que les collectivités avaient la possibilité de contester devant le juge administratif les arrêtés conjoints du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé pris après avis motivé d'une commission nationale de conciliation en vertu du IV de l'article 104 de la loi LRL. Si des contentieux de cette nature ont pu être introduits par certaines collectivités, ils restent marginaux au regard de l'ampleur des effectifs transférés en application de l'acte II de la décentralisation.

IV - Sur l'utilisation de l'entretien professionnel

L'entretien professionnel est un outil qui devrait être effectivement privilégié dans le cadre de la GPEEC.

Toutefois, l'article 76-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale n'instaure qu'une expérimentation de l'entretien professionnel au sein des collectivités territoriales, au titre des années 2010, 2011 et 2012.

Ce dispositif expérimental est issu de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et a donné lieu à la publication du décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Ce n'est qu'au moment du bilan présenté par le Gouvernement au Parlement que la pérennisation du dispositif sera discutée.

Sans anticiper sur les éléments du bilan final (un seul exercice d'évaluation a eu lieu, le deuxième est en cours), il semble que l'entretien professionnel ait été relativement bien accueilli tant par les agents que les employeurs. Seuls certains délais de gestion liés à la procédure apparaîtraient trop courts, notamment pour les plus grandes collectivités. Le développement de la GPEEC par la généralisation de l'entretien professionnel est un autre argument à la faveur de la suppression de la notation au sein de la fonction publique territoriale. Il convient toutefois de souligner que la généralisation de l'entretien professionnel ne pourra être

mise en œuvre qu'à la suite d'une modification de la loi du 26 janvier 1984 (suppression de la notation et transformation de l'expérimentation en un dispositif pérenne) et de l'édiction d'une mesure réglementaire spécifique précisant les conditions générales d'application de la nouvelle norme.

V - S'agissant de l'aide externe apportée aux collectivités par les centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en matière de GPEEC

La Cour regrette que celle-ci soit sectorielle et ponctuelle.

Il faut noter que la compétence donnée aux centres de gestion en matière de GPEEC est assez récente, puisqu'elle est issue de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. En effet, les centres de gestion ont vu leur rôle en matière d'information de l'emploi public local renforcé puisque la loi a prévu qu'ils assurent, dans leur ressort, une mission générale d'information en faveur de l'ensemble des collectivités et établissements, qu'ils soient affiliés ou non, de leurs agents ainsi que des candidats à un emploi public local. Pour cela, la loi a prévu que les centres de gestion soient destinataires des nominations réalisées par les collectivités territoriales, quel que soit le cadre juridique retenu (contrats, accueil en détachement, recrutement sur les listes d'aptitude...), leur permettant ainsi s'assurer un suivi des mouvements de personnels. A partir de ces informations, ils doivent établir un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort, et élaborer les perspectives d'évolution à moyen terme de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ces documents sont portés à la connaissance des comités techniques paritaires.

L'appropriation de cette mission par les centres de gestion est très progressive, ceux-ci travaillant encore à la définition d'un référentiel unique et d'indicateurs communs pour réaliser ce bilan, ainsi que l'indiquait le rapport d'information de juin 2010 de MM. Piron et Dérosier sur l'application de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Il faut ajouter que la répartition de l'organisation des concours et examens des catégories A et B entre les centres de gestion et le CNFPT, jusqu'au 1er janvier 2010, n'a pas favorisé la vision globale des centres de gestion sur l'évolution de besoins par filières et/ou par catégories. A cet égard, la clarification opérée par la loi du 19 février 2007, en confiant aux centres de gestion l'intégralité de l'organisation des concours et examens de la FPT, à l'exception de ceux de catégorie A+, devrait être un facteur positif dans le travail d'analyse mené par les centres de gestion dans le cadre de leur mission de GPEEC.

VI - Pour ce qui concerne les observations relatives au faible nombre des jours de formations des agents de la FPT

La Cour constate que le nombre de jours de formation par agent est faible (2,4 jours par agent et par an), et que les plans de formation ne

procèdent pas d'une démarche cohérente avec les projets et les besoins des services.

Il faut là encore préciser que l'architecture d'ensemble de la formation professionnelle des fonctionnaires a été totalement modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, dont le dispositif réglementaire a été complètement achevé à l'été 2008.

Cette réforme a consisté à rééquilibrer les temps de formation en faveur de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux (catégories A, B et C), par la mise en place d'actions de courte durée intervenant de manière cadencée tout au long de la carrière et en fonction des besoins des agents. L'inscription des fonctionnaires territoriaux dans des parcours de professionnalisation plus individualisés explique la réduction de la durée de la formation initiale des agents. Parallèlement, l'ampleur de cette réforme a nécessité un temps d'adaptation rendu nécessaire par la conception de nouveaux référentiels de formation d'intégration du CNFPT pour les nouveaux cadres d'emplois (notamment ceux de catégorie C), la mise en œuvre de différentes démarches d'information auprès des élus et des partenaires sociaux, et l'adaptation de l'organisation géographique des formations du CNFPT aux besoins de proximité des agents territoriaux. Le rapport d'activité 2010 du CNFPT, validé par son conseil d'administration le 22 juin 2011, confirme la progression de l'activité de formation destinée aux agents de la FPT depuis 2008, le nombre de journées de formation ayant augmenté, entre 2008 et 2010, de 23,4 % .

En ce qui concerne le plan de formation, qui est obligatoire, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 a prévu qu'il puisse revêtir un caractère pluriannuel. Toutefois, malgré les efforts d'information et d'appui mené par le CNFPT (exemple : formalisation d'un guide national sur le plan de formation) et ainsi que le souligne la Cour, cette mesure est peu appliquée, notamment dans les petites collectivités territoriales. Ceci peut expliquer la montée en puissance "lente mais régulière" du droit individuel à la formation (DIF) dans la FPT (cf. rapport sur la mise en œuvre du droit à la formation de l'observatoire de l'emploi des métiers et des compétences du CNFPT de décembre 2010), qui est subordonné à l'inscription préalable de la formation souhaitée dans ce plan.

VII - S'agissant de l'utilisation des dispositifs de validation des acquis de l'expérience ou de bilan de compétences

La Cour constate le manque d'utilisation des dispositifs de validation des acquis de l'expérience ou de bilan de compétences par les collectivités locales, dans le cadre d'une démarche de GPEEC.

L'introduction de congés pour participer à ces actions de formation est également assez récente, puisqu'elle relève de la même loi n° 2007-209 du 19 février 2007, et le rapport d'information précité de juin 2010 de

MM. Piron et Dérosier a constaté qu'il était "encore trop tôt pour pouvoir tirer un premier bilan" de ces congés. Selon le rapport d'étude du CNFPT de mai 2009 sur les pratiques de validation des acquis de l'expérience dans les collectivités locales, la démarche de VAE était encore marginale dans les collectivités et ne concerne que des effectifs réduits, en raison notamment des difficultés de mise en œuvre de ce dispositif, liées à son coût, à ses contraintes d'organisation et de gestion ou encore à l'investissement important qu'il requiert de la part des agents.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Dans ce projet de rapport, vous souhaitez sensibiliser les collectivités territoriales à l'intérêt d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines afin de reconquérir ou préserver leurs marges de manœuvre financières.

1. Observations relatives aux transferts d'agents dans le cadre de la décentralisation

Vous mentionnez les perturbations entrainées par les vagues importantes de transfert de personnel intervenues à l'occasion de l'acte II de la décentralisation (à titre de précision, sur la période 2006-2009, les effectifs transférés s'élèvent à 126 552 et non 133 000 comme relevé dans le rapport). Si ce facteur est indéniable, il n'en reste pas moins que, dans l'objectif d'une meilleure maîtrise de l'emploi public et des dépenses de personnel, la gestion prévisionnelle des ressources humaines des collectivités territoriales doit être renforcée. Il convient en effet de rappeler que l'évolution des effectifs constatée sur la période 2002-2009, après retraitement de la décentralisation, est nettement plus dynamique dans la fonction publique territoriale (2,5 % de croissance annuelle moyenne) que dans la fonction publique d'Etat (- 0,2 % de diminution annuelle moyenne).

Par ailleurs, vous notez que les charges de gestion administrative liées aux transferts de personnel ont été plus lourdes que prévu puisque les données relatives aux effectifs, aux fonctions et aux historiques de carrières fournies par 1'Etat n'étaient, selon vous, pas fiables et qu'en conséquence, des collectivités auraient découvert des « agents fantômes », sans poste ni affectation. Il me semble essentiel de nuancer fortement ce constat.

Avant d'être transférés, les services concernés ont été précisément définis en concertation avec les collectivités bénéficiaires : la consistance et le périmètre de chaque service à transférer (nombre d'Equivalent Temps Plein, agents physiques correspondants, catégorie des agents et quotité de temps de travail consacrée à l'exercice de la compétence transférée) ont été arrêtés par convention, ou à défaut par arrêté interministériel, après avis d'une commission nationale de conciliation composée paritairement de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités concernées. Les agents de ces services ont dans un premier temps été mis à disposition avant d'être transférés.

Enfin, les collectivités avaient la possibilité de contester devant le juge administratif les arrêtés pris après avis motivé d'une commission nationale de conciliation. Si des contentieux de cette nature ont pu être introduits par certaines collectivités, ils restent marginaux au regard de l'ampleur des effectifs transférés en application de l'acte II de la décentralisation.

Rappelons également qu'il existait des situations identifiées d'«emplois vacants » et d'emplois dits disparus qui ont été recensées, comptabilisées et compensées.

2. Observations relatives aux pratiques en matière de gestion prévisionnelle de ressources humaines

Vous soulignez par ailleurs des pratiques critiquables de certaines collectivités, qui n'appliquent pas la durée légale du temps de travail, ont mis en place des régimes très favorables de congés supplémentaires et d'autorisations d'absence et dans lesquelles l'absentéisme est élevé. En outre, vous notez que le cadre juridique mis en place par l'Etat favorise une gestion plus rigoureuse et plus juste des ressources humaines, mais que ces dispositions ne sont pas toujours respectées et conduisent à des règles d'avancement et de promotion ou encore de modulation des primes et indemnités très favorables aux agents.

Parallèlement, vous montrez que les bonnes pratiques existent dans les collectivités et identifiez ainsi la voie du changement. Je partage la totalité de vos recommandations qui visent à appliquer les principes de base de la gestion prévisionnelle des ressources humaines afin d'éclairer la contrainte budgétaire et de chercher à maîtriser la masse salariale.

A cet égard, acquérir une vision pluriannuelle de la gestion des ressources humaines apparaît indispensable afin de définir plus finement les besoins de recrutements par une approche fondée sur les métiers et compétences et d'établir une structure cible tenant compte des synergies à développer en particulier entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Ce type de démarche me semble particulièrement pertinent pour les collectivités locales qui emploient plus de 300 agents. En effet, pour les plus petites, les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale sont opérateurs et organisent annuellement des conférences de l'emploi territorial qui abordent les aspects de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Par ailleurs, le débat d'orientation budgétaire constitue un moment privilégié dans la vie de la collectivité, au cours duquel la gestion pluriannuelle des ressources humaines devrait trouver légitimement sa place. Il serait peut être utile à ce titre de définir plus précisément le contenu de ce débat d'orientation budgétaire, une réflexion sur ce sujet me semble nécessaire.

Enfin, je regrette comme vous que les données relatives à l'enquête « Calter » de 1'Insee paraissent tardivement. L'exploitation des déclarations annuelles de données sociales réalisées par l'Insee devrait permettre de rendre les données plus rapidement disponibles. En tout état de cause, il est absolument nécessaire que la disponibilité de l'information en ce domaine soit améliorée et je vais demander à mes services d'en examiner les conditions.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

La fonction publique territoriale regroupe aujourd'hui 34 % des agents publics, selon le dernier rapport annuel du ministère de la fonction publique sur l'état de celle-ci. Près d'1,8 million d'agents travaillent pour des administrations publiques locales aussi diverses que des collectivités territoriales, dont les communes (qui sont le premier employeur public après l'Etat) ou bien des établissements publics locaux.

Dans un contexte délicat pour les finances publiques nationales et locales, il est légitime de s'interroger sur l'évolution de ces effectifs et d'en maîtriser la croissance à niveau de service rendu comparable.

En qualité de président de l'Assemblée des Communautés de France, mes services réalisent actuellement, en coopération avec l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT, deux études sur ce sujet. La première porte sur l'évolution quantitative des ressources humaines intercommunales et la seconde sur une analyse du ressenti des agents à propos de leurs missions et de leur transfert de leur ancienne commune à leur employeur actuel, une intercommunalité à fiscalité propre.

Sur longue période, l'intercommunalité à fiscalité propre, qui représentait environ 36 000 agents en 1993, approchait les 149 000 agents fin 2008, soit une multiplication par quatre. Une majorité des communautés s'étant créées au début années 2000, on observe que, selon les données de l'INSEE, les effectifs des groupements à fiscalité propre ont approximativement doublé sur la seule période 1998-2003. Dans le même temps, le nombre d'agents municipaux a également augmenté de 11 %. Entre 1993 et fin 2008, les communes ont vu leurs agents progresser de 138 000 agents environ mais il est notable de constater que l'essentiel de cette croissance s'est opéré avant 2003 (+ 111 000), la progression depuis lors ayant été contenue à 26 000 agents (avec une première année de baisse en 2008).

Les syndicats à vocation unique ont connu une progression de 23 000 agents depuis 1993 tandis que les effectifs des SIVOM (structures dont sont issues nombre de communautés de communes) ont diminué de plus de 50 %. On sait que, dans un premier temps, les communautés se sont souvent substituées à des institutions intercommunales pré-existantes ou en ont repris les compétences et les agents (transports, déchets...). Les comptabilisations d'agents doivent de fait intégrer les communes et les communautés mais aussi les syndicats.

Plus précisément, les transferts ont majoritairement eu lieu dans les communautés de communes entre 1998 et 2001 (+ 90 %) et, entre 2002 et 2003, dans les nouvelles communautés d'agglomération (+ 58 %) issues de

la loi Chevènement. Depuis ces périodes, l'augmentation annuelle semble s'être stabilisée dans les communautés de communes, autour de 5 % par an, et de 4 % dans les communautés d'agglomération (depuis 2007).

Sur une période plus récente (2004-2008), l'augmentation de 30 % des effectifs communautaires, peut s'expliquer par une combinaison de motifs, liés au déploiement de nouvelles intercommunalités mais surtout à leur montée en puissance. En premier lieu, un pourcentage élevé des communautés ont été créées au début des années 2000, suite à l'adoption de la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Après la mise en place des institutions (statuts, équipes de direction ...), sont intervenus les transferts de compétences (intérêt communautaire) et de moyens opérationnels. La loi du 13 août 2004 a accéléré le mouvement en imposant un délai butoir pour procéder à la définition de 1'intérêt communautaire.

Comme l'a souligné la Cour en 2009, « de nombreuses modifications des statuts des EPCI sont intervenues en 2006 et 2007 », même si toutes les imperfections n'ont pas disparu. A partir de cette période, « les transferts ou les mises à disposition des agents paraissent avoir été mieux appréhendés par les intercommunalités », même si les dépenses des communes membres n'ont pas diminué.

Comme chacun le sait, les transferts de compétence ont en général été accompagnés d'une remise à niveau des services et d'une harmonisation « par le haut » du service rendu. L'intercommunalité a souvent répondu également à des demandes ou besoins nouveaux que les communes ne pouvaient prendre en charge seules. C'est le cas classique des services nouveaux apportés en milieu rural, par exemple, en matière de petite enfance, de portage de repas, de maisons de santé... Mais c'est également la remise à niveau pour répondre aux nouvelles normes (collecte sélective en matière de déchets, service public d'assainissement non collectif...). L'intercommunalité a en outre apporté de nouvelles compétences techniques dans les territoires, souvent en substitution des services de l'Etat : instructions des permis de construire, spécialistes de l'environnement, gestionnaires de SIG (géomaticiens)...

Malgré cette extension de services, il demeure qu'une étude de l'INSEE a montré que les rythmes de progression des effectifs territoriaux ont été plus soutenus dans les communes isolées que dans les territoires organisés par l'intercommunalité. Dès juillet 2006 (INSEE Première n° 1091), l'INSEE démontrait que « depuis 1999, si l'on agrège l'ensemble des organismes communaux et intercommunaux à champ de compétence comparable, l'évolution des effectifs aura été plus sensible dans les communes isolées (+ 12,2 %) que dans celles appartenant à une structure intercommunale, quelle que soit la date d'adhésion (+ 9,2 %) ».

La loi de réforme des collectivités territoriales a également permis de sécuriser le cadre juridique de la mutualisation des services entre

communes et communauté. Selon les adhérents de 1'AdCF, consultés lors de la dernière convention de Rennes en octobre 2011, 13 % déclarent qu'elle est déjà très poussée dans leur territoire ; 35 % déclarent que des services sont déjà mutualisés mais souhaitent aller plus loin ; 51 % déclarent que la mutualisation est faible dans leur communauté mais que celle-ci souhaite s'y engager. L'étude jointe au présent courrier permet de dresser un panorama des différentes pratiques en la matière mais également de mesurer quels sont leurs impacts en termes d'intégration. Si le renforcement des liens entre les services municipaux et communautaires semble inhérent à ce mode d'organisation, elle démontre également la nécessité d'un portage politique fort. La complémentarité de plus en plus prégnante entre les actions des communes et celles de leur groupement, et le contexte financier dans lequel se trouvent ces collectivités, laissent à penser que ce mode d'organisation a vocation à se généraliser dans les prochaines années, même si le transfert des agents doit demeurer la règle.

Comme votre rapport le développe, ces évolutions conduisent les communautés à envisager un nombre croissant d'outils de gestion des ressources humaines. La mutualisation des services ne doit pas être une fin en soi. Elle est un outil permettant la mise en œuvre la plus efficiente possible d'un projet politique. Le schéma général de la démarche prévisionnelle évoqué dans le document de la Cour des Comptes fait écho aux schémas de mutualisation des services qui doivent être réalisés par l'ensemble des communautés d'ici au 1er janvier 2015.

81 % des adhérents de l'AdCF ont considéré lors des délibérations de notre dernière assemblée générale (Rennes, 12 octobre 2011) que ces schémas sont une opportunité pour avancer.

Plusieurs groupements ont déjà commencé à travailler sur un tel document, en y intégrant un état des lieux des effectifs à l'échelle du territoire de la communauté, un bilan des besoins dans les prochaines années ainsi qu'une redéfinition de leur projet de territoire (communauté d'agglomération de Blois, communauté de communes des Loges...).

Le document évoque, par ailleurs, la nécessité d'inclure la dimension ressources humaines lorsque les assemblées locales réfléchissent à un changement de mode de gestion d'un service public. L'AdCF et l'INSET d'Angers ont mené un travail commun sur cette question en 2011. Il en ressort que si l'enjeu est souvent mal pris en considération dans les premières réflexions, une majeure partie des communautés sont très rapidement conduites à prendre en compte cet élément. A ce titre, la communauté d'agglomération de Rouen Elbeuf Austreberthe a mené un travail approfondi lors de la reprise en régie de sa compétence eau.

Certaines dispositions législatives pourraient, enfin, être revues afin d'optimiser la gestion de ces ressources humaines. A ce titre, si les comités techniques paritaires peuvent être communs à une commune et à sa

communauté en cas de mutualisation de leurs services, tel n'est pas le cas pour les commissions administratives paritaires. Cette situation empêche toute égalité de traitement des agents travaillant dans un même service, du fait de leurs origines différentes.

En conclusion, je tenais à vous faire part de la convergence de vues de notre association avec le diagnostic établi par la Cour et de l'extrême intérêt que nous portons à la diffusion des bonnes pratiques. Nous savons que l'intercommunalité va avoir, dans les prochaines années, un rôle considérable à jouer dans la gestion territoriale de l'emploi et des compétences. Des chartes de mobilité interne au territoire (communes et communauté), comme celle mise en œuvre au sein de l'agglomération de Beauvais, seront un moyen utile pour anticiper les départs en retraite, améliorer la productivité globale des organisations (souvent distincte de la question de la productivité des personnes) et préserver la motivation des agents ainsi que leurs conditions de travail. Le secteur communal demeure de très loin le principal employeur public territorial. Il se doit de se doter d'outils de gestion performants de ses ressources humaines.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

Mes observations concerneront exclusivement le bloc local, c'est-à-dire les communes, leurs établissements et les EPCI.

Ce bloc local représente 73 % de l'ensemble de l'emploi public territorial, soit environ 1,47 million de salariés, tous statuts confondus. Ce pourcentage est relativement stable depuis dix ans.

Compte tenu de ce chiffre élevé, la gestion des ressources humaines pratiquée, mais aussi praticable par le bloc local, a une influence certaine sur les effectifs de la fonction publique territoriale.

Pour le bloc local, les dépenses de personnel représentent en moyenne entre 40 % et 50 % de leurs dépenses de fonctionnement. Je tiens donc à confirmer que la gestion prévisionnelle des ressources humaines constitue pour les élus locaux une préoccupation majeure et permanente, ce que vous avez pu constater.

Vous indiquez cependant que cette préoccupation est trop souvent proportionnelle aux difficultés budgétaires de la collectivité alors qu'elle devrait être constante. De surcroît, elle ne serait pas toujours traitée avec méthode, avec des outils statistiques ou informatiques correctement exploités ou avec l'accompagnement organique et institutionnel adéquat.

J'estime que ce constat et cette analyse nécessiteraient au préalable deux rappels fondamentaux :

- *en premier lieu, 82 % des communes emploient moins de 20 salariés, pour un effectif total de 200 000 agents.*

Pour ces communes, auxquelles il faudrait également ajouter les EPCI de petite taille, une approche trop structurée, conceptuelle ou technique de la gestion prévisionnelle n'est pas adaptée, leur taille limitant leurs marges de manœuvre. Dans les faits, elles ont une approche pragmatique et concrète de ces questions.

- *en second lieu, toutes les communes et leurs groupements évoluent dans des contextes économiques, géographiques, historiques et sociologiques, extrêmement différents qui rendent toute synthèse relative.*

C'est donc, comme vous le préconisez dans vos recommandations, à l'attention d'une minorité du bloc local mais employant la très grande majorité des effectifs, que votre rapport s'adresse.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que, même dans les grandes collectivités, les modèles de prévisions sont particulièrement

sensibles aux décisions individuelles des agents, faute d'atteindre le seuil critique d'effectifs.

Vous faites le constat qu'au-delà de la variété des situations, les collectivités ont une approche trop statique des ressources humaines et ce, même en cas de mise en place de tableaux de bord et de suivis statistiques.

Des dossiers comme la transmission des compétences, le handicap, le reclassement, l'égalité hommes-femmes, les remplacements de départs, l'absentéisme, ... seraient gérés « au fil de l'eau », ou « à chaud », faute d'anticipation, d'exploitation suffisante de données pourtant existantes ou à portée de main, d'impulsion politique ou de pilotage par une direction des ressources humaines, par ailleurs trop peu sollicitée en amont ou considérée comme non stratégique.

Ce constat global de manque d'anticipation, d'absence de vision pluriannuelle et de manque de dynamisme dans la gestion des ressources humaines me semble passager et provisoire.

Certes, les ressources humaines sont souvent jugées moins déterminantes que la fiscalité, l'urbanisme ou le domaine social, mais le renforcement de l'intercommunalité, la baisse des recettes et les demandes d'individualisation de carrière et d'amélioration des conditions de travail formulées par les agents territoriaux, obligent naturellement à approfondir et améliorer les pratiques de gestion de ressources humaines.

En cela, les outils, méthodes et guides proposés par le CNFPT depuis quelques années sont remarquables à plus d'un titre et sont concrètement mis en œuvre dans le cadre des plans de formation construits sur mesure entre ses délégations régionales et les collectivités. L'image et le rôle du CNFPT, plus partenaire d'une réflexion sur les ressources humaines que simple prestataire de formation, doivent être renforcés.

Je souligne que les actions des centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale sur le champ de la gestion prévisionnelle, qui leur est pourtant dévolu par la loi, restent trop inégales pour permettre une amélioration notable des méthodes au sein de l'ensemble du bloc local. Or, bien souvent, le centre de gestion constitue le seul référent technique et méthodologique des communes, même de taille moyenne, dans le domaine des ressources humaines. Dès lors, faute de soutien ou d'accompagnement, ces dernières se retrouvent limitées, car isolées, dans le développement de leurs pratiques de gestion.

En ce qui concerne les voies de progrès, nul ne peut contester l'impérieuse nécessité de se doter en interne de fiches de postes, d'un référentiel métier, d'une direction des ressources humaines forte et structurée et de travailler sur des « process » clairs, validés et garantis au plus haut niveau hiérarchique. Je pense notamment aux procédures de

recrutement, à l'état du salariat handicapé et aux circuits de décision de création/suppression/substitution d'emplois.

Je souhaite enfin insister sur trois points qui constituent pour moi des conditions fondamentales pour une meilleure gestion prévisionnelle des ressources humaines du bloc local.

Le premier réside dans la nécessaire approche du statut, et donc de son application, sous une double dimension, d'une part, ce qui relève de la gestion de masse, automatique et impersonnelle et d'autre part, ce qui doit être individualisé, contractualisé et discuté avec le ou les agents.

Pour le dire autrement, ce qui relève de la gestion statutaire pure, essentiellement marquée par des droits automatiques et peu discutables (congés maladie, avancement d'échelons, positions statutaires, hygiène et sécurité), devrait être mutualisé par un organisme unique, ce qui permettrait des économies d'échelle.

Par contre, ce qui relève de la gestion individuelle, marquée par l'adaptation aux revendications et souhaits des agents (salaires, développement de carrière et mobilité) devrait faire l'objet d'une attention accrue au sein de chaque collectivité et c'est d'ailleurs à ce niveau que la politique des ressources humaines trouve son vrai sens.

Le deuxième réside d'abord dans la nécessité d'une professionnalisation, au sein des collectivités, des métiers liés aux systèmes informatisés de ressources humaines. Ces derniers constituent, au travers des requêtes mais aussi des données sociales, l'avant-garde de toute connaissance statistique et salariale des collectivités. Or, leur exploitation est insuffisante. Sans s'orienter vers un équivalent de l'opérateur national de paie de l'Etat, il y aurait certainement matière à centraliser, à un niveau régional, des requêtes communes et régulières afin d'avoir une meilleure connaissance de l'existant. Le marché des logiciels de ressources humaines étant de surcroît partagé entre très peu d'éditeurs, il serait facile d'obtenir une homogénéité des ces instruments technologiques.

Le troisième réside dans le maintien d'une spécificité de la fonction publique territoriale. Celle-ci se caractérise par une autonomie des employeurs et, comme vous le soulignez à quatre reprises dans vos conclusions, par une approche « métier » des emplois. Si l'unité de la fonction publique est indispensable et doit demeurer vivante, elle ne saurait se traduire par une uniformité sous le seul modèle décidé par et pour l'Etat-employeur-producteur de normes.

L'évolution de notre fonction publique est celle d'une spécialité accrue des tâches et des métiers : nos communes et communautés assument avec fierté et responsabilité les services publics de proximité, ceux qui touchent au quotidien les Françaises et les Français : la citoyenneté, la famille, les loisirs, la culture, l'école et plus largement l'éducation, le

logement, les transports, ... dans les pas du concitoyen, il y a toujours l'empreinte du bloc local.

Cette réalité, chère aux maires et aux présidents de communautés employeurs, nécessite que deux garanties fondamentales soient préservées : la souplesse et l'autonomie.

C'est aussi à cette condition que la gestion prévisionnelle de ressources humaines sera améliorée.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE

Tout d'abord, je tiens à vous indiquer que les Régions constituent une infime partie de la masse salariale des collectivités territoriales (moins de 5 %).

Leurs effectifs étaient, initialement, essentiellement constitués d'agents de catégories A, mais ce sont désormais les agents de catégorie C qui prédominent, consécutivement au transfert des personnels TOS de l'Education nationale, dont la proportion est d'autant plus importante (environ les deux-tiers du total) que l'effectif employé était, préalablement, très réduit.

L'évolution des effectifs depuis cinq ans est donc due essentiellement aux transferts de ces personnels et, pour une faible part, aux créations de postes que les Régions ont dû consentir pour pallier l'importance des emplois demeurés vacants. En outre, les agents gestionnaires de carrières ont fait l'objet de transferts très insuffisants (dans une proportion de un à cinq fois au regard des normes applicables).

De même, avant transferts, l'Etat avait recours à des contrats aidés ou des emplois précaires de 10 mois sous statut CDD, renouvelés après une carence de quelques mois, en parfaite infraction avec les textes en vigueur. La réglementation ne permet pas aux collectivités territoriales de recourir de façon permanente à ces contrats. Il a donc été nécessaire de créer les postes équivalents au tableau des effectifs, cette charge s'ajoutant bien entendu à celle issue de la régularisation des situations individuelles au regard du statut (mise en place d'un régime indemnitaire jusqu'alors inexistant, santé au travail, avantages sociaux...).

Votre rapport propose une gestion prévisionnelle des ressources humaines plus efficace. Les Régions ont déjà largement engagé ces démarches et ne peuvent que souscrire aux orientations de la Cour sur ce plan.

Plus généralement, le volet "ressources humaines" doit effectivement constituer un élément majeur de la stratégie financière de la collectivité tant il constitue le premier poste de la section de fonctionnement, engageant les collectivités pour de très nombreuses années.

L'ensemble des autres observations et recommandations du rapport ne me paraît pas appeler d'observation particulière, il me semble toutefois que l'importance de la mobilité entre Fonction Publique d'Etat, Territoriale et Hospitalière aurait mérité une mention plus explicite. En effet, les besoins, les compétences "métiers" sont aujourd'hui de plus en plus proches, dans un contexte financier toujours plus exigeant. C'est pourquoi la

mutualisation des expertises et la mobilité des agents devraient être fortement encouragées, notamment en progressant plus nettement dans la réduction des obstacles statutaires voire des pratiques managériales qui freinent encore fortement ce mouvement.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES HAUTS-DE-SEINE

Je vous informe par la présente que je n'émets aucune observation sur ce rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ISERE

J'ai pris connaissance de ce document avec intérêt et je tiens à vous indiquer qu'il n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA MOSELLE

J'ai lu avec attention les éléments qui font référence à la démarche GPEC mise en œuvre au sein des services du Conseil Général de la Moselle et ceux-ci n'appellent aucune observation particulière de ma part.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU NORD

Ces éléments de réponse sont organisés selon le plan retenu dans le projet d'insertion de la Cour.

I – La nécessité d'une gestion prévisionnelle

A - Les transformations du cadre démographique, institutionnel et juridique de l'action locale.

1 - Le vieillissement et le manque de qualifications

Dans son analyse, la Cour relève que certaines collectivités pratiquent le tuilage, en associant pendant une période donnée un senior avec l'agent qui le remplacera et en les maintenant tous les deux sur l'emploi pendant un certain temps. Une commune est citée en exemple sur ce point.

Je précise que la pratique du tuilage a été mise en place au sein du Département du Nord, notamment pour des agents ayant des postes présentant une technicité particulière ou nécessitant des compétences spécifiques.

Le tuilage permet ainsi à la collectivité un transfert de compétences qui ne pourrait être assuré par l'équipe accueillant le nouvel arrivant.

Cette démarche vise principalement des agents partant en retraite et s'inscrit dans une durée de deux mois maximum.

Elle fait toujours l'objet d'un échange concerté et réfléchi entre le service opérationnel et le chargé de recrutement.

2 - Les transferts de compétences et des personnels

La Cour indique qu'à la suite de la loi du 13 août 2004 qui a défini l'acte II de la décentralisation, 133 000 personnels, comptabilisés en équivalents temps plein (ETP) travaillant dans les services de l'Etat, ont été transférés aux collectivités territoriales dans les années 2006-2009. L'organisation de ces dernières en a été fortement perturbée.

A titre d'exemple, elle cite les effectifs budgétaires pourvus du Département du Nord, entre 2005 et 2008, qui sont passés de 5 270 à 7 897. Sur les 2 840 créations de postes, seules 509 l'ont été hors transferts de l'Etat.

A titre liminaire, le Département constate que les chiffres mentionnés par la Cour et portant sur le nombre de postes crées présentent des inexactitudes qui devraient modifier sensiblement le nombre de postes pourvus et constitutifs des transferts de compétences.

En effet, sur les 2 832 créations de poste, 2 363 l'ont été suite aux transferts de l'Etat.

Comme le souligne à juste titre la Cour, cet accroissement s'explique principalement par les transferts au Département de compétences, donc de personnel, en application des dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précitée notamment (1 617 agents concernés en 2006 et 329 en 2007).

J'ajoute que le Département du Nord a déjà pu préciser, dans sa réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, que les autres créations de postes sont, soit liées aux insuffisances des moyens humains transférés par l'Etat, soit consécutives de la mise en œuvre de nouvelles compétences.

Aussi, pour l'exercice 2006, ont notamment été pourvus :

3 postes relatifs à la « compétence déchets » correspondant à une nouvelle compétence attribuée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

30 postes liés à la « compétence handicap » correspondant à la dotation du Département du Nord au groupement d'intérêt public « maison départementale des personnes handicapées » et résultant de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

De même, lors de l'exercice 2007, 5 postes ont été créés pour la mise en œuvre du fonds de solidarité pour le logement « élargi » (puisqu'incluant les anciens fonds de solidarité eau, énergie et téléphone), correspondant à l'attribution de nouvelles compétences transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précitée.

Enfin, cette même année, 34 postes, désignés comme « emplois nouveaux », ont été crées.

J'indique que ces postes traduisent la volonté de la collectivité d'assumer pleinement l'exercice des missions transférées en attribuant les moyens humains permettant d'assurer un service d'une qualité identique à celle qu'offrait le Département avant les transferts de compétences.

A ce titre, je peux citer le plan spécifique relatif aux routes nationales transférées adopté par le Conseil général, qui a permis aux « nouvelles » routes départementales de répondre aux exigences fixées par la collectivité pour ses voiries.

Il convient d'ajouter que le ratio entre les emplois issus des transferts de compétences et le nombre de postes créés (soit 144 postes au total) sur les deux exercices cumulés, 2006 et 2007, représente 93 % des créations de postes.

Ainsi, les créations de postes qui ne sont pas issues directement d'un transfert de personnels lié à un transfert de compétences apparaissent marginales.

La Cour des Comptes observe également que les transferts de personnels (qu'il se soit agi des personnels du ministère chargé de l'équipement ou des personnels techniques, ouvriers et de services de l'éducation nationale), n'ont pu être préparés à l'avance par les Départements et les Régions.

Le rapport d'observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais sur les conséquences du transfert des routes nationales au Département du Nord contient des précisions permettant de nuancer les conclusions de la Cour.

En effet, la Chambre régionale des Comptes a relevé que pour assurer l'intégration des agents de la direction départementale de l'équipement, le Département du Nord a organisé, dès 2006, des rencontres dans les différentes unités territoriales (Avesnes, Cambrai-Douai, Dunkerque, Lille, Valenciennes).

Un guide d'informations sur le Conseil général a été élaboré à leur intention, précisant les conditions d'accueil en son sein, le déroulement de carrière, le temps de travail, les rémunérations et primes, les possibilités d'intégration à la fonction publique territoriale.

Enfin, des journées d'accueil sous la forme de deux parcours particuliers d'intégration ont été réalisées fin 2007 et début 2008.

Le groupe de travail spécifique « intégration des agents DDE » mis en place à partir de 2007 a identifié des problèmes relatifs au décompte du temps de travail des agents et à la rémunération des heures supplémentaires ainsi qu'à la transposition dans le cadre territorial du régime indemnitaire des agents de l'Etat.

Enfin, la Chambre régionale des Comptes a pu indiquer dans son rapport qu'à l'issue du recensement des besoins de formation du personnel transféré, le Département a instauré, en plus des formations à la bureautique, des formations spécifiques, pour un coût de 385 455 euros.

Le tableau ci-après met en évidence le dispositif de formation départemental spécifiquement mis en place pour l'intégration des agents de la direction départementale de l'équipement.

Nature de la formation	***Nombre de personnels ou de groupes***	***Coût***
CACES	*17*	*7 800*
PERMIS EB	*32*	*19 800*
PERMIS C	*34*	*46 580*
PERMIS EC	*26*	*44 200*
Autorisation de conduite d'unité de viabilité hivernale (groupes)	*44*	*28 695*
Autorisation de conduite – autres engins (groupes)	*156*	*232 500*
Habilitation électrique	*50*	*6 000*
Accompagnement à la prise de poste des agents d'exploitation et des chefs d'équipe	*92*	*0*

Source : Département du Nord – Direction générale adjointe chargée des ressources humaines.

J'indique également que le transfert de personnels, plus précisément l'arrivée des agents des collèges et des agents de la voirie au sein des effectifs départementaux, a été préparé en amont dans la perspective de l'intégration professionnelle de ces derniers au sein de la collectivité.

L'organigramme de la Direction générale chargée de l'enseignement, du patrimoine et des infrastructures a été adapté pour préparer le transfert des nouvelles compétences et des personnels affectés à celles-ci.

Dans ce cadre, le Département a pu mettre en place différentes actions :

- à la Direction de l'enseignement, il y a eu la création d'un service de coordination des missions TOS avec le recrutement de chargés de territoire dont la mission est de faire le lien entre les collèges et les services centraux du Département ;

- une « mission TOS » a été créée en 2005 chargée de l'ensemble des missions relatives aux ressources humaines regroupant les questions relatives au recrutement, à la gestion de la carrière, à la paie et à la formation ;

- différentes réunions d'information à destination des agents des collèges et de la DDE lors des transferts ont été organisées. Elles ont été animées, soit par le Président du Conseil Général, soit par les services départementaux. Des journées d'accueil spécifiques de ces agents ont également été organisées.

De plus, plusieurs actions formatives ont été mises en place :

- des journées d'accueil départementales ont été proposées pour chaque agent transféré.

Ces journées d'accueil, organisées et animées par des agents départementaux, ont permis à chaque agent concerné d'avoir une meilleure connaissance du Département du Nord (missions, histoire, budget, politiques publiques, …) et de se situer davantage au sein de la collectivité (repérage des différents acteurs, identification des modalités de gestion des principaux services ou process, …).

- dès leur arrivée et dans le cadre du plan de formation, ces agents ont eu la possibilité de formuler leurs besoins individuels en formation, tant au niveau professionnel que promotionnel (préparation aux concours et examens) ;

- des parcours spécifiques de formation ont également été instaurés pour certains métiers dont la collectivité avait souligné des besoins spécifiques. Je citerai ainsi le parcours destiné à tous les agents d'exploitations transférés (formations techniques ciblées, notamment sur la signalisation, les règles de conduite d'engins ou la viabilité hivernale), celui des chefs d'équipe d'exploitation (même parcours que les agents d'exploitation avec un cursus supplémentaire en management), ou encore celui des chefs de cuisine (management).

3 - Les modifications du cadre législatif et réglementaire

La Cour relève que si les collectivités se rapprochent du seuil de 6 % d'emploi de personnes handicapées dans leur effectif global, c'est davantage de façon aléatoire que par une approche prévisionnelle de moyen terme. La politique de recrutement intègre, en effet, rarement cet objectif et aucun suivi particulier de cette population n'est généralement mis en place.

Cette observation de la Chambre amène de ma part les précisions suivantes.

L'étude du nombre de travailleurs en situation de handicap employé au sein du Département du Nord est représentative de l'engagement de la collectivité. Ainsi, en 3 ans, ce nombre est passé de 70 agents au 1er janvier 2005 à 300 agents au 1er janvier 2011.

Le taux d'emploi direct de personnes en situation de handicap est alors passé de 1,37 % en 2005 à 2,72 % en 2010, ce qui permet d'atteindre un taux d'emploi légal à 3,61 % pour l'année 2010.

Il convient d'ajouter à ce taux les dépenses éligibles (globalisant les dépenses dédiées et les marchés réservés). Dès lors, le taux moyen d'emploi de personnes en situation de handicap atteint 4,4 % en 2010.

Comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, le Département du Nord a mené plusieurs actions volontaristes afin d'atteindre l'objectif légal.

Elle a ainsi souligné qu'en mai 2006, un chef de projet a été désigné pour « augmenter le nombre de travailleurs handicapés ». Il est en poste depuis 4 ans sous la responsabilité du Directeur général adjoint en charge des ressources humaines (désormais Direction générale chargée des ressources). Il fait partie d'une « équipe projet » transversale inter-directions générales (14 titulaires, 5 suppléants dont le chef de projet et 4 secrétaires).

De même, la collectivité a fait procéder en 2008 à un diagnostic des bâtiments afin d'établir un mémento des adaptations nécessaires à l'emploi de personnes handicapées.

Les contacts avec les organismes et associations - le réseau des cap-emplois pour les emplois de rédacteurs ou de travailleurs sociaux, reclassement potentiel de pompiers volontaires engagé avec le service départemental d'incendie et de secours, remise sur « poste ordinaire » (fédérations APF ou UDAPI), les « établissements et services d'aide par le travail » (ESAT), anciens « centre d'aide par le travail » (CAT), pour le transfert de personnels vers des postes normaux (stages, mises à disposition comme le prévoit la loi de 2007, puis intégration)-, ont été développés afin d'identifier un vivier de candidats potentiels.

J'ajoute à ces dernières le vote d'une prime versée aux agents en situation de handicap qui intégreraient les services du Département afin de les aider dans leur installation, de financer une partie de leurs équipements ou de leurs frais de transport.

B - Les enjeux financiers et les gisements d'économies

1 - L'augmentation continue des dépenses de personnel

La Chambre observe qu'en 1998, pour 1,3 million d'emplois, les collectivités territoriales dépensaient 27,8 Md d'euros. En 2010, leurs dépenses de personnel s'élevaient à 51,7 Md d'euros.

Elle précise qu'un effort pour contenir la masse salariale est impératif et il se généralise parmi les collectivités.

Elle conclut également que les collectivités ne sont pas en mesure de chiffrer avec précision les causes des augmentations de personnel.

Tel n'est pas le cas du Département du Nord.

S'agissant de l'évolution des charges de fonctionnement, je rappelle en effet que le Département du Nord s'est vu transférer de nombreuses compétences, qui ont impacté ses dépenses de fonctionnement (allocation du revenu minimum d'insertion, aide au titre d'un fonds de solidarité logement « élargi », prestation de compensation du handicap, etc.).

Ces différents transferts de compétences se sont accompagnés, parfois, de transferts en nombre d'agents de l'Etat. Ce fut le cas lors du transfert des routes nationales d'intérêt local ou du transfert de la compétence accueil, restauration et service dans les collèges, notamment.

A titre d'exemple, le budget relatif aux « ressources humaines » du Département du Nord s'est accru :

- de 8,39 % en 2006 dont 4,70 % au titre des transferts de compétences ;

- de 18,67 % en 2007 dont 16,48 % au titre des transferts de compétences ;

- de 10,23 % en 2008 dont 6,41 % au titre des transferts de compétences.

Il est donc logique que les frais de personnel aient crû durant cette période.

J'ajoute que, depuis 2009, le Département du Nord est vigilant sur le maintien de ses effectifs afin de contenir la progression de sa masse salariale.

Ainsi, la collectivité a entamé une politique de stabilisation des effectifs depuis 2009.

Un dispositif de redéploiement des postes a notamment été mis en place, afin de répondre en partie aux nouveaux besoins de la collectivité (puisqu'il vise à repositionner, chaque année, environ 1% des agents sur des nouvelles missions de la collectivité).

Le Département du Nord est aussi vigilant sur la réduction des écarts entre les dépenses budgétées (prévues) et les dépenses réelles. L'année 2011 constitue une exception dans ce domaine, puisque la collectivité a connu un nombre de départs en retraite plus fort que prévu du fait de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réforme des retraites.

De même, dans son analyse, la Cour des comptes observe que le glissement vieillesse-technicité (GVT) n'est calculé que par une minorité de collectivités.

L'effet GVT est calculé et pris en compte chaque année, lors du calcul du budget primitif du Département du Nord.

Il explique ces dernières années l'essentiel de la progression du budget relatif aux ressources humaines. Ainsi, le budget primitif 2012 connaît une hausse de 1,73 % dont 1,43 % sont liés au GVT.

Je précise enfin que notre collectivité, comme un certain nombre de grandes collectivités, réalise des prévisions budgétaires annuelles et pluriannuelles appuyées sur une analyse précise des causes d'augmentations passées et à venir.

L'utilisation de tableaux de bord financiers s'est généralisée. Elle permet d'identifier des marges de manœuvre et de fixer des objectifs pour limiter l'évolution des dépenses.

Cette démarche en matière budgétaire, de suivi des effectifs ou de suivi de l'activité de formation a permis d'asseoir au Département du Nord une démarche collégiale de gestion prévisionnelle des effectifs.

2 - Les déficiences de l'organisation et de la présence au travail

Dans son analyse, la Cour des Comptes relève un absentéisme élevé et préconise un suivi prévisionnel de ce dernier pour contribuer à maîtriser la dépense de personnel.

Le taux d'absentéisme au sein du Département du Nord est inférieur à la moyenne nationale.

Il convient de préciser sur ce point que dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, la Chambre régionale des Comptes avait observé qu'en 2008, le taux d'absentéisme des agents départementaux était de 6,02 % pour une référence nationale de 10 % environ (pour les collectivités de plus de 350 agents). La Chambre concluait alors du faible absentéisme de courte durée qui reflétait le bon climat social régnant au sein de la collectivité.

Je rappelle que la Chambre avait aussi souligné le fait que le Département du Nord dispose d'indicateurs de mesure des absences qui documentent notamment le bilan social tels qu'un tableau mensuel de toutes les absences maladie (congés maternité, congés maladie, congés longue maladie, congés longue durée,...) mis à jour par chaque gestionnaire de carrière ou un suivi annuel des congés longue maladie, des congés longue durée et des disponibilités d'office.

II - Les bonnes pratiques observées

A- Une composante de la stratégie de la collectivité

1 - L'articulation avec les objectifs des collectivités

La Cour relève que les ressources humaines sont peu ou tardivement prises en compte dans la définition des priorités et des objectifs, comme dans l'évaluation des politiques publiques.

Elle relève notamment que les débats d'orientation budgétaire (DOB) donnent généralement la priorité à l'impact financier des projets. Or la plupart des projets notamment d'investissement, comportent aussi une dimension de ressources humaines, ne serait-ce qu'en termes de dépenses de personnel.

Ce constat ne saurait s'appliquer au Département du Nord.

Ainsi, à titre liminaire, je rappelle que, dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, la Chambre régionale des Comptes a indiqué que le Département procédait dans le cadre du DOB à un travail approfondi d'analyse prospective de la situation financière du Département qui le conduisait à définir des scenarii d'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, des ressources y afférentes et des impacts potentiels financiers.

Je vous précise également que dans la présentation du DOB pour l'exercice 2012, les documents soumis aux élus comportaient :

- une partie consacrée à "la progression des autres dépenses" dont les dépenses de personnel ;

- un graphique sur l'évolution des dépenses de fonctionnement (hors action sociale) dans les comptes administratifs 2004 à 2010 dans lequel les frais de personnel figurent ;

- des développements et graphiques relatifs aux effectifs départementaux (notamment sur l'évolution du nombre d'agents départementaux de 2001 à septembre 2011, masse salariale et part dans les dépenses d'intervention en fonctionnement) ;

- une partie dédiée à l'impact du "gel du point d'indice pour les dépenses de personnel".

2 - Le schéma général de la démarche prévisionnelle

La Cour observe, qu'en lien avec les orientations stratégiques des collectivités, celles-ci peuvent avantageusement mettre en place un schéma général de gestion prévisionnelle.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines doit s'organiser dans un système d'information : il est en effet essentiel que l'outil utilisé permette - au-delà de la gestion budgétaire - de lier la gestion des dossiers des agents, la gestion des postes nécessaires à l'activité d'un service, et l'évaluation des portefeuilles de compétences des personnes.

Le schéma directeur des ressources humaines, cité en exemple par la Cour en page 16 de son projet d'insertion, et dont l'évolution est inscrite au projet d'administration départemental arrêté à la fin du premier semestre 2011, doit permettre de répondre plus efficacement encore à ces objectifs.

C'est aussi pour cette raison que le Département du Nord s'est engagé avec d'autres collectivités et en collaboration avec le CNFPT dans une réflexion commune pour définir des référentiels partagés.

Il importe en effet que la gestion des données RH ne soit pas seulement descriptive mais qu'elle soit exploitable et qu'elle permette des projections : les métiers exposés à des risques d'accidents ou aux nombreux départs en retraite par exemple, ou les secteurs où le taux de turn over augmente.

Pour que la gestion prévisionnelle se mette en place et qu'elle permette en particulier de lier les compétences acquises par les agents, à leur projet professionnel, il y a donc lieu non seulement d'établir des nomenclatures, mais aussi de mener au sein de toute la fonction publique, une réflexion qui s'inscrit dans les droites lignes du travail mené par le CNFPT lors de la constitution du référentiel des métiers.

Cette démarche dans laquelle le Département s'est engagé avec d'autres collectivités mériterait, selon nous, d'être citée dans le rapport de la Cour des Comptes.

3 - L'organisation des services

La Cour observe que l'organisation des services et les démarches « qualité » sont l'occasion de développer une gestion prévisionnelle.

Les développements de la Cour auraient pu contenir une évocation des démarches « qualité » dans lesquelles s'est inscrit le Département du Nord.

En effet, au sein de la Direction de la voirie départementale, une telle démarche a permis de définir un niveau de service précis pour les patrouilles de surveillance du réseau routier et, par conséquent, de suivre et d'adapter l'effectif nécessaire pour une organisation plus efficiente.

De même, d'autres actions ont été mises en place, en lien avec le Service organisation et conduite de projets de la collectivité, afin de réaliser un calibrage à un instant T des effectifs de certaines Directions (notamment la Direction de l'enseignement, la Direction des affaires immobilières ou la Direction de l'information et de la communication) avec recensement précis des moyens humains et logistiques existants.

Cette analyse a eu pour effet de définir une organisation cible permettant d'adapter l'effectif en fonction de l'évolution de l'activité.

J'aoute que le Département du Nord a initié deux projets de gestion prévisionnelle des ressources humaines : la gestion par activité (GPA) et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ainsi, d'une manière générale, la GPA peut aboutir à déterminer l'effectif théorique nécessaire à la réalisation d'un niveau de service

déterminé et comporte une approche prévisionnelle des ressources humaines.

Les analyses constituent autant d'outils d'aide objective à la décision, et notamment en matière de gestion des effectifs.

Elles aboutissent à l'élaboration d'études comparatives, préalables à l'organisation d'un service, notamment par la recherche du mode de gestion le plus opportun.

De telles études ont été élaborées dans des domaines variés comme :

- le nettoyage des locaux. L'analyse initiale (2008) et les mises à jours (2009 et 2010) ont ainsi permis d'opérer un redéploiement des agents de propreté sur l'ensemble des bâtiments de l'agglomération lilloise. Ce redéploiement s'est accompagné de la mise en place de prestations mixtes (privé-agents du Département) et d'emplois de salariés relevant d'ESAT.

- la viabilité hivernale. Après analyse comparative de la qualité et du coût de la prestation, une internalisation de certains circuits a été retenue, impliquant quelques recrutements. Des apprentis ont également été recrutés.

B - La place essentielle de la Direction des ressources humaines

1 - Les acteurs internes à la collectivité

La Cour indique que la place des Directions des ressources humaines (DRH) n'est pas marginale, en particulier dans les grandes collectivités. Cependant, elle reste souvent limitée à une gestion à court terme.

Elle ajoute qu'au-delà de l'organigramme, les Directions des ressources humaines ne disposent que trop rarement d'un projet de direction incluant, lorsqu'il existe, des objectifs de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Elle précise également que l'association du Directeur des ressources humaines au comité de direction est importante, son éventuelle position de Directeur général adjoint lui permet d'intégrer plus facilement la problématique prévisionnelle des ressources humaines dans des choix majeurs de la collectivité.

Dans ces développements, la Cour observe que la Direction des ressources humaines doit disposer de relais dans les Directions et les services, pour pouvoir se concentrer sur son travail stratégique et prospectif. La déconcentration des processus de gestion des ressources humaines est de plus en plus recherchée par les collectivités de taille importante.

Je me félicite que la Cour prenne en exemple le schéma directeur des ressources humaines 2009-2012 dont s'est doté le Département du Nord.

J'ajoute que dans le rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité pour la période 2005-2009, la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas de Calais a relevé que « le Département s'est bien approprié la démarche de gestion prévisionnelle ».

Je rappelle également que les spécifications fonctionnelles détaillées du système d'information des ressources humaines ont permis au Département du Nord d'adapter le périmètre initial standard de la solution aux besoins exprimés dans le cahier des charges relatif au projet de changement du système d'information des ressources humaines.

L'outil doit permettre à terme de rechercher, tant en interne qu'en externe, les agents dont les profils sont véritablement en adéquation avec les compétences requises pour un poste.

L'installation du module « Recrutement Emploi Postes et Compétences » et son exploitation sont conditionnées par des développements (construction de documents d'analyse des données à partir d'un logiciel requêteur) et à la qualité de la base de données utilisée.

Ainsi, les référentiels « compétences et métiers » sont construits au fur et à mesure des études sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences menées en fonction des spécificités de la collectivité et des référentiels du CNFPT.

La fourniture de ce périmètre est prévue en 4 phases :

Phase 1 : Mise en place du Module « Recrutement Emploi Postes et Compétences » public Pléiades comprenant la gestion des postes, du recrutement et des compétences.

Phase 2 : Elaborée en parallèle de la phase 1, l'objectif de cette étape est de mettre en place une interface d'e-recrutement sur le site institutionnel du Département du Nord.

Cette interface permettra de recevoir, sous forme dématérialisée, les candidatures et de les incorporer directement dans le système d'information des ressources humaines.

Phase 3 : Il s'agit d'établir un lien avec le module formation.

Phase 4 : Cette phase doit aboutir à la déconcentration de la gestion des entretiens annuels d'évaluation.

Dans ses développements, la Cour des Comptes précise que des plans pluriannuels de gestion prévisionnelle de formation restent à formaliser.

Au Département du Nord, la gestion prévisionnelle des formations est liée à celle du plan de formation général, qui est établi pour une durée de deux ans.

Par ailleurs, le schéma directeur des ressources humaines permet de zoomer sur des actions particulières dont l'objectif répond à des problématiques relatives aux ressources humaines collectives et délimitées dans le temps.

Il est possible de citer notamment :

- les axes liés au projet Culture Cadres, avec une déclinaison opérationnelle de formations continues sur des domaines spécifiques en management pour les cadres dirigeants ;

- les préparations dites « solidaires » qui permettent à des agents admissibles à un oral de concours ou d'examens professionnels de s'entrainer à l'épreuve avec des jurys composés de cadres expérimentés du Département ;

- la lutte contre les discriminations avec des formations de sensibilisation au cadre légal et aux expériences déjà menées dans d'autres collectivités et entreprises sont abordées et permettent aux cadres, désireux d'approfondir cette thématique dans leur management quotidien et d'appréhender des champs de connaissances encore peu développées.

Enfin, il convient de souligner que, corrélativement au déploiement du système d'information des ressources humaines, le Département du Nord a formalisé un plan de recrutement pour les missions destinées à être renforcées ou développées en fonction des politiques déterminées par le Conseil général, pour les années 2010 et 2011.

Ce plan de recrutement a ainsi porté, pour 2010, sur le redéploiement de 88 postes vacants, notamment après des départs en retraite et, pour 2011, à 73 postes.

J'ajoute que la place de la Direction des ressources humaines et le partage de la fonction relative aux ressources humaines au sein du Département du Nord sont des éléments contribuant au développement de la gestion prévisionnelle.

En effet, le Département a développé un système de concertation qui permet, d'une part, de fonder ses prévisions sur une bonne connaissance des projets et des besoins des services, et d'autre part, de partager les objectifs (au moins quantitatifs) de la gestion prévisionnelle.

A ce titre, trois exemples peuvent être cités au sein de la collectivité départementale :

- les formations des gestionnaires de ressources humaines au vocabulaire des ressources humaines au travers d'un jeu intitulé « Dico'llectivité »,

- une démarche de partenariat et de rencontres régulières avec les directions, afin d'établir un bilan de la situation des effectifs et d'analyser les projets à développer, les départs à anticiper, les redressements à opérer,

- les rencontres deux fois par an avec le Directeur général des services et les Directeurs généraux délégués au sein du « Comité de redéploiement des postes », pour procéder aux arbitrages communs sur les besoins nouveaux et les redéploiements possibles.

En outre, la collectivité départementale a mis en place une organisation de la fonction ressources humaines partagée en fonction des caractéristiques, de l'histoire, des besoins des directions et des territoires.

Il existe donc, auprès de la Direction générale adjointe chargée de la solidarité et de celle chargée du développement durable, une équipe centrale ayant pour mission la coordination des politiques relatives aux ressources humaines et à la logistique correspondante.

Cette équipe assure une fonction d'interface entre la Direction des ressources humaines et les directions opérationnelles pour la mise en œuvre et le suivi des grandes orientations portant sur les ressources humaines.

J'ajoute que dans les directions territoriales ou thématiques de l'action sociale, il existe des unités de gestion des ressources positionnées auprès des directeurs territoriaux qui assurent un dialogue de gestion quotidien avec la Direction des ressources humaines.

Les assistants familiaux gérés par la Direction enfance et famille ont fait l'objet d'une déconcentration partielle de la gestion des ressources humaines à partir de 2010 par l'existence d'un service territorialisé, qui assure la gestion de proximité de ces personnels.

Le personnel des collèges est également géré par des correspondants territoriaux rattachés à la Direction de l'éducation, interlocuteurs de premier niveau sur l'ensemble des questions (convention, moyens humains et financiers) en relation étroite avec les autorités fonctionnelles de l'Education nationale.

Enfin, le Département a, dans le cadre du projet d'administration départemental défini à la fin du premier semestre 2011, identifié une démarche de progrès relative à la territorialisation de l'organisation des services. Les activités relevant de la gestion des ressources humaines devraient être concernées par cette réflexion.

Il convient, par ailleurs, d'indiquer qu'une expérimentation est actuellement en cours avec la déconcentration de la paye effectuée par des gestionnaires issus d'autres directions (c'est le cas à la Direction de l'éducation pour les vacations dans les collèges).

III - Les voies de progrès

A - Les outils de base

1 - La connaissance des ressources, des tendances et des besoins

La Cour observe que des écarts parfois importants existent entre emplois budgétaires et emplois pourvus.

Elle précise également que le personnel non titulaire ne fait que rarement l'objet d'états détaillés et exhaustifs.

Elle ajoute enfin que le rapport sur l'état de la collectivité (REC) et le bilan social permettent d'améliorer l'information des ressources humaines. Malgré son caractère obligatoire, le REC n'est pas toujours élaboré.

Les développements de la Cour appellent de ma part les précisons suivantes.

Tout d'abord, je rappelle que, dans le rapport d'observations définitives sur la gestion du Département pour la période 2005-2009, la Chambre régionale des Comptes avait conclu à l'absence de décalage entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus au sein du Département du Nord.

En effet, le taux d'emplois pourvus est passé de 88 % à 94 % entre 2005 et 2008.

De plus, je tiens à ajouter que l'effectif du personnel non titulaire recruté sur poste permanent est suivi annuellement dans le bilan social et mensuellement dans le tableau de bord des effectifs.

Les autres indicateurs produits sont les entrées-sorties des CDD et des non titulaires sur poste permanent, la répartition par Direction générale adjointe, par catégorie et sexe, la pyramide des âges ainsi que leur typologie (contractuels, collaborateurs de cabinet, non titulaires sur poste permanent vacant).

Tous les deux ans, le Département du Nord renseigne le rapport sur l'état de la collectivité (REC) qui comporte des indicateurs portant sur les non titulaires. D'autres indicateurs sont alors produits: répartition des non titulaires par cadre d'emploi, par sexe et par quotité de temps de travail.

Aussi, conformément au cadre réglementaire en vigueur, le REC est élaboré tous les deux ans par le Département.

Comme l'a souligné la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du département susmentionné, en plus de la production légale tous les deux ans d'un rapport sur l'état de la collectivité, le Département a choisi de réaliser un bilan

social annuel afin de rendre le rapport sur l'état de la collectivité plus lisible et intéressant à utiliser.

Le bilan social annuel est présenté chaque année en comité technique paritaire et enrichi de graphiques et de commentaires explicatifs.

Il reprend des thématiques variées :

- Effectifs : l'évolution des effectifs (par catégorie, par filière), l'ancienneté dans la collectivité, la pyramide des âges, les départs en retraite, le nombre de travailleurs en situation de handicap notamment ;

- Vie professionnelle: la formation, l'avancement et la promotion, les temps partiels, l'absentéisme, l'action sociale, etc ;

- Rémunérations et dépenses de personnel: l'évolution des salaires nets moyens par catégorie ou le coût des dépenses de personnel par exemple.

La Chambre Régionale des Comptes avait d'ailleurs souligné, au sein de ses développements dans le rapport d'observations définitives sur la gestion du Département, que ce document facultatif favorisait le dialogue social en présentant les données sociales de manière dynamique.

2 - La définition et l'analyse des postes et des métiers

Au terme de son analyse, la Cour relève une grande diversité de métiers qui caractérise la fonction publique territoriale : trouver la meilleure adéquation possible des agents aux métiers est ainsi un enjeu majeur.

La première étape souvent mise en œuvre consiste à enrichir les fiches de postes.

Elle précise qu'à terme, la démarche prévisionnelle implique l'élaboration d'une structure-cible des métiers.

Je rappelle que le Département du Nord a mis en place un nouveau modèle de fiche de poste comprenant les missions, les activités, les compétences du poste, ainsi que les conditions d'exercice (conditions particulières de travail, régime indemnitaire…).

Les fiches de poste sont actualisées et revues lors de chaque recrutement ou changement organisationnel.

Un référentiel de compétences est ensuite utilisé afin d'alimenter les fiches de postes et de valoriser les compétences transversales et communes entre plusieurs métiers ou postes.

S'agissant de la démarche-métier, celle-ci est portée au sein de la collectivité par deux chargés de mission depuis 2008.

Ainsi, leur étude a permis d'identifier 145 métiers au Département du Nord. Tous les agents sont ensuite rattachés à un métier dont la référence repose sur le répertoire des métiers du CNFPT.

Une vingtaine de fiches "métiers spécifiques" ont également été réalisées avec des groupes de professionnels. Des études métiers sur des populations identifiées sont produites (exemple: secrétaires médico-sociales, médiateurs administratifs).

Des parcours de découverte sont aussi testés pour permettre aux agents de découvrir de nouveaux métiers.

Enfin, le Département du Nord participe au groupe national du CNFPT pour la réalisation d'un référentiel activités/compétences qui viendra compléter le répertoire des métiers.

Tous ces outils sont (ou seront) utilisés pour la mobilité interne et le développement des compétences.

3 - Les tableaux de bord et de suivi et les systèmes d'information

Le projet d'insertion de la Cour des Comptes contient des développements sur l'impact positif de la constitution de tableaux de bord et de suivi et des systèmes d'information sur l'aspect prévisionnel des ressources humaines.

Je partage cet avis et précise que, depuis le mois d'avril 2010, le Département du Nord a instauré un tableau de bord mensuel des effectifs afin de suivre l'évolution du nombre de fonctionnaires, de non titulaires sur poste permanent, de contrats à durée déterminée et d'agents en congés longue/grave maladie. Ce tableau permet de piloter les effectifs, notamment celui des non titulaires.

Parallèlement, a été mis en place, depuis 2011, un tableau de bord concernant la formation. Il est produit tous les semestres environ.

Ce tableau, intitulé « tableau de bord – Plan de Formation (années du plan) – hors formation statutaire Obligatoire » a été créé pour donner une vision synthétique au Directeur général des services et aux Directeurs généraux de l'état du traitement du Plan de Formation à la fois dans sa perception quantitative globale (taux de traitement du plan de Formation, des plans de formation individuels et plans de formation collectifs) et dans une dimension qualitative (précision sur les thématiques sollicitées, traitées, notamment).

Ce tableau contient des données sur :

- le nombre de demandes issues des PFI, PFC, les préparations concours et examens, le plan de formation institutionnel ;

- le nombre de demandes traitées au sein des trois Plans (PFI, PFC, institutionnel) que constitue le plan de formation de la collectivité ;

- le nombre d'agents concernés par ces différentes demandes et par le nombre de demandes traitées (un agent pouvant faire jusqu'à trois demandes individuelles à chaque plan) ;

- la durée moyenne d'une formation pour chaque typologie ;

- l'absentéisme en formation et son coût estimatif (pour le Département et pour la Direction générale adjointe concernée) ;

- le taux de traitement des différents plans ;

- la répartition par thème des demandes ;

- le coût estimé de chaque thème de formation sollicité.

J'ajoute qu'un tableau similaire ayant également une partie plus individuelle (zoom des données pour chaque service) est communiqué aux correspondants formation ainsi qu'aux directeurs à chaque fin d'année.

Prochainement, ces tableaux seront complétés par un tableau de bord de suivi des dépenses de personnel et des postes.

De même, les données relatives aux effectifs sont extraites du logiciel Pléiades grâce à des requêtes Business Object (BO). Ces requêtes sont utilisées pour produire les données du tableau de bord mensuel, du bilan social, ou pour répondre aux enquêtes (REC, CNFPT,…) et aux demandes internes particulières (mailing, études…).

Les univers Pléiades concernent la paye, la carrière, le mandatement, les services au personnel, la formation, le recrutement, les postes, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

De plus, au sein de la collectivité départementale, le système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) est interfacé avec un nombre important de systèmes d'informations dont le système d'information financière, l'annuaire intranet, l'accès à l'hôtel du Département, la gestion des temps.

Le SIRH possède également un outil de reporting (Business objects) permettant d'interroger toutes les tables des modules. Plusieurs univers métiers sont ainsi disponibles pour interroger l'ensemble des modules et pour faire des croisements de données.

J'ajoute que prochainement le SIRH déversera un ensemble de données dans le système d'information et d'aide à la décision (SIAD) du Département pour permettre des croisements avec les autres systèmes d'informations de la collectivité.

B - Les principales utilisations

1 - Le recrutement et la mobilité interne

La Cour relève que le recrutement doit être précédé d'une analyse des besoins afin de garantir la meilleure adéquation entre le poste et l'agent.

Elle évoque également des difficultés de recrutement sectorielles et l'avantage d'une formalisation des politiques de recrutement et des partenariats avec des établissements d'enseignement ou de formation.

Les précisons de la Cour sur ce point appellent de ma part les développements suivants.

Tout d'abord, le Département du Nord a signé des conventions cadre avec les écoles formant des travailleurs sociaux.

Il travaille également en collaboration avec l'Institut régional du travail social (IRTS) du Nord-Pas-de-Calais.

Dans ce cadre, le Département du Nord octroie des bourses à 50 élèves assistants sociaux dans le cadre d'une politique de pré recrutement (chaque élève s'engageant à travailler pour la collectivité sur une période équivalente à la bourse perçue).

Au-delà, il mène, depuis plusieurs années, une politique d'insertion professionnelle auprès des jeunes à travers le recrutement d'apprentis.

Une première phase expérimentale, engagée en 2005, avec la création de 10 postes s'est avérée positive tant au niveau de l'insertion des jeunes après leur contrat d'apprentissage qu'au travers de l'apport pour la collectivité dans le transfert de connaissances et compétences.

Ce dispositif a été successivement renforcé par la création de 5 postes en 2007, 15 postes en 2009 et 25 postes en 2010.

En 2011, une étape supplémentaire a été formalisée avec la création de 300 postes en contrat d'apprentissage qui seront progressivement pourvus à partir de la rentrée scolaire 2012.

Les métiers préparés en apprentissage sont « axés » sur le domaine technique (informatique, restauration, environnement, …), administratif ou financier.

Une volonté de recruter par la voie de l'apprentissage dans les domaines sociaux et médico-sociaux est aujourd'hui affichée.

Cette démarche de recrutement par la voie de l'apprentissage s'appuie pour la collectivité départementale sur la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs permettant d'identifier les métiers offrant des débouchés pour des apprentis et sur l'établissement de relations structurées avec les centres de formation des apprentis afin de faire connaître les capacités d'accueil du Département.

Parallèlement, le Département a aussi mis en place une politique reposant sur la signature de conventions industrielles de formation par la recherche, pilotées par l'ANRT (5 postes actuellement), et destinées aux étudiants chercheurs dans les domaines variés tels que les ressources humaines, la culture ou le domaine juridique.

2 - L'évaluation, l'avancement et la rémunération

Dans ces développements la Cour souhaite relever l'intérêt des entretiens professionnels et d'un traitement informatisé global des résultats de ces derniers.

Au sein du Département du Nord, les entretiens annuels d'activité se déroulent chaque début d'année. Ils comportent un volet « notation » et un volet « évaluation ». Le recensement en besoin de formation des agents est également opéré durant l'entretien.

Les supports méthodologiques pour l'entretien ont été refondus il y a deux ans.

Parallèlement, un guide pratique de déroulement des entretiens a été produit et mis en ligne sur l'intranet. Des formations internes seront mises en œuvre début 2012 afin de préparer les évaluateurs aux situations d'entretiens.

Le traitement informatisé global des entretiens annuels d'activité sera pris en compte par le système d'information des ressources humaines. L'avancée technique de l'informatisation, avec la possibilité de saisie déconcentrée des comptes-rendus d'entretien, est envisagée sous deux ans.

4 - Le développement des compétences individuelles et collectives

La Cour observe que la formation professionnelle permet de répondre à la complexité et à la technicité croissante des postes, à l'apparition de nouveaux métiers et à l'exigence accrue de qualité du service rendu.

Or en 2009, le nombre moyen de jours de formation suivis se situait seulement à 2,4 par agent territorial et par an.

Elle précise que beaucoup de collectivités n'ont pas élaboré de plan de formation, malgré l'obligation fixée par la loi du 12 juillet 1984, réitérée par la loi du 19 février 2007.

Lorsqu'ils existent, de nombreux plans consistent en une simple addition des demandes individuelles sans définition d'objectifs ni mise en cohérence avec des projets et les besoins réels de la collectivité et du service.

Ce constat ne s'applique pas au Département du Nord.

Ainsi, il me faut rappeler que le nombre de jours de formation pour les agents du Département du Nord était de 4,08 jours en 2009.

De plus, parallèlement au plan de formation formalisé au Département du Nord et présenté tous les deux ans au comité technique paritaire, des parcours de sensibilisation à la fonction de cadres sont mis en place chaque année pour les agents ayant pour projet de devenir manager.

Des journées d'accueil départementales sont également proposées à chaque nouvel arrivant afin de leur présenter la collectivité (histoire, budget, conseil général,), l'organigramme détaillé des missions et politiques publiques, les prestations et les principaux process.

Comme énoncé précédemment, les entretiens professionnels individuels réalisés chaque année sont également l'occasion de recenser les besoins de formation, en même temps que les informations nécessaires au développement des compétences individuelles (qui s'inscrivent dans un plan de formation individuel) et collectives (qui s'inscrivent dans un plan de formation de la Direction).

La Cour observe que la loi du 19 février 2007 a institué une validation des acquis de l'expérience, qui rend possible un changement de métier sans avoir le diplôme ou le titre requis. Elle relève alors que les bilans de compétences ou les actions d'accompagnement restent ponctuels.

Je tiens à préciser que le Département du Nord instaure des dispositifs de formation permettant aux agents départementaux de mettre en œuvre leur projet professionnel individuel :

- le contrat mobilité formation à destination d'agents départementaux préparant le diplôme d'assistant social sur 4 ans en formation discontinue. Tous les frais liés à cette formation sont pris en charge par la collectivité et l'agent garde la totalité de son traitement pendant les 4 ans de scolarité ;

- le congé individuel de formation (CIF). Les frais de scolarité (dans la limite de 4 000 euros par an, et par agent) sont pris en charge par la collectivité si le diplôme répond à un besoin du Département du Nord ;

- la convention de formation diplômante. Ce dispositif, créé à l'initiative du Département du Nord, permet à l'agent qui a suivi un CIF, de poursuivre sa formation diplômante dans les mêmes conditions qu'un CIF, au-delà des 12 mois d'indemnisation de ce dernier et durant une période de 2 ans. Dans le cas où le diplôme répond à un besoin de la collectivité, les frais de scolarité sont également pris en charge (dans la limite de 4 000 euros par an et par agent) ;

- la validation des acquis et de l'expérience (VAE) concerne des domaines variés : la restauration collective, le management, l'économie

sociale et familiale, notamment. Le Département du Nord participe à hauteur de 600 euros par VAE ;

- les bilans de compétences. Le Département a pris en charge financièrement les frais liés à de tels bilans ainsi que les absences liées aux rencontres avec les conseillers des centres. Des bilans professionnels sont également proposés. Les frais ont été pris en charge par la collectivité.

En conclusion, je tiens à confirmer la volonté du Département du Nord de s'engager dans une démarche prévisionnelle des ressources humaines, compte tenu notamment du contexte financier contraint actuel. Une telle démarche est d'ailleurs déjà initiée au sein de la collectivité.

Ainsi, dans les éléments sommaires de cadrage des objectifs relatifs aux ressources humaines pour le mandat en cours, j'ai souhaité que soient inscrits :

- la poursuite de l'objectif de stabilité des effectifs ;

- un plan de recrutement par l'apprentissage ;

- une meilleure structuration de la formation des agents ;

- l'examen des questions relatives au recrutement de personnel en situation de handicap.

Je prends néanmoins note des recommandations formulées par la Cour des Comptes qui viendront alimenter la réflexion menée par la collectivité dans le cadre du renforcement et du développement de la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SARTHE

A cet égard, j'ai bien évidemment lu avec attention ce document dans lequel la Cour formule des préconisations dans le domaine traité en citant notamment des exemples de « bonnes pratiques » ayant vocation à être éventuellement reproduit.

J'ai ainsi bien noté que la Cour a souligné dans son rapport la démarche engagée par le Département de la Sarthe visant à encourager la mobilité interne de ses agents, et ayant permis par exemple d'atteindre en 2009, un taux de mobilité interne de 40 % par rapport au nombre d'emplois vacants à pourvoir. Ces bons résultats ont été obtenus grâce à la mise en œuvre d'outils ad hoc, qui ont été élaborés dans le cadre d'une politique de recrutement et de mobilité interne, présentée en Comité Technique Paritaire le 9 décembre 2008, et aboutissant à la création du « Mouvement Annuel de Permutations de Postes ». Ce dispositif, reconduit chaque année depuis 2009, constitue ainsi une alternative aux procédures « classiques » de recrutement face à un jury et élargit les opportunités d'évolution professionnelle offertes aux agents. Je me félicite en conséquence que la Cour ait souligné l'existence de cet outil.

Par ailleurs, et de manière plus générale, convaincu de la nécessité de développer une gestion prévisionnelle des ressources humaines, liée tant aux transformations de l'action publique locale qu'à ses enjeux financiers, le Département de la Sarthe a engagé à compter de 2010 la mise en œuvre d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Cette démarche a été développée initialement en interne et visait à recueillir, dans un premier temps, les fiches de poste de l'ensemble des agents du Département. Ce premier travail de recensement constitue le socle nécessaire à l'identification des métiers du Département, ainsi qu'à l'évaluation prévisionnelle des besoins en termes de métiers et de compétences, pour répondre aux objectifs de l'action publique du Département.

J'ai par ailleurs souhaité adopter, en avril 2011, un projet de mandat sur 3 ans qui fixe des priorités, ouvre la réflexion à la planification des politiques départementales et propose une programmation pluriannuelle des investissements. Ce document permet de retraduire les choix du Conseil général de la Sarthe sur l'ensemble du champ des politiques départementales, et implique tout particulièrement l'administration départementale. Mes services vont donc élaborer, en 2012, un projet d'administration, dont l'objectif est de mettre en dynamique l'organisation interne dans toutes ses dimensions et notamment les ressources humaines.

Parmi les documents stratégiques pluriannuels susceptibles d'être déployés dans le cadre de cette démarche de progrès au cours de l'année 2012, le Département a prévu de développer une dimension prévisionnelle affirmée du pilotage et de la gestion des ressources humaines.

A travers ces orientations, la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines que je poursuivrai en 2012 devrait s'inscrire pleinement dans le cadre des bonnes pratiques décrites dans le présent rapport.

Enfin, la mise en place d'un nouveau système d'information des ressources humaines en 2012 sera l'occasion de développer plus facilement, à travers l'exploitation transversale des données (effectifs, coût de la masse salariale, carrières et compétences), une analyse prospective de nos besoins et de déterminer ainsi les moyens à mettre en place pour atteindre nos objectifs cibles.

D'autres bonnes pratiques identifiées par la Cour dans le présent rapport constituent des pistes d'amélioration intéressantes que le Département pourra également envisager d'expérimenter.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE

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.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU VAR

Comme vous m'y invitez, je souhaite vous adresser une réponse sur ce document qui m'a paru extrêmement intéressant.

Je tiens, en premier lieu, à remercier la Cour d'avoir cité à plusieurs reprises le département du Var pour certaines de ses initiatives en matière de gestion prévisionnelle des Ressources Humaines et sur la mise en œuvre de projets novateurs nécessaires à l'évolution de nos collectivités territoriales.

Il n'en demeure pas moins que le document transmis est une excellente base de référence pour toutes les collectivités afin de moderniser leur gestion et de valoriser, notamment, les Ressources Humaines au sein de leur organisation administrative.

Naturellement, le Conseil général du Var s'inspirera d'un certain nombre de propositions qui y sont énoncées afin de progresser sur les points qui restent à améliorer dans l'Administration départementale.

Par ailleurs, je tiens à exprimer ma plus vive satisfaction sur l'esprit de collaboration et de respect mutuel qui a présidé au travail de la magistrate, auprès de la Chambre Régionale des Comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec les services départementaux.

REPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION

Nous n'avons pas de remarques concernant le rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DE QUIMPER COMMUNAUTE

Je vous confirme que je ne souhaite pas apporter de réponse destinée à figurer dans le rapport public.

REPONSE DU MAIRE DE LYON

Ce document n'appelle pas de remarques particulières de ma part, il est conforme aux éléments transmis à la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes à l'occasion du contrôle exercé sur la gestion de la Ville de Lyon pour les exercices 2003 et suivants.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ORANGE

A la lecture de ce projet, je me réjouis que la Cour des Comptes puisse s'intéresser de près à cette thématique surtout dans le contexte national difficile que nous traversons.

En effet, si l'emploi de nos administrés doit rester une priorité, l'emploi de nos personnels territoriaux demeure pour les élus que nous sommes, une préoccupation de chaque jour.

Bien gérer, c'est d'une manière générale être capable d'anticiper les évolutions de nos besoins en personnel.

Comme vous le précisez à juste titre dans votre présentation, la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des emplois et des Compétences (GPEEC) doit porter notamment sur la formation, l'évaluation et la rémunération.

Dans les faits, la mise en place d'une telle gestion demande un effort tout particulier de la part des collectivités qui le plus souvent reproduisent des schémas existants sans réflexion à court ou moyen terme.

En ce qui concerne la ville d'Orange, nous avons récemment mis en place un plan de formation afin de mieux cerner les attentes de nos agents et de les rapprocher des besoins de notre collectivité au regard du poste qu'ils occupent.

Autre point important : la mise en place de l'entretien d'évaluation des agents depuis 2011 afin de répondre, par anticipation, aux exigences de la Loi. Cette évaluation a une incidence directe sur le régime indemnitaire de l'agent donc sur sa rémunération.

Enfin, comme vous le relevez dans votre rapport, « peu nombreuses sont les communes, comme celle d'Orange (Vaucluse) qui ont adopté des ratios de 25 à 40 % pour les avancements de grade et les promotions internes ». C'est un outil qui au fil des ans a fait ses preuves.

Pour terminer, je partage la plupart des recommandations qui sont faites aux collectivités dans vos conclusions dès lors qu'elles prennent en compte une meilleure maîtrise de la masse salariale mais aussi une professionnalisation plus accrue de la palette des métiers que compte la fonction publique territoriale.

REPONSE DU MAIRE DE ROUBAIX

Les mentions concernant la Ville de Roubaix sont strictement conformes à la réalité et je n'ai donc aucune remarque à formuler sur leur rédaction que je partage totalement.

Cette présentation traduit fidèlement l'engagement de longue date de la Ville de Roubaix dans une politique de gestion des ressources humaines articulée étroitement avec les orientations stratégiques de la Ville, et soucieuse de combiner en permanence l'intérêt collectif et la motivation individuelle de chacun.

A ce titre, seules peut-être les démarches menées par la Ville pour construire des parcours d'insertion professionnelle favorisant le passage vers des emplois permanents de la fonction publique d'agents initialement recrutés sur des dispositifs de contrats aidés (36 agents ont ainsi été déprécarisés en 2010, soit 26 % de nos recrutements annuels), auraient pu utilement compléter la description de nos pratiques en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-OMER

Je vous informe par la présente que la ville de Saint-Omer ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SARREGUEMINES

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse au projet.

REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Ce document appelle de ma part les trois remarques suivantes.

1. Vous constatez que « la synthèse des bilans sociaux effectuée par la Direction générale des collectivités locales, les Centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale est publiée près de trois ans après la collecte des données ».

Conscient de cette situation, j'ai saisi le directeur général des collectivités locales, par courrier en date du 9 novembre 2011 dont vous trouverez copie ci-jointe, afin de lui proposer l'étude conjointe d'un dispositif d'exploitation automatisée des bilans sociaux.

Cette démarche, si elle était acceptée, permettrait, pour le champ des collectivités territoriales, d'opérer en quelques mois la synthèse et l'analyse des bilans sociaux, d'une part, ainsi que l'observation régionalisée des emplois et compétences dans la fonction publique territoriale, d'autre part.

2. Vous indiquez que « le répertoire national des métiers et l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences qu'il alimente fournissent aux collectivités des éléments d'analyse utiles notamment sur les tendances de l'emploi territorial. Toutefois, ces éléments restent généraux ».

Il me paraît utile de préciser le contenu des trois outils distincts cités dans ce paragraphe, de manière à ne pas les confondre et comprendre leur portée :

2.1. Le répertoire des métiers territoriaux

Les collectivités territoriales élaborent, à partir des fiches de poste, une cartographie de leurs métiers ou emplois-types. Ce travail s'effectue en référence au répertoire des métiers territoriaux proposé par le CNFPT.

A la suite d'une première nomenclature des métiers élaborée en 1996, les instances paritaires du CNFPT ont piloté la formalisation (2005) et la mise à jour en continu (2009) du répertoire des métiers déclinant précisément et pour chaque métier trois types de référentiels : les conditions d'emploi, les activités professionnelles et les compétences requises.

En 2012 une troisième version du répertoire des métiers sera proposée aux collectivités. Elle devrait mieux spécifier les activités et compétences générales ou transversales, d'une part, et celles plus spécifiques ou cœur de métier, d'autre part.

En complément du répertoire, une cinquantaine de métiers sont soumis à une vigilance particulière afin de tenir compte des enjeux d'évolution dont ils sont l'objet.

Trois critères sont retenus :

• les perspectives de fort renouvellement de leurs effectifs ;

• les tensions sur le marché du travail ;

• les fortes évolutions de compétences.

A ce titre, chaque fiche prospective décrit :

• les caractéristiques de l'emploi dans les collectivités ;

• l'environnement professionnel ;

• les perspectives d'évolution.

2.2. Les tendances de l'emploi territorial ou « note de conjoncture annuelle »

Depuis une quinzaine d'années l'observatoire de la fonction publique territoriale produit, au cours du premier trimestre de chaque année, une note de conjoncture sur les tendances de l'emploi territorial.

Quatre chapitres structurent ce document :

• les intentions de recrutements et de remplacements des départs définitifs ;

• la dynamique des métiers territoriaux ;

• les tendances régionales pour les moyennes et les grandes collectivités ;

• l'analyse rétrospective de l'évolution des effectifs pour l'année précédente.

2.3. Les études régionales

A la demande des délégations régionales et des conseils régionaux d'orientation du CNFPT, nos services de l'observatoire et de la prospective mènent, depuis 2005, des études régionales sur l'emploi et les métiers territoriaux. Quatre territoires régionaux sont investigués chaque année.

Ces études sont menées dans le cadre d'un large partenariat avec : l'INSEE, I'OREF, les centres de gestion, les collectivités à fort effectif, les universités et d'autres organismes.

Chaque étude régionale comprend deux volets :

• un volet statistique, avec une analyse de l'emploi croisant cinq dimensions :

o statutaire, selon la position statutaire des agents ;

o institutionnelle, par type de collectivité employeur ;

o organisationnelle, par secteur d'affectation ;

o professionnelle, par métier ;

o démographique, par âge...

• un volet prospectif, permettant d'identifier les tendances et les facteurs d'évolution de l'emploi afin d'alimenter le débat, au niveau régional, sur :

o les dynamiques de l'emploi ;

o les besoins de formation ;

o le positionnement de l'offre de service de la délégation régionale.

Tous ces documents, rapports ou études font l'objet d'une publication et d'une mise en ligne sur le site internet du CNFPT.

3. Dans le projet de rapport, vous soulignez que « beaucoup de collectivités n'ont pas élaboré de plan de formation, malgré l'obligation fixée par la loi du 12 juillet 1984, réitérée par la loi du 19 février 2007 ».

Il serait utile que vos recommandations rappellent la nécessité pour les collectivités de disposer de cet outil majeur de gestion prévisionnelle des ressources humaines qu'est le plan de formation.

Par ailleurs, selon les éléments d'information dont mes services disposent, moins de 10 % des collectivités respectent l'obligation de transmission du plan de formation à leur délégation régionale du CNFPT.

REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE INTERDEPARTEMENTAL DE GESTION DE LA PETITE COURONNE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

La lecture attentive et enrichissante de ce document n'appelle pas de ma part de commentaire. Cependant, j'attacherai du prix à voir indiquée l'adresse du site internet du CIG de la petite couronne (www.cig929394.fr) dans l'encadré du rapport.

En effet, comme vous avez bien voulu le spécifier dans ce rapport, le CIG de la petite couronne, innovant en matière d'aide à la mise en œuvre de démarches de GPEEC, partage avec les collectivités de son territoire et plus largement avec les centres de gestion, les informations utiles au déploiement de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH). Le CIG vient d'ailleurs d'initier les premières rencontres du réseau RH/Emploi, restituant aux acteurs de la GRH des communautés d'agglomération de la petite couronne l'observation de leurs pratiques de GPEEC et proposant des recommandations pour le déploiement de démarches de gestion prévisionnelle.

Troisième partie
La gestion publique

Chapitre III

La gestion des systèmes d'information

L'assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM) : l'échec de son projet d'informatisation du dossier du patient

L'assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM) : l'échec de son projet d'informatisation du dossier du patient

PRESENTATION

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur a procédé en 2010 au contrôle des marchés publics informatiques de l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM). Des informations transmises par son directeur général à la suite de dénonciations internes faisaient état d'irrégularités dans la procédure de passation et l'exécution de ces marchés.

Le principal marché, consacré au projet de réalisation du dossier patient informatisé (DPI), concernait un des systèmes d'information les plus stratégiques pour la modernisation de l'activité hospitalière : le suivi à la fois administratif et médical du patient.

L'AP-HM a conçu un projet trop ambitieux qu'elle n'a pas été en mesure de maîtriser. Lancé en 2005, il a connu de nombreux retards et, fin 2011, n'a toujours pas abouti, malgré les moyens financiers et humains importants mis en œuvre pour sa réalisation.

L'échec de ce projet, et les mesures palliatives mises en place, ont entraîné pour l'AP-HM au moins 14 M€ de dépenses largement, voire totalement, inutiles. Les retards accumulés pendant cette longue période ont eu également des conséquences négatives sur la prise en charge administrative des patients et la facturation, donc sur les recettes, alors que l'AP-HM connaît une situation financière déficitaire depuis plusieurs exercices.

Cette opération révèle de nombreuses défaillances dans la maîtrise de la commande publique, dans la passation comme dans l'exécution du marché. Elle est symptomatique des faiblesses observées par la Cour en 2008 dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, à propos des systèmes d'information hospitaliers (SIH). La Cour y relevait les carences du pilotage national de l'informatique hospitalière, insuffisamment assuré, au sein du ministère de la santé, par la direction de l'hospitalisation et

de l'offre de soins (DHOS)[452]*, et éclaté entre de nombreux organismes insuffisamment coordonnés. La conduite de ces opérations par les établissements hospitaliers demeure ainsi fragile, faute de compétences et d'encadrement adéquats.*

La Cour appelle à un renforcement de l'appui apporté à ces projets, notamment dans le cadre du plan Hôpital 2012.

I - Des projets hospitaliers complexes et mal maîtrisés

Dans le chapitre consacré aux *systèmes d'information dans les établissements publics de santé*[453] de son rapport annuel de 2008 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour soulignait l'enjeu essentiel, pour l'activité hospitalière, de la saisie et du traitement informatisés des informations administratives et médicales. Alors que l'informatisation touche de nombreux secteurs de la gestion hospitalière, elle n'est encore que faiblement développée pour le dossier médical personnalisé, un domaine particulièrement sensible et complexe où les compétences en matière de conduite de projet sont déterminantes. Or ces compétences se révèlent souvent insuffisantes dans les établissements, alors même qu'ils disposent de l'autonomie en la matière.

La faiblesse du pilotage national de l'informatique hospitalière apparaît donc comme un facteur de risque supplémentaire dans un contexte où les financements publics accordés par les plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 ont été sensiblement accrus dans ce secteur.

La gestion des marchés informatiques de l'AP-HM illustre la plupart des carences observées par la Cour et les chambres régionales, avec des conséquences lourdes d'un point de vue financier et organisationnel.

A - Un pilotage national insuffisant

Trois circulaires du ministère de la santé ont défini le cadre de l'autonomie des établissements publics de santé en matière de choix

[452] Au sein du ministère chargé de la santé, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) se substitue depuis le 16 mars 2010 à la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS).

[453] Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, 2008, chapitre IX, p. 305 à 331.

informatiques[454]. Pour autant, le ministère est resté peu présent dans le pilotage, privant les établissements d'un appui qui leur aurait été, dans bien des cas, indispensable.

La direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins (DHOS) a ainsi délégué le développement des systèmes d'information hospitaliers à une multiplicité d'acteurs insuffisamment coordonnés et laissé les établissements assurer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage de leurs projets.

Au niveau régional, les agences chargées de la tutelle hospitalière (les ARH, puis les ARS à partir de 2010) disposent rarement d'une vision générale des systèmes d'information des établissements et ne peuvent donc exercer un pilotage efficace.

Bien que plusieurs rapports aient souligné ces faiblesses, ce n'est qu'à partir de 2007 que l'enjeu financier et organisationnel de l'informatique hospitalière a commencé à être réellement pris en compte, alors que les plans Hôpital 2007 et 2012 ont engagé des financements importants dans ce domaine.

Les plans Hôpital 2007 et 2012

Lancé dès le mois de juin 2007, le plan Hôpital 2012 s'inscrit dans la continuité du volet investissement du plan Hôpital 2007 qui avait notamment, sur la période 2003-2007, pour objectifs de réformer les modes de financement des établissements publics par la mise en place de la tarification à l'activité et de moderniser la gestion interne des hôpitaux. Le plan Hôpital 2012 a pour but de maintenir durant la période 2007-2012 un niveau d'investissement équivalent à celui de la période précédente, nécessaire à la réalisation des schémas régionaux d'organisation des soins de troisième génération, au développement des systèmes d'informations et à certaines mises aux normes de sécurité. L'effort d'investissement engagé par le plan s'inscrit dans une enveloppe de 10 Md€ sur cinq ans, fractionnée en deux tranches : le versement de la première tranche de 5 Md€ a été annoncé en février 2010.

[454] Circulaires du 6 janvier 1989 relative à l'informatisation des hôpitaux publics, du 24 juillet 1989 relative à l'organisation de l'information médicale dans les hôpitaux et du 19 avril 1991 relative aux systèmes d'information et à l'informatique hospitalière.

L'accélération de la mise en œuvre des systèmes d'information, orientés sur l'informatisation des processus de soins, constitue un axe fort du plan. A ce stade, 15 % du montant des enveloppes régionales lui sont réservés : 500 opérations relatives aux systèmes d'information ont été validées, ce qui équivaut à un montant d'investissement de 692 M€ et 350 M€ d'aide. Une part importante des projets et des financements (72 %) est consacrée à la production de soins : dossier médical, dossier de soins, circuit du médicament.

Une reprise en mains s'est manifestée en 2009 avec la création de deux agences spécialisées dans le soutien aux projets informatiques des hôpitaux.

L'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), instituée par la loi HPST du 21 juillet 2009[455], a notamment pour objet d'assurer l'évaluation, l'audit et l'expertise des projets d'informatisation hospitaliers. Elle vise, plus largement, à aider les établissements de santé à améliorer le service rendu aux patients et aux usagers et à moderniser leur gestion afin de maîtriser leurs dépenses.

De son côté, l'Agence nationale des systèmes d'information partagés de santé, l'ASIP Santé, groupement d'intérêt public qui s'est substitué en 2009 au GIP-DMP (Dossier médical personnel), a pour objet de favoriser le développement des systèmes d'information partagés dans les domaines de la santé et du secteur médico-social, au service de la qualité des soins.

B - L'enjeu majeur du dossier patient informatisé

Les systèmes d'information permettent d'assurer la gestion administrative, financière et des ressources humaines de l'hôpital et concourent aussi à la qualité de la prise en charge des patients, grâce à une meilleure coordination des soins et à une circulation plus rapide et plus sûre des informations médicales. La mise en place de la tarification à l'activité (T2A) renforce leur contribution à la gestion et au management.

Les hôpitaux disposent généralement de systèmes d'information adaptés à leur gestion économique et financière et à la gestion des ressources humaines. Il en est de même pour l'activité de biologie ou

[455] Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

pour la gestion administrative du patient (identification et mouvements), largement informatisées.

Le dossier médical, en revanche, est encore faiblement pris en compte, de même qu'un certain nombre d'opérations liées aux soins (activité des blocs opératoires, prescription et suivi de la prise de médicaments).

Le dossier patient informatisé (DPI) est donc un enjeu important de la réforme hospitalière : sa maîtrise est délicate compte tenu du nombre et de la variété des données qu'il contient, à la fois médicales et administratives, produites par différents services de l'hôpital et avec des finalités différentes, puisqu'elles servent aussi bien à la coordination des soins qu'à la gestion et à la tarification de l'activité.

C - Les faiblesses propres à l'AP-HM

Les faiblesses observées dans la plupart des systèmes d'information des établissements hospitaliers se retrouvent à l'AP-HM, à un degré plus élevé encore.

Au moment de la mise en œuvre du projet d'informatisation du dossier médical, en 2005, les logiciels d'identification des patients, de facturation, de gestion financière et de stocks de l'établissement étaient des logiciels locaux conçus par le centre régional d'informatique hospitalière (CRIH). Datant des années 1980, ils étaient largement obsolètes.

Un rapport de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur sur la situation financière de l'AP-HM, publié en mai 2010, relevait que l'établissement était confronté à un problème structurel de valorisation incomplète de ses actes et de ses recettes. L'agence régionale d'hospitalisation estimait ainsi à 15 M€ par an, à cette époque, les pertes de l'AP-HM liées à l'obsolescence du système en place, la mauvaise qualité du codage compromettant la facturation.

Parmi les sept plus importants centres hospitaliers universitaires (CHU) français, l'AP-HM affichait la progression des produits la plus faible au cours de la période 2003-2007. Ces insuffisances rendaient d'autant plus urgente la modernisation du système d'information, alors même que la réforme du financement des établissements de santé imposait, à partir de 2006, la facturation directe et individuelle à l'assurance maladie des séjours, actes et consultations externes.

Dans ce cadre, le projet de DPI (dossier patient informatisé) occupait une place centrale et était présenté comme la clé de voûte de la

réorganisation du système informatique de l'établissement. Il visait à intégrer dans un même périmètre un éventail très large de programmes, assurant :

- l'identification du patient ;
- le suivi de son passage dans les différentes unités (consultations, actes, diagnostics) ;
- la gestion des programmes des blocs opératoires ;
- les comptes rendus d'activités d'hospitalisation et de consultations ;
- la prescription d'actes médicaux et d'analyses de laboratoire ;
- la prescription et l'administration de médicaments ;
- le recueil des informations nécessaires à la tarification à l'activité et à la facturation.

Un logiciel unique devait répondre à ces besoins multiples.

II - Une accumulation d'erreurs et de retards

Ce projet ambitieux a, dès le départ, été mal engagé. Les marchés ont été marqués par de multiples erreurs ou irrégularités, tant au stade de la passation que de l'exécution. Accumulant les retards, le projet a finalement abouti à un échec.

A - De graves anomalies dans la passation du marché

1 - Une mauvaise définition des besoins

La préparation du cahier des charges et la consultation ont été conduites en décembre 2005 sur des bases ambigües.

Le marché avait ainsi pour objet « l'acquisition de matériels, logiciels, prestations de service et maintenance pour la mise en œuvre d'un système de gestion des données patients informatisées ». Cette définition, et notamment le contenu des « prestations de service », ont donné lieu à une divergence d'interprétation qui s'est manifestée lors de la réception du logiciel. Le consortium Cerner-IBM, détenteur du marché, a, en effet, considéré que l'AP-HM avait fait évoluer son projet après l'appel à la concurrence en faisant de la gestion administrative (identification du malade et tarification) un préalable, alors que la consultation mettait l'accent sur la gestion médicale du dossier patient.

En tout état de cause, compte tenu de la complexité du projet, ce marché aurait dû faire l'objet d'une étude préalable. L'article 73 du code des marchés publics (en vigueur au moment de l'appel d'offres) prévoyait notamment que lorsque la personne publique n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre par le marché, les techniques de base à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre, elle peut recourir à la formule des marchés de définition.

Ces marchés ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette ou d'un démonstrateur. Ils permettent également d'estimer le niveau du prix des prestations, les modalités de sa détermination, et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations.

Le recours à cette procédure aurait permis d'élaborer un cahier des charges plus clair et d'anticiper nombre de difficultés survenues en cours d'exécution.

2 - Une société prestataire sans réelle référence en France

Parmi les trois candidatures reçues, la commission d'appel d'offres a émis un avis favorable pour l'attribution du marché à Cerner-IBM, en raison notamment de ses coûts de fonctionnement moins élevés que ceux des concurrents. La société Cerner était également favorablement appréciée du corps médical.

Sur le marché des progiciels hospitaliers, l'offre relative au dossier patient informatisé était, à l'époque, réduite.

La société Cerner, dont le siège est situé à Kansas City aux Etats-Unis, n'avait pour expérience principale que l'informatisation de structures de soins américaines dont les critères de tarification et de facturation, et plus largement le système de financement, sont assez éloignés de ceux des établissements hospitaliers français.

La seule référence française de la société Cerner à l'époque était le CHU de Saint-Etienne où elle venait à peine de remporter l'appel d'offres. La mise en place du DPI dans cet établissement s'est d'ailleurs révélée par la suite être, également, un échec.

3 - De possibles biais dans la conduite de la consultation

L'AP-HM a confié la conduite de l'appel d'offres à un agent dont le conjoint était salarié de la société qui a remporté le marché,

entretenant ainsi un doute, au moins en apparence, sur le respect des principes fondamentaux de transparence, de libre accès et d'égalité de traitement des candidats à la commande publique. Cet agent a notamment participé à l'élaboration du règlement de consultation des cahiers des charges (volets administratif et technique), ainsi que des rapports d'évaluation et de sélection des candidats. Il a également pris part au tirage au sort des ordres de passage aux auditions et assisté à chacune d'entre elles. Or son conjoint avait été recruté par la société Cerner en novembre 2005 en qualité de consultant, soit un mois avant le lancement de l'appel d'offres par l'AP-HM.

Le dialogue compétitif peut donc avoir été influencé par cette situation.

B - Une exécution chaotique

1 - Les difficultés rencontrées

La mise en œuvre du projet DPI a connu pendant trois années des reports successifs de calendrier pour aboutir à un constat d'échec. L'incapacité pendant toute cette période à moderniser la gestion des actes et de la facturation, alors même que le système d'information existant était défaillant, a affecté la facturation, et donc les recettes de l'hôpital.

a) Les retards dans la livraison des prestations

De 2007 à 2010, le calendrier de la mise en application du programme du consortium Cerner-IBM a dû être reporté à huit reprises. Il a fallu, à chaque fois, redéfinir le projet pour tenir compte des écarts constatés entre l'offre du consortium et la réalité des prestations proposées.

Alors que le démarrage du DPI était initialement prévu en octobre 2007, il a d'abord dû être reporté à mars 2008. Les tentatives de facturation effectuées à cette date dans le cadre de la phase 1 du marché (gestion administrative) se sont toutes soldées par des échecs.

La direction de l'AP-HM chiffrait alors le préjudice pour l'établissement à 19,6 M€, du fait du non-fonctionnement du DPI et du défaut de facturation de l'activité. Elle a néanmoins renoncé en juin 2008 aux pénalités pour retard de près de 380 000 € d'abord envisagées, moyennant l'engagement de la société de livrer le logiciel de la phase 1 en janvier 2009.

En septembre 2008, un premier déploiement a été lancé sur un seul des cinq sites de l'AP-HM, la Timone Enfants, qui ne représente qu'une faible partie (5 à 6 %) des recettes de l'hôpital. Le prestataire n'a toutefois pas été en mesure, malgré ses engagements successifs, de démarrer le projet DPI en mai 2009 sur ce site.

L'évolution du projet se heurtait, en effet, au problème du codage des actes médicaux de l'AP-HM. La phase 1 du projet, qui comprenait la gestion informatisée de l'activité hospitalière dans le cadre du programme médicalisé des systèmes d'information (PMSI) n'étant pas opérationnelle, le passage à la phase 2 du dossier médical personnel ne pouvait être engagé.

b) Le constat d'échec et ses conséquences

Les nouvelles tentatives, engagées jusqu'en janvier 2010, ont toutes échoué.

Ces échecs répétés s'expliquent par des dysfonctionnements majeurs. Il est apparu, en effet, que l'application Millennium Administratif, correspondant à la phase 1 du DPI, était en l'état incapable d'assurer la gestion administrative des patients et la facturation d'un groupe hospitalier tel que l'AP-HM et nécessitait encore d'importants développements pour répondre aux besoins d'un CHU et pour fonctionner harmonieusement avec Millennium Médical, la phase 2 relative au dossier médical.

L'impossibilité de démarrer la phase 1 du projet, qui incluait la gestion du PMSI, a compromis la facturation, entraînant des pertes de recettes qui sont venues aggraver le bilan financier très lourd du projet. A la suite de ces échecs répétés, l'AP-HM a procédé au rejet de la phase 1 du marché.

En dépenses directes, 4,7 M€ ont été consacrés à l'achat de logiciels, de matériels et fournitures informatiques par l'AP-HM, ainsi qu'à des prestations informatiques pour la mise en marche d'un projet qui n'a jamais fonctionné et qui, de surcroît, a empêché le déploiement de toute autre application médicale dans les services de soins.

2 - Les causes de l'échec

a) Une incompréhension réciproque

Il y a eu, dès l'origine, une incompréhension entre le consortium IBM/Cerner, qui comptait livrer son logiciel en l'état, et la direction

informatique, qui souhaitait que le logiciel fût adapté aux besoins spécifiques de l'AP-HM, à sa structure et à son système d'identification.

Le prestataire tablait sur une remise en cause de l'organisation hospitalière, inconcevable pour le donneur d'ordre. De son côté, l'AP-HM imposait des prescriptions que son partenaire jugeait pointilleuses.

Chaque partie a alors rejeté sur l'autre la responsabilité de l'échec du démarrage du projet DPI. L'AP-HM a critiqué l'organisation de la société Cerner et son manque d'investissement. Celle-ci a mis en avant les moyens engagés, soit plus de 3 000 jours/hommes de consultance en 2007 et près de 5 000 en 2008. Elle a, pour sa part, imputé les retards au refus de l'AP-HM d'adapter sa vision d'architecture technique à l'offre d'un prestataire qu'elle avait pourtant choisi en connaissance de cause.

Ces divergences d'interprétation sont révélatrices des carences accumulées à tous les stades du projet, depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre, faute d'un pilotage approprié.

b) Une prestation en tout état de cause inadaptée aux besoins de l'AP-HM

L'éditeur Cerner avait très largement sous-estimé l'ampleur des travaux nécessaires à la francisation de son logiciel. Ses méthodes de travail et son organisation n'étaient pas adaptées aux hôpitaux français. Le progiciel proposé avait aussi pour inconvénient d'imposer que l'informatisation de la gestion administrative des patients fût opérationnelle avant de pouvoir envisager le déploiement des fonctionnalités médicales et soignantes du DPI.

D'autres établissements qui avaient fait le choix du consortium IBM/ Cerner, les CHU de Reims et de Tours, ont connu les mêmes déboires que l'AP-HM. Lors d'une visite effectuée en mars 2010 au CHU de Reims, la délégation de l'AP-HM, envoyée sur place, a pu constater le non-fonctionnement du PMSI et de la facturation dans cet établissement.

c) Les insuffisances des équipes informatiques de l'AP-HM

Les équipes informatiques de l'AP-HM ne possédaient manifestement pas, de leur côté, le niveau de qualification suffisant pour suivre un projet d'une telle envergure.

Il a donc fallu faire appel à une prestation externe d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour pallier leur insuffisance. Ces interventions se sont élevées à 2,75 millions d'euros pour des opérations liées au projet

DPI, alors que l'AP-HM disposait d'une équipe importante d'ingénieurs hospitaliers (44 ingénieurs et chefs de projet en 2008), censée accompagner la mise en place du projet. Parmi eux, beaucoup avaient été recrutés à l'époque des CRIH (centres régionaux d'informatique hospitalière), avaient conçu des logiciels « maison » de gestion administrative et demeuraient réticents à l'égard du projet CERNER.

C - Des solutions palliatives minimales

Devant les échecs du DPI et face à l'impérieuse nécessité d'assurer une meilleure valorisation de l'activité, l'AP-HM a dû opter pour la mise en place de solutions d'attente, en lançant en juillet 2009 un nouvel appel d'offres, intitulé RSIA (renouvellement du système d'information administratif), pour l'acquisition de progiciels de gestion administrative et financière, de gestion du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), et de pharmacie.

1 - Le PMSI

Le programme médicalisé des systèmes d'information (PMSI), fondé sur le recueil et le traitement automatisés d'informations médico-administratives, permet aux établissements et à leur tutelle de disposer d'informations quantifiées et standardisées sur l'activité hospitalière et sur le coût des séjours. Il sert désormais de support à la tarification à l'activité (T2A).

Le lot concernant le progiciel de PMSI, estimé lors de la consultation à 350 000 €, a été attribué au GIP MIPIH pour le progiciel Cora, acquis pour 450 000 €. Ce progiciel assurant la centralisation, l'agrégation, le traitement et l'envoi des données du PMSI, venait donc se substituer à la partie du projet initial de DPI [456]qui devait assurer l'interface entre le logiciel de gestion des patients de l'AP-HM, datant des années 1980, et Millenium administratif. Il a permis de rétablir la facturation dans des conditions normales.

2 - La pharmacie

Par ailleurs, l'un des six lots de l'appel d'offres du RSIA de juillet 2009 visait à traiter les défaillances du système d'information pharmaceutique présent à l'AP-HM, qui utilisait majoritairement des logiciels inadaptés à l'exercice pharmaceutique. Il en résultait que le

[456] Selon la direction de l'établissement, le module PMSI représentait 0,8 M€ dans le marché initial.

circuit du médicament ne respectait pas la règlementation des substances vénéneuses.

En effet, contrairement aux autres CHU, l'AP-HM ne disposait pas, à l'exception des services de psychiatrie et d'oncologie, d'un système de prescription informatisée des médicaments couvrant le circuit du médicament, le développement de la prescription et la dispensation nominative, assorti d'une traçabilité.

L'AP-HM avait donc, dans un premier temps, fait l'acquisition après un appel d'offres, lancé en 2005, du progiciel Géode de la société Sage, dans le cadre du projet Appropharm. Ce progiciel devait permettre la gestion des stocks physiques des médicaments en facilitant la gestion comptable de ces stocks en temps réel. Après un démarrage chaotique sur le site de la Conception où il a été expérimenté, il a été critiqué par les pharmaciens des autres sites de l'AP-HM et par le directeur des services informatiques et de l'organisation, qui lui reprochaient de n'être qu'un « logiciel de gestion de stocks de supermarchés » et de ne pas assurer la prescription des médicaments.

La direction informatique a alors proposé l'acquisition d'un nouveau progiciel pharmaceutique en l'intégrant dans l'appel d'offres RSIA, le progiciel métier Pharma de Computer engineering étant retenu à l'issue de la procédure.

Un conflit a donc opposé les tenants de Géode, essentiellement les pharmaciens et les utilisateurs de ce progiciel sur le site de la Conception, aux partisans du progiciel Pharma, en l'occurrence le directeur des services informatiques et les pharmaciens des autres sites de l'AP-HM, désireux d'étendre son utilisation à l'ensemble de l'établissement. Les premiers estimaient que les deux progiciels étaient en fait complémentaires, Géode étant un progiciel de gestion de stocks et Pharma un progiciel de prescription de médicaments. Les seconds pensaient, au contraire, que Pharma était en mesure de réaliser les deux fonctions.

La direction de l'AP-HM ayant été incapable d'arbitrer entre les tenants des deux solutions, l'intervention de l'IGAS a été sollicitée en 2010. Le conflit a été tranché en faveur du maintien du seul progiciel Pharma sur l'ensemble des sites.

L'abandon de Géode au profit de Pharma a néanmoins entraîné un coût évalué à 1 M€, correspondant à 0,8 M€ investis inutilement dans le premier logiciel et à 0,27 M€ pour l'acquisition du second.

III - Le lourd bilan d'un échec

Cette accumulation d'erreurs, de retards et d'échecs a eu des conséquences particulièrement lourdes pour l'AP-HM, au plan financier comme dans l'exercice de son activité.

A - Un coût direct de 14 M€

Le coût global de l'opération de réorganisation du système informatique de l'AP-HM peut être estimé à 14 M€, 12,5 M€ concernant le projet DPI et 1,5 M€ au titre des prestations du second marché destinées à assurer la gestion du PMSI et de la pharmacie.

Dans ce montant, une part significative de dépenses s'est révélée totalement inutile, du fait de l'échec du projet DPI et des hésitations sur le choix du progiciel pharmaceutique.

1 - Les coûts directs

La part des dépenses effectuées en pure perte peut ainsi être chiffrée à 5,5 M€ : cette somme comprend 4,7 M€ de logiciels, fournitures et prestations liées au projet DPI qui n'a pas abouti (dont 3,8 M€ pour la seule société Cerner), et 0,8 M€ pour l'abandon du progiciel pharmaceutique Géode.

Ce montant, que l'on peut qualifier de gaspillage patent, n'est toutefois qu'un minimum : s'y ajoutent, en effet, les moyens engagés par l'AP-HM au titre du DPI, qui peuvent être également considérés, en tout ou partie, comme une dépense sans contrepartie, du fait de l'échec du projet auxquels ces moyens étaient alloués. Ils sont estimés par l'établissement à 5,1 M€, comprenant 4,1 M€ de ressources fournies par les services informatiques et 1 M€ au titre de la communication externe.

L'échec du DPI et le changement de progiciel pharmaceutique auront donc coûté à l'AP-HM 10,6 M€ sans aucune contrepartie positive pour l'établissement.

Les seules dépenses effectuées pour des prestations ayant donné lieu à un service effectif et apportant une valeur ajoutée ont été réalisées pour l'achat du progiciel de gestion du PMSI Cora (450 000 €), et du logiciel pharmaceutique Pharma (270 220 €), soit au total 0,7 M€. On peut y ajouter l'appel à une société informatique spécialisée dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour 2,7 M€, même si ce coût résulte de l'incapacité des équipes informatiques de l'AP-HM à piloter le projet.

Le coût évalué à 12,5 M€ du projet DPI se décompose ainsi en 4,7 M€ de logiciels, fournitures et prestations, 5,1 M€ de moyens engagés par l'AP-HM et 2,7 M€ de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

2 - Les pertes de recettes

Il convient par ailleurs de mentionner, même s'il ne peut être pris en compte dans ce bilan du fait de son chiffrage approximatif, l'impact négatif des désordres suscités pendant trois ans par ce projet inabouti sur les recettes de l'hôpital.

Les retards importants constatés dans la mise en place d'un système d'information assurant la gestion administrative des patients et le PMSI, alors même que le dispositif existant à l'AP-HM était obsolète, se sont en effet traduits par de nombreux dysfonctionnements. La perte de recettes résultant de l'indisponibilité des informations liées à la pratique médicale, du fait de ces retards, a été estimée à 4,5 M€ par l'établissement lui-même, lorsqu'il a évalué son préjudice en 2008.

La direction de l'AP-HM fait valoir que ce bilan très négatif est en partie atténué par les recettes supplémentaires suscitées par le progiciel mis en place à la suite du nouvel appel d'offres. Selon la direction actuelle de l'AP-HM, l'acquisition et l'installation, en novembre 2009, du progiciel Cora permettant la centralisation, l'agrégation, le traitement et l'envoi des données du PMSI auraient permis d'augmenter la valorisation des exercices 2007 et 2008 et de récupérer ainsi 13 millions d'euros au titre de ces deux années. Il ne s'agit là toutefois que de ramener à la normale un recouvrement des recettes structurellement faible, et encore dégradé par l'échec du projet.

Le coût élevé de cette opération est particulièrement malvenu dans la situation financière difficile que connaît l'AP-HM, dont la Cour relevait en 2011 le niveau de déficit singulièrement élevé.

B - Une subvention nationale accordée sans discernement

Le constat de ces coûteux préjudices invite à s'interroger sur le bien-fondé de la décision, prise par le ministère de la santé, d'accorder une subvention à l'AP-HM pour le développement de son projet, dans le cadre des plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012.

1 - Une subvention de 9 M€

Le comité national de validation, chargé au sein de la DHOS d'attribuer les subventions, a décidé lors de la réunion du 29 avril 2008 de financer la phase 2 (phase médicale) du projet DPI de l'AP-HM à hauteur de 9 M€. L'octroi d'un tel montant de subvention à un projet aussi évidemment mal conçu et mal engagé, alors même que les premiers dysfonctionnements étaient patents, dénote de la part de la DHOS un défaut manifeste d'analyse préalable et d'appréciation.

La non-réalisation de la phase 1 n'a pas empêché l'attribution par l'agence régionale de santé (ARS), dans le cadre du plan Hôpital 2012, d'aides pour un montant total de 4,1 M€.

L'ARS notait, toutefois, les difficultés rencontrées par l'AP-HM avec le principal fournisseur, et subordonnait le versement du solde de la subvention à la production de « résultats tangibles d'avancement du projet ou de mise en production d'une solution évoluée de dossier patient informatisé ».

2 - L'enjeu du plan Hôpital 2012

L'échec du projet de l'AP-HM confirme les craintes exprimées par la Cour dans ses observations de 2008 sur les systèmes d'information dans les établissements publics de santé[457] : « l'appui financier apporté par la tutelle, notamment dans le cadre d'Hôpital 2012, risque d'être mal employé. Le calendrier, trop resserré, risque de conduire à ce que soient retenus des projets insuffisamment préparés ».

Le coût de l'échec du DPI à l'AP-HM excède le montant de la subvention accordée par le plan Hôpital 2012.

Les agences nationales récemment créées pour renforcer le soutien aux projets informatiques des hôpitaux, notamment l'ANAP et l'ASIP Santé, devraient permettre, à l'avenir, d'éviter ce type de dérives. Elles ont vocation à accompagner les établissements dans leurs projets d'informatisation. Elles doivent pouvoir leur apporter une expertise et un appui méthodologique et favoriser le développement des systèmes d'information partagés dans le domaine de la santé.

Un tel soutien est indispensable aux établissements qui se lancent dans des projets complexes d'informatisation médicale sans avoir toutes les compétences nécessaires à leur maîtrise. Il peut renforcer, sans s'y

[457] Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

substituer, la maîtrise d'ouvrage qu'il leur appartient d'exercer à leur niveau.

L'expérience malheureuse de l'AP-HM démontre, par ailleurs, la nécessité de concevoir un dispositif de pilotage approprié à des projets significatifs par leur enjeu financier ou social, leur nouveauté ou leur complexité ; le ministre de la santé pourrait utilement étudier la possibilité de confier à un opérateur unique la maîtrise d'ouvrage de tels projets.

———— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

L'autonomie laissée aux établissements publics de santé en matière de choix informatiques n'est pas sans risque dans la mesure où l'hôpital, donc l'assurance-maladie, finance un dispositif dont les enjeux financiers sont importants, sans que soient bien identifiées les procédures de prise de décision et d'évaluation.

L'échec de la mise en place du dossier patient informatisé à l'AP-HM illustre les difficultés rencontrées par le troisième CHU de France pour informatiser la prise en charge médicale et administrative des patients : périmètre trop ambitieux, faiblesse des équipes informatiques, recours à une société sans expérience du système français.

Cette problématique est commune à de nombreux hôpitaux qui recherchent, à travers un tel système d'information, une amélioration de la coordination des soins, une meilleure gestion de la tarification et une maîtrise plus efficiente des différentes phases du séjour hospitalier.

La Cour recommande donc :

1. *à l'établissement de solliciter à l'avenir, pour ses projets informatiques les plus importants, l'expertise nécessaire à l'analyse et à la définition des besoins, en particulier auprès des agences créées pour soutenir et accompagner les projets informatiques hospitaliers, notamment l'ANAP et l'ASIP Santé ;*
2. *aux autorités de tutelle, la DGOS et l'ARS, de mettre en œuvre prioritairement un suivi stratégique effectif des projets informatiques hospitaliers et de subordonner les financements octroyés au titre des plans Hôpital 2007 et 2012 à une analyse préalable argumentée et à une évaluation des réalisations déjà engagées ;*
3. *à la DGOS d'étudier la possibilité de confier à un opérateur unique la maîtrise d'ouvrage de projets hospitaliers complexes d'informatisation médicale.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	916
Secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, chargée de la santé	917
Directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)	920
Président du conseil de surveillance de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)	926
Ancien directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)	928
Directeur général de l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur	932
Directeur général de la société CERNER France	933
Directeur général de la société COMPUTER ENGINEERING	936
Directeur général de la société SAGE	937

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Vous faites notamment le constat de la faiblesse du pilotage national des projets relatifs au système d'informatisation hospitalier dans un contexte où les plans d'aides à l'investissement, et notamment le plan Hôpital 2012, faisaient de ce sujet l'une de leurs priorités en termes de financement.

Je partage votre recommandation consistant à mettre en œuvre un suivi stratégique effectif des projets informatiques hospitaliers et de subordonner les financements octroyés au titre des plans Hôpital 2007 et 2012 à une analyse préalable argumentée des réalisations déjà engagées. Je souhaite en effet que le processus décisionnel et les critères de sélection des projets d'investissement aidés au niveau national (et notamment du plan Hôpital 2012), qu'ils soient informatiques ou immobiliers, soient réinterrogés afin de garantir une réelle priorisation des projets et de faciliter un ciblage des aides sur les projets présentant un important retour sur investissement. Cette évolution est indispensable pour conforter notre trajectoire de retour à l'équilibre de nos finances publiques.

Vous recommandez également d'étudier la possibilité de confier à un opérateur unique la maîtrise d'ouvrage de projets hospitaliers complexes d'informatisation médicale. Je suis prête à analyser cette possibilité, dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre de la réflexion plus générale de recherche d'une plus grande rationalisation des missions des différentes agences afin de limiter les doublons et de renforcer l'expertise et l'appui qu'elles peuvent apporter aux établissements.

REPONSE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUPRES DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE, CHARGEE DE LA SANTE

En substance, la Cour considère que l'AP-HM a lancé en 2005 un projet d'informatisation du dossier patient (DPI) trop ambitieux qu'elle n'a pas été en mesure de maîtriser, malgré les moyens humains et financiers importants mis en œuvre pour sa réalisation. L'échec de ce projet aurait entraîné pour l'établissement, selon la Cour, au moins 14 M€ de dépenses inutiles et mettrait en évidence une « défaillance dans la commande publique ». Au-delà des faiblesses propres à l'AP-HM, la Cour pointe un « pilotage national insuffisant » au niveau ministériel comme au niveau régional.

La Cour considère que l'échec du projet de l'AP-HM confirme les craintes qu'elle avait exprimées dans ses observations de 2008 (rapport annuel sur l'application de la LFSS) sur les carences du pilotage national des systèmes d'information hospitaliers et sur la fragilité des opérations conduites dans ce domaine par les établissements de santé.

Le rapport se conclut par des recommandations tendant à renforcer les maîtrises d'ouvrage et à assurer un pilotage national plus rigoureux.

I. Il est incontestable que l'AP-HM, malgré la mobilisation de moyens importants, n'a pas su maîtriser cet important projet d'informatisation en raison notamment d'une mauvaise définition des besoins comme du périmètre fonctionnel du projet DPI. Ces aspects auraient certainement dû faire l'objet d'une étude préalable plus approfondie. Des difficultés ont également été rencontrées dans l'exécution du projet dont le calendrier a connu des reports successifs en raison notamment de retards dans la livraison des prestations.

Ce tableau très négatif mériterait d'être nuancé en rappelant que le choix du produit Millenium de la société Cerner, jugé hasardeux par la Cour, a été fait en accord avec le corps médical et soignant de l'AP-HM et pouvait se justifier, même en l'absence de références probantes en France, au regard de sa large diffusion et de sa position de leader sur le marché hospitalier nord-américain. On relèvera que d'autres établissements importants ont également fait ce choix à l'époque (les CHU de Saint-Etienne, de Tours, de Reims), considérant les fortes potentialités du produit.

Il conviendrait par ailleurs de faire état des efforts réalisés par l'AP-HM, après le changement de direction générale intervenu en juin 2008, pour opérer une redéfinition fonctionnelle de ce projet complexe dans un sens plus réaliste et pour en assurer une mise en œuvre plus rigoureuse.

Si l'AP-HM peut être critiquée pour de graves défaillances de maîtrise d'ouvrage, une certaine prudence doit, en revanche, être de mise quand sont évoqués de « possibles biais dans la conduite de la consultation », dans l'attente d'éléments d'instruction plus solides.

II. Dans son rapport, la Cour fait état d'un pilotage insuffisant tant au niveau national qu'au niveau régional, tout au moins jusqu'à une « reprise en main » ministérielle (pour reprendre les termes de la Cour), intervenue en 2009, avec notamment la création de deux agences (l'ANAP et l'ASIP Santé) capables d'apporter un appui aux établissements de santé dans leurs projets de systèmes d'information.

Il importe, en effet, de mentionner la forte implication de la DGOS pour bâtir un dispositif plus efficace de pilotage de la modernisation des systèmes d'information hospitaliers, notamment dans le cadre du plan Hôpital 2012 et, plus récemment, du programme « Hôpital numérique » (voir ci-dessous, en partie III).

Ainsi, le projet DPI de l'AP-HM, présenté dans le cadre du plan Hôpital 2012 pour bénéficier d'une aide financière, a fait l'objet d'une instruction détaillée par l'équipe d'experts de la MAINH (mission d'appui à l'investissement, placée auprès de la DGOS) qui a conclu à son intérêt et à sa pertinence, au vu des éléments présentés. Sur cette expertise, le comité national de validation d'hôpital 2012, sur avis favorable de l'ARH, a donné son accord pour attribuer une subvention au projet.

Dès 2008, la DGOS a mis en place un dispositif de suivi des opérations de systèmes d'information dans le cadre du plan Hôpital 2012 et des revues ont été régulièrement réalisées pour les projets particulièrement importants ou signalés en difficulté. Ces revues se poursuivent encore et se déroulent deux fois par an (avec une restitution lors d'une journée nationale) sous la responsabilité de l'ANAP. Dans ce cadre, un suivi régulier du projet de l'AP-HM a été réalisé par la DGOS, ses difficultés identifiées et des mesures correctives mises en œuvre. Ainsi l'échec du projet DPI de l'AP-HM, qu'il convient de reconnaître, ne saurait-il être imputable à un défaut de pilotage par le ministère chargé de la santé.

III. Poursuivant l'objectif de renforcer le pilotage des systèmes d'information hospitaliers, face aux enjeux auquel ce domaine correspond en termes de qualité des soins et d'efficience des organisations, le ministère s'est attaché à renforcer le dispositif d'orientation, de suivi et de contrôle des projets mis en place dans le cadre du plan Hôpital 2012. Ainsi la DGOS a-t-elle engagé en 2009 une action visant à définir une stratégie nationale globale et cohérente de développement des systèmes d'information hospitaliers qui a conduit à l'élaboration du programme « Hôpital numérique » dans le cadre d'une large concertation avec les représentants des établissements de santé publics et privés, des agences régionales de santé mais également des industriels de l'informatique hospitalière.

Le programme Hôpital numérique, dont le lancement officiel a été effectué au cours du mois de novembre 2011, a pour objectifs principaux de mobiliser et coordonner les établissements de santé, ainsi que les ARS, autour d'une « feuille de route » commune identifiant clairement des priorités fonctionnelles, afin d'amener l'ensemble des systèmes d'information hospitaliers à un bon niveau de maturité au cours des cinq prochaines années.

Le programme s'appuie sur un plan d'action assorti d'un ensemble de leviers (gouvernance rigoureuse, amélioration des compétences, homologation des applications informatiques, augmentation des investissements ...) ainsi que d'un dispositif d'aide au financement. Ce dernier se caractérise par une innovation qui consiste à conditionner le versement des aides financières à l'atteinte des objectifs d'usage, afin d'inciter fortement les établissements à mener à terme et dans de bonnes conditions leurs projets d'informatisation.

Au total, il n'est pas contestable que l'AP-HM n'a pas su ou pu maîtriser un projet sans doute excessivement ambitieux, dont la définition et le périmètre ont certainement été mal appréciés. Il est également clair que le produit retenu n'a pas été en mesure de répondre aux besoins de l'établissement, malgré d'importants efforts de la part du fournisseur comme de l'AP-HM. En revanche, il convient de relever que la DGOS, en liaison avec l'ARH, puis l'ARS, et avec le concours de l'ANAP, a opéré un suivi régulier de ce projet et s'est efforcée d'en favoriser le redressement, en liaison étroite avec l'AP-HM.

Au-delà de ce dossier particulier, il convient d'observer que le ministère s'est efforcé, depuis 2008, de définir une politique publique de modernisation des systèmes d'information hospitaliers et de mettre en place un dispositif de pilotage national rigoureux, sur la base de l'expérience tirée du plan Hôpital 2007, puis 2012. Cette démarche, qui s'inscrit dans la durée, a conduit à la définition et à la mise en œuvre du programme Hôpital numérique dont la feuille de route doit amener les systèmes d'information hospitaliers, au cours des cinq prochaines années, à répondre aux enjeux majeurs de qualité des soins et d'efficience des organisations hospitalières.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE - HOPITAUX DE MARSEILLE

J'ai l'honneur de vous adresser les observations de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, susceptibles d'amender ce projet de rédaction.

Observations de la Direction Générale de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille

La Direction Générale de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille (AP-HM) prend acte du projet d'insertion intitulé « L'assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM) : l'échec de son projet d'informatisation du dossier du patient » transmis le 29 novembre 2011 et réceptionné le 30 novembre 2011.

Elle souhaite cependant apporter quelques éléments complémentaires, considérant notamment que certaines formulations particulièrement dans les titres des paragraphes apparaissent excessives au regard de la réalité de l'analyse.

Présentation

Concernant l'introduction, l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille ne peut valider l'affirmation selon laquelle l'échec du projet DPI se serait traduit par 14 millions d'€uros de dépenses inutiles, dans la mesure où ce montant :

1. *Englobe deux dossiers différents, à savoir le DPI et les marchés destinés à la gestion du PMSI et de la Pharmacie.*
2. *Ne prend en compte que les dépenses brutes alors qu'il convient d'examiner le bilan net de ces investissements.*

Ainsi, comme le précise le Rapport d'Observations Définitives « sur les services et marchés publics informatiques de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille – exercice 2004 et suivants » de la Chambre Régionale des Comptes PACA, dans sa synthèse, le coût net subi par l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille pour le DPI doit être ramené à 4,7 millions d'€uros.

En outre, s'il est fait état de l'échec du projet IBM/Cerner, rien n'est dit sur les solutions mises en œuvre par la direction informatique (CORA, PHARMA, PASTEL, ANTICYCLONE, etc.) et leurs conséquences positives sur les recettes et dépenses de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille.

I – Des projets hospitaliers complexes et mal maîtrisés

La rédaction du projet de rapport méconnaît la complexité du dossier DPI pour une institution de la taille de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille ainsi que le travail de redressement qui a été réalisé, avec un certain succès, par la nouvelle direction des systèmes d'information et de l'organisation.

I-C – Les faiblesse propres à l'AP-HM

Parallèlement à cette réorganisation du système d'information patient, la Communauté Médicale et la Direction Générale se sont engagées dans une mobilisation des structures de Santé Publique afin d'améliorer l'exhaustivité et la pertinence du codage de l'activité et de parvenir à une meilleure valorisation du poids moyen du cas traité (PMCT), inférieur à la moyenne des CHU.

A – De graves anomalies dans la passation du marché

1 – Une mauvaise définition des besoins

Au sujet de la divergence d'interprétation entre IBM/Cerner et l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille sur la priorité des prestations attendues, il convient de souligner qu'il s'agit d'un appel d'offres fondé sur un cahier des charges de plus de 350 pages conclu après une procédure de dialogue compétitif de plusieurs mois. Dans ce cadre, toutes les fonctionnalités attendues ont été écrites et ce dans un contexte contractuel.

L'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, en avril 2010, en objectivant plus de 266 points de dysfonctionnements, a fait la preuve de l'incapacité d'IBM/Cerner à répondre à leurs engagements. Il n'y avait pas de place dans ce processus pour de quelconques « divergences » mais uniquement pour la constatation des faits.

Il était logique que l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille fasse de l'identification du patient et de la facturation des points prioritaires compte tenu de sa situation financière et du fait qu'il s'agissait de points sensibles dans la francisation du DPI Cerner.

2 – De possibles biais dans la conduite de la consultation

Il est de fait que l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille a assumé en toute connaissance de cause un risque en maintenant cet agent sur ce dossier malgré sa déclaration d'intérêt, tout en veillant à un strict encadrement de la procédure. La nouvelle Direction informatique a pris les dispositions nécessaires pour écarter cette personne de la gestion du dossier.

L'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille a pris en compte les observations de la Chambre Régionale des Comptes PACA quant à la nécessité de conforter ses documents internes en matière de conflits

d'intérêts. A cet égard, un projet a été élaboré par la Direction des Affaires Juridiques en s'inspirant des documents de la Haute Autorité de Santé.

Compte tenu de ces éléments, l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille considère que le titre du chapitre « A – De graves anomalies dans la passation du marché » n'est pas justifié tant pour ce qui concerne la définition des besoins que pour la conduite de la consultation.

B – Une exécution chaotique

1 – Les difficultés rencontrées – a) Les retards dans la livraison des prestations

A ce stade, tous les acteurs ont convenu qu'avec une telle réduction de périmètre et autant de temps (8 mois), toutes les conditions pour un démarrage du logiciel étaient largement réunies.

Malgré cela, et une réelle mobilisation de moyens et de compétences, force a été de constater l'incapacité de la solution à fonctionner (266 points documentés lors de la recette).

C'est face à cette situation que la direction de la l'Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille a :

- *prononcé le rejet définitif de la gestion administration des patients et du PMSI ;*
- *lancé une nouvelle consultation pour la mise en œuvre d'une solution de gestion du PMSI. La solution CORA a été mise en place avec succès et a permis le retraitement des exercices antérieurs (+ 17 millions d'€uros de facturés).*

Sa mise en place à l'hôpital NORD s'est traduite par une amélioration immédiate de + 8 % de la valorisation d'activité.

2 – Les causes de l'échec

a) Une incompréhension réciproque

Concernant les moyens engagés par Cerner, ces moyens correspondent, en fait, aux milliers de jours/hommes de développements complémentaires que Cerner a mis en œuvre pour essayer d'adapter son logiciel, apportant ainsi la preuve de l'inexistence d'une solution livrable en l'état.

L'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille n'a pas été isolée face à ce constat. La solution proposée de gestion administrative des patients et du PMSI a en effet été rejetée par le CHU de Saint Etienne, l'Hôpital Américain de Paris, et le CHU de Tours, qui a conservé ses propres solutions de facturation et de PMSI.

Concernant l'appréciation de l'absence d'un « pilotage approprié » par l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, l'établissement ne peut

qu'en rejeter la responsabilité. En effet, l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille a tout fait pour permettre à IBM/Cerner de mettre en œuvre sa solution et a fait de nombreuses propositions pour lancer néanmoins, la phase 2 dite « Médicale ». IBM/Cerner n'ont saisi aucune de ces opportunités.

IBM/Cerner ont montré leur défaillance sur la totalité des établissements qui les ont choisis (retard, surcoût, réduction de périmètres, rejets, abandons). A l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, le consortium a ainsi été incapable d'écrire le Plan Qualité du Projet, premier document contractuel dû au client.

3 – Les causes de l'échec

c) Les insuffisances des équipes informatiques de l'AP-HM

Concernant les prétendues « insuffisances des équipes informatiques de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille » en termes de qualification, les équipes de la Direction du Système d'Information et de l'Organisation de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille ont déployé de nombreux moyens et compétences pour permettre au projet IBM/Cerner de voir le jour. Les mêmes équipes ont ensuite fait la preuve de leurs compétences et de leur efficacité quand elles ont lancé avec succès et dans des délais satisfaisants : la gestion du PMSI (CORA), la gestion du courrier médical (ANTICYCLONE), la gestion des pharmacies et des prescriptions (PHARMA), la gestion économique et financière (E.MAGH2), la gestion des ressources humaines et de la paie (AGIRH), la gestion du PACS (GENERAL ELECTRIC), et la gestion des laboratoires (SYNERGY).

Elles ont ainsi fait la démonstration que lorsqu'un logiciel et un prestataire répondent au besoin exprimé, elles sont en capacité d'en piloter la mise en œuvre avec efficacité.

C – Des solutions palliatives a minima

La qualification de « solutions palliatives a minima » apparaît très péjorative au regard des résultats obtenus.

Le projet RSIA (renouvellement du système d'information administrative) n'a rien d'une solution palliative a minima ni d'une « solution d'attente » mais résulte d'un axe prioritaire du schéma directeur des systèmes d'information visant à renouveler la gestion administrative de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille.

Les logiciels mis en œuvre dans ce cadre ont vocation à être mis en œuvre dans la durée par l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille.

C – Des solutions palliatives a minima

1 – La pharmacie

Concernant le système d'information pharmaceutique, il est inexact d'écrire que l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille se trouvait dans une situation exceptionnelle au regard des autres CHU .

Les questions du circuit du médicament et de l'informatisation des prescriptions ont fait l'objet d'une analyse particulière par l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Il apparaît en tout état de cause que la problématique de la sécurisation du circuit du médicament est posée dans l'ensemble des établissements hospitaliers français.

L'informatisation de la prescription dans les CHU reste globalement peu développée et la situation de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille ne diffère pas, à cet égard, du niveau d'informatisation générale.

Pour ce qui concerne GEODE, ce logiciel n'a fonctionné qu'à la pharmacie de l'Hôpital de la Conception et sur un périmètre très réduit ne correspondant en rien à ce qui était envisagé.

Le lot « Pharmacie » de l'appel d'offres RSIA correspondait au remplacement de PHARMECO (gestion économique des pharmacies) et non de GEODE. D'ailleurs, PHARMA a été mis en place dans toutes les pharmacies (y compris celle de l'Hôpital de la Conception) dès le 1er janvier 2010 alors même que GEODE a continué de fonctionner.

La direction de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, avec la Direction du Pôle de Pharmacie et la Direction du Système d'information et de l'Organisation, a arbitré le choix entre l'extension de PHARMA et le maintien de GEODE organisant de nombreuses réunions qui ont conduit le Pôle de Pharmacie à écrire un projet global de système d'information pharmaceutique.

PHARMA a permis de répondre aux observations de l'IGAS et de sécuriser le circuit de prescription/dispensation des médicaments et dispositifs médicaux implantables. L'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille se félicite de voir la Cour constater le succès de PHARMA et de CORA démontrant la capacité de réagir vite après l'échec constaté du DPI.

III – Le lourd bilan d'un échec

Concernant « Le lourd bilan d'un échec », l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille conteste les titres et les formulations retenus et

s'appuie pour ce faire sur les conclusions du Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes PACA[458].

Ce Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes PACA, dans sa synthèse, estime que le coût net subi par l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille pour le DPI doit être ramené à 4,7 millions d'€uros.

Il est donc excessif de conclure que le coût de cette opération a contribué à aggraver la situation financière de l'établissement alors que ces difficultés ont permis, au contraire, un rebond collectif générateur de ressources nouvelles.

Conclusion et recommandations

Concernant la conclusion et les recommandations, l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille partage les diagnostics posés par la Cour tout en insistant sur la question de l'absence de maturité du marché informatique national en matière de dossier patient qui justifie le recours à des sociétés étrangères, essentiellement nord-américaines.

[458] *« Rapport d'Observations Définitives sur les services et marchés publics informatiques de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille – exercice 2004 et suivants » - CRC PACA.*

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE-HOPITAUX DE MARSEILLE

En ma qualité de Président du Conseil de Surveillance des Hôpitaux de Marseille, je n'interviens pas dans la gestion de cet organisme.

Toutefois, des éléments m'ont été communiqués par le Directeur Général de l'AP-HM.

Le Conseil de Surveillance a été informé des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce projet de Dossier Patient Informatisé (DPI).

À l'origine, en 2005, ce projet a fait l'objet d'un contrat entre l'AP-HM et la Société CERNER. Ce projet avait reçu l'aval de la Communauté médicale et du Ministère de la Santé.

Trop lourd, trop complexe et sans doute sans vision claire ni vraie compétence chez le maître d'ouvrages, ce projet n'a pas abouti.

Sans entrer dans un débat avec l'Administration, le Conseil de Surveillance a été informé des difficultés et de la volonté de se dégager du contrat avec la Société CERNER.

De nouvelles orientations ont donc été mises en œuvre.

L'AP-HM recherche, en concertation avec la Communauté médicale, une solution plus rationnelle donc moins onéreuse en lien étroit avec l'Agence Régionale de Santé.

Parallèlement, le changement de l'ensemble des logiciels originaux de gestion au profit de logiciels nationaux est en cours.

Il devrait répondre aux objectifs du plan de retour à l'équilibre et se traduire par une meilleure organisation permettant une gestion plus efficace de la paie et des processus pharmaceutiques.

Le rapport de la Cour des Comptes souligne d'ailleurs que la mise en œuvre de la filière CORA et de la filière PHARMA va dans ce sens.

J'ai demandé que le Conseil de Surveillance soit tenu informé de l'avancement de l'ensemble de ce dispositif. Je suis toutefois conscient que le chantier engagé n'est pas une réponse miracle et que son succès repose sur des enjeux organisationnels, fonctionnels et également techniques très complexes.

Après les pertes financières enregistrées lors de la démarche avortée, j'ai souhaité que l'ensemble des dépenses informatiques soit soumis au Conseil de Surveillance au fur et à mesure de l'avancement des projets.

Il m'est difficile de donner des réponses techniques plus précises sur ce sujet.

L'Administration, elle, a dû vous fournir tous les éléments nécessaires.

REPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE-HOPITAUX DE MARSEILLE

La rénovation du système d'information de l'établissement me tenait vraiment à cœur et je regrette le non aboutissement de ce projet qui était au cœur du projet d'établissement voté à la fin de l'année 2003.

Mes remarques ne sont néanmoins que marginales mais je tenais également à me disjoindre de la gestion ultérieure de ce dossier par l'équipe suivante.

La mention « graves anomalies » dans la passation du marché m'apparaît particulièrement inappropriée dans la mesure où la méthodologie employée à l'époque ne peut être mise en cause dans sa régularité. Le choix d'une autre procédure, notamment le marché de définition, aurait conduit à allonger de manière conséquente les délais de réalisation de l'opération. Ce n'est que parce que l'équipe qui a été mise en place par mon successeur n'a pas été capable de mener à bien l'exécution du marché avec CERNER-IBM qu'a posteriori, le marché est devenu « anormal ».

Il faut se souvenir du contexte d'extrême urgence dans laquelle je me trouvais : une informatique hospitalière complètement obsolète, comme l'a souligné la Chambre régionale des Comptes de PACA et une offre française et européenne quasiment inexistante. La plupart des CHU de l'époque se sont réjouis de voir les leaders mondiaux de l'informatique hospitalière (Cerner et Mac Kesson notamment) venir répondre aux appels d'offres lancés à l'époque. Les imageurs (Agfa, Philips ou Siemens) n'ont proposé des produits compétitifs que dans les années 2007-2008.

Il était donc urgent de prendre des décisions tout en respectant les procédures et en définissant les besoins le mieux possible.

Pour mémoire, il est important de rappeler les dates clés du projet :

- Décembre 2003, vote par le CA de l'AP-HM du premier projet d'établissement de son histoire ;

- Année 2004 – 2005 : recrutement d'une équipe d'informaticien de bon niveau pour préparer les mutations qui s'annoncent avec transfert dans de nouveaux bâtiments de la Direction de l'Informatique et des réseaux (DIR) ;

- Décembre 2005 : Appel à candidature 6 candidatures reçues, 4 retenues ;

- Février 2006 : Première formalisation des besoins AP-HM élaborés avec les utilisateurs ;

- Juin 2006 : Organisation d'un « Benchmark » (démonstration de solutions) ;

- Septembre 2006 : Formalisation du cahier des charges final ;

- Novembre 2006 : Choix de la solution - Consortium Cerner/IBM ;

- Février 2007 : Notification et mise au point du marché ;

Par rapport à la remarque concernant une mauvaise évaluation des besoins, il parait nécessaire de rappeler quelques chiffres :

- Recueil des besoins : 21 groupes de travail, participation de plus de 150 personnes ;

- Dialogue compétitif : 176 participants (tous métiers confondus) au « Benchmark » (10 scénarii couvrant les différentes problématiques métiers) ;

- Temps passé par la DIR sur le dialogue compétitif (2005 : préparation document fonctionnel : 590 J/H, 2006 : dialogue compétitif : 1472 J/H) ;

- Plus de 150 personnes y ont participé :

- 4 sites géographiques représentant 3678 lits ;

2 000 unités fonctionnelles (UF) environ ;

- 200 services médicaux, 76 services médico-techniques, 18 plateaux techniques ;

- 28 pôles ;

- Plus de 7 000 utilisateurs finaux à former.

Le choix du dialogue compétitif permet de pallier une appréhension incomplète des besoins, notamment dans l'adéquation de ceux-ci formulés par les utilisateurs et les solutions disponibles sur le marché. Cette formule est certainement la mieux adaptée lorsque les choix techniques ne sont pas évidents et que les besoins sont difficiles à formaliser. Au niveau de l'AP-HM les besoins étaient connus non pas superficiellement mais plutôt avec une exigence importante en termes de fonctionnalités.

En effet deux solutions partielles de dossier patient avaient été mises en place précédemment; celle, historique, appelée « SESAME » développée par le CRIH de l'AP-HM et OTALIA (en provenance du CHU de Lille) à l'Hôpital Nord. Le dialogue compétitif a permis, avec les candidats qui ont soumissionné, d'évaluer l'exhaustivité de leurs fonctionnalités.

Il est vrai que le consortium CERNER IBM n'a pas été en mesure, par la suite, d'honorer son contrat. La présence d'IBM, acteur reconnu dans le milieu du marché informatique hospitalier français, était aussi un

élément rassurant lors du choix. Il est à noter qu'à cette date aucune solution logicielle ne donnait entière satisfaction au sein d'un Centre Hospitalier Universitaire et que le pari CERNER était celui qui a recueilli au sein des groupes de travail AP-HM le plus d'intérêt du corps médical et des utilisateurs.

La solution CERNER IBM a fait la quasi unanimité sauf pour la partie PMSI. Ci-dessous des extraits de procès verbaux de réunions utilisateurs consignant leurs avis et présentés en CDSI :

- Présentation lors du Comité de Direction des Systèmes d'Information du 2 octobre 2007 faisant un bilan des actions de l'année précédente : Avis favorable.

- Rappel de l'avis du Comité de suivi et d'avancement (CSA) du jeudi 16 novembre 2006 - Conclusion : « les membres du CSA s'accordent à dire que l'offre CERNER est l'offre la plus satisfaisante et la plus complète ; cependant, concernant la partie PMSI/T2A/Facturation, un effort sera à fournir par le consortium (sur ce dernier point, j'ai demandé à Cerner de faire des efforts particuliers, ce à quoi s'est engagé M. Slosse, son directeur général) ».

- Comité de Pilotage du DPI du vendredi 17 novembre 2006 - Conclusion : « l'offre Cerner est la plus riche et la plus robuste. Le Comité de pilotage indique que cette offre est satisfaisante. L'offre Mc Kesson est riche mais un grand nombre de fonctionnalité restent à développer. Le Comité de pilotage indique que cette offre est acceptable. Pour le Comité de pilotage, l'offre Siemens n'est pas recevable ».

Après le CHU de St Etienne et le CHU de Tours, d'autres grandes structures ont fait également ce choix : le CHU de Reims mais aussi Emosist (six hôpitaux de Franche Comté), le groupe Ahnac (premier groupe PSPH associatif de France) et le CH de Valenciennes. Tous ces établissements ont, à ma connaissance, subi les mêmes difficultés, au démarrage. A ce jour, le directeur général du CHU de Tours, se déclare toujours très satisfait de son choix.

Ce « pari » était fondé sur le parti de choisir une solution de type progiciel intégré permettant de couvrir un maximum de périmètres fonctionnels cohérents en adéquation avec le Projet d'établissement de l'AP-HM. Ce choix de solution intégrée devait permettre de limiter la multiplicité des titulaires, la désorganisation de la mise en place et du bon suivi de l'ensemble des marchés potentiels attribués à des sociétés différentes et la complexité de leurs dépendances mutuelles.

La DIR a fait appel à un cabinet d'expertise juridique spécialisé dans les marchés informatiques (la société Netxys) pour se faire accompagner dans la gestion complexe de ce dossier. Cette dernière avait en référence

l'accompagnement des marchés informatiques de l'AP-HP (Paris) et notamment le dossier du Dossier Patient Informatisé.

Je regrette que la Cour n'ait pas signalé le succès de la solution retenue au CHU de TOURS, contrairement à ce qui est indiqué page 11 et qui témoigne que le pari aurait pu être réussi. Le pilotage de ce projet était parfaitement approprié jusqu'à mon départ, en avril 2008.

S'agissant de l'agent dont le conjoint a été embauché par CERNER postérieurement à son recrutement à l'AP-HM, celle-ci a avisé de cette situation sa hiérarchie, en toute transparence et spontanément.

Cette situation a été portée à la connaissance des autres candidats, également en toute transparence et les autres candidats n'ont jamais émis la moindre objection, d'autant que l'agent mis en cause n'avait aucun pouvoir de décision. En outre, j'ai demandé à la société CERNER de veiller à mettre le conjoint concerné sur d'autres projets ce qui fut fait.

L'ensemble des documents et notamment le cahier des charges et le dossier de choix ont été élaborés par des groupes de travail multi disciplinaires. Ces documents ont fait l'objet de nombreuses relectures. Ils ont été très soigneusement encadrés par le juriste de la DIR. La société en expertise de marchés informatiques Netsys a étudié les différents documents pour défendre au mieux les intérêts de l'AP-HM. L'agent concerné a toujours vu ses documents être validés par ces groupes. On peut d'ailleurs se poser la question de l'intérêt qu'aurait eu CERNER de laisser dans le cahier des charges des fonctions qu'ils n'ont pu, par la suite, mettre en œuvre comme le démontrent les nombreux procès verbaux de non qualification du logiciel.

Elle était l'assistante du directeur de l'informatique et n'a jamais présenté en première ligne le dossier.

Pour résumé, L'agent concerné a fait sa déclaration spontanément, il n'y avait aucune raison de mettre en doute son honnêteté et l'écarter du projet pour lequel elle avait été embauchée, compte-tenu de son niveau élevé de qualification, aurait été susceptible d'être considéré comme une mesure vexatoire. Cela aurait relevé du procès d'intention.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE REGIONALE DE SANTE DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Il me paraît important de préciser en regard du paragraphe B1 en page 15 du rapport, les points suivants :

- *tout déploiement de projet informatique nécessite des pré-requis selon un ordonnancement logique ;*

- *la mise en œuvre de serveurs en capacité de supporter le DPI de l'AP-HM, le déploiement des postes clients au sein des services, et les formations auprès des personnels sont autant de pré-requis qu'il convenait de positionner en amont d'un passage en production et qui nécessitaient de ce fait des investissements financiers et humains ;*

- *les quatre phases de mise en œuvre du DPI ne sont pas étanches entre elles.*

De ce fait, les investissements initiaux d'infrastructure technique et de formation ont paru justifiés, tant à l'ARH, qu'à l'ARS lorsqu'elle a repris ce dossier en avril 2010.

Aussi, les aides versées à ce titre se sont inscrites selon la temporalité suivante :

- *pour mémoire, une aide de 2 249 637 € a été allouée au titre du FMESPP dans le cadre de la circulaire budgétaire de 2008 ;*

- *dans le cadre de la circulaire budgétaire de 2009, 1 M€ en FMESPP et 528 940 € en ONDAM ont été attribués, et 367 387 € en ONDAM dans le cadre de la circulaire 2010 ;*

- *en 2011 les aides ont été suspendues et le solde à verser en cas de réussite de ce projet s'élève à 1 869 449 €.*

Il convient par ailleurs de noter que les sommes allouées dans le cadre de I'ONDAM (2009 & 2010), peuvent être « débasées » sur décision de l'ARS pour le cas où ce projet n'aboutirait pas ou s'avèrerait insatisfaisant.

Je précise que je souhaite la publication de cette réponse.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE CERNER FRANCE

Nous avons pris bonne note des éléments circonstanciés présentés dans votre rapport.

Cependant, dans un souci de précision, celui-ci appelle un certain nombre de remarques que nous souhaitons apporter et que nous vous saurions gré de prendre en compte dans la version finale :

• Sur le titulaire du marché

Le marché DPI a été attribué à un consortium constitué de Cerner France et Compagnie IBM France en cotraitance solidaire, avec Cerner France comme mandataire du consortium. Dès lors, dans un souci de rigueur, il apparaît plus pertinent que soit visé le « Consortium Cerner-IBM » chaque fois qu'il est fait référence à la conduite du projet avec l'AP-HM.

Nous remarquons que la Compagnie IBM France n'est pas destinataire de l'envoi du projet de rapport reçu par Cerner. Si la confidentialité stricte du document nous empêche de leur communiquer les informations qu'il contient et de recueillir leurs éventuelles observations sur ce projet, nous souhaitons en revanche préciser que l'ensemble des éléments de la présente ne valent que pour la société Cerner France et n'ont aucunement vocation à engager la Compagnie IBM France de quelle que manière que ce soit.

Concernant Cerner France, j'en ai été nommé le Directeur Général en juin 2011, en remplacement de M. Bruno Slosse, qui a rejoint notre maison-mère aux Etats-Unis avec de nouvelles responsabilités élargies. Le siège de Cerner France, société française, est situé à La Défense, non à Kansas City.

• Sur la question de la conduite de la consultation

Nous regrettons que votre rapport laisse subsister un doute quant au respect des principes fondamentaux de transparence, de libre-accès et d'égalité de traitement des candidats dans le cadre de la procédure d'appel d'offres initiée par l'AP-HM.

Comme Cerner a déjà eu l'occasion de le préciser à la Chambre Régionale des comptes de PACA, nous avons dûment déclaré à l'AP-HM la situation personnelle de nos salariés et nous avons pris toutes les mesures afin d'éviter toute interférence et risque de partialité dans la conduite de la consultation.

Nous contestons donc le fait que le dialogue compétitif aurait été influencé par cette situation. Nous notons à cet effet qu'aucun élément matériel de preuve n'est apporté pour corroborer « ces possibles biais ».

Votre projet de rapport note que l'offre relative au dossier patient informatisé était, à l'époque, réduite. Il convient surtout de noter que le niveau d'informatisation de la production de soins des établissements hospitaliers français était très faible, en retard substantiel par rapport à d'autres pays, comme les Etats-Unis. Si les différences de processus et de réglementations sont importantes dans le domaine la facturation, elles le sont beaucoup moins dans le domaine de la production de soins. Il est par conséquent logique de recourir à des sociétés ayant déployé des progiciels de dossier patient dans des milliers d'établissements à travers le monde.

Vous remarquez que la mise en place du DPI au CHU de Saint-Etienne « s'est d'ailleurs révélée par la suite être, également, un échec ». Cette affirmation est inexacte et infondée. Le dossier patient Millennium est en production au CHU de Saint-Etienne depuis plusieurs années. La vérification de service régulier et l'admission ont été prononcées.

• *Sur les performances de la société Cerner*

En premier lieu, nous rappelons que le projet a évolué dans sa nature, passant d'un projet de dossier médical assorti de modules associés (facturation, intégration) au moment de l'appel à concurrence, à un projet de changement d'une chaîne de facturation, suivi d'un dossier médical.

Vous mentionnez que « Cerner a très largement sous-estimé l'ampleur des travaux nécessaires à la francisation de son logiciel ». Le logiciel de facturation est un logiciel spécifique français, développé par nos équipes françaises et mis en œuvre dans une quarantaine d'établissements hospitaliers publiques et privés français. Si aucun établissement client n'est de la taille de l'AP-HM, troisième plus gros CHU de France, cet état de fait était bien connu au moment du choix.

En outre, vous indiquez que « le progiciel proposé avait aussi pour inconvénient d'imposer que l'informatisation de la gestion administrative des patients soit opérationnelle avant de pouvoir envisager le déploiement des fonctionnalités médicales et soignantes du DPI ». C'est inexact. Plusieurs centres hospitaliers français ont déployé le progiciel clinique sans les applications administratives ou de facturation.

De même, il n'apparaît pas comme étant fidèle à la réalité de considérer que « les CHU de Reims et de Tours ont connu les mêmes déboires que l'AP-HM » Dans le cas du CHU de Tours, le progiciel clinique est déployé dans tous les services de l'établissement. Le dossier de soins ainsi que le dossier médical sont informatisés sur les aspects de consultation et de documentation. Les vérifications de service régulier et admissions sont prononcées. Les prescriptions sont en cours de déploiement. Concernant le

CHU de Reims, le progiciel de gestion administrative du patient, de facturation, de dossier médical en visualisation, est déployé dans tout l'établissement, avec vérifications de service régulier et admissions prononcées. La mise en place du nouveau système de facturation a été difficile au cours des premiers mois, comme cela a été le cas dans d'autres établissements de grande taille disposant de systèmes informatiques installés depuis de nombreuses années. Vous conviendrez que le terme de « déboires » n'est pas approprié, au regard de l'attention que porte la Cour aux faits objectifs.

Les logiciels de dossier patient informatisés et de facturation de Cerner sont opérationnels dans une cinquantaine d'hôpitaux en France. En 2010, les hôpitaux clients de Cerner en France ont facturé plus de trois milliards d'euros avec la solution de facturation Cerner. Plus de 40 000 hospitaliers utilisent les solutions Cerner en France, et réalisent près d'un million de prescriptions par mois. Plus d'un million et demi de dossiers patients informatisés sont consultés et alimentés tous les mois par nos clients en France.

Concernant les coûts, vous mentionnez que « les fournitures et prestations liées au projet DPI » représentent « 3,8 millions d'euros pour la seule société Cerner ». Cette affirmation est inexacte, une part importante de ce montant ayant été payé directement à des prestataires tiers. Le montant des pertes constatées par Cerner dans le cadre de l'exécution de ce marché se chiffre en millions d'euros.

En dépit des difficultés que peuvent rencontrer ces projets difficiles, nous restons convaincus de l'impérieuse nécessité d'informatiser la production de soins des établissements hospitaliers français. Nous retenons de vos rapports successifs sur la Sécurité Sociale une grande variance d'efficacité entre établissements, impactant qualité des soins et efficience.

Par exemple, votre rapport 2011 relève une croissance des dépenses de médicament à l'hôpital exceptionnellement forte en France (+ 28,9 % sur cinq ans, soit le double des médicaments de ville). L'informatisation de la prescription permet une protocolisation fondée sur les bonnes pratiques et sur un livret maîtrisé, ainsi qu'une vérification systématique d'interactions afin de réduire iatrogénie et redondances inutiles. Cette informatisation est une source de progrès dans de nombreux pays, et reste à développer en France.

Votre rapport de septembre 2009 sur la Sécurité Sociale note la grande variance concernant la consommation d'actes complémentaires (biologie et radiologie) entre les établissements hospitaliers et identifie clairement l'informatisation comme axe d'amélioration. Tous les outils existent aujourd'hui pour permettre une meilleure qualité des soins et une plus grande efficience, ils ne demandent qu'à être déployés.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE COMPUTER ENGINEERING

Le progiciel Pharma, que nous éditons et faisons évoluer depuis 20 ans en fonction des changements de la réglementation et des pratiques professionnelles et qui est mis en œuvre dans plus de 300 établissements de santé dont 15 CHU, a pour atout majeur d'offrir dans un seul et même outil l'ensemble des fonctionnalités nécessaires à la gestion des pharmacies à usage intérieur et de tout le circuit des produits de santé (médicaments et dispositifs médicaux) pour l'ensemble des acteurs de l'établissement : médecins, pharmaciens et soignants.

Cette intégration de l'ensemble des fonctionnalités d'approvisionnement, de gestion des stocks, de prescription, de validation pharmaceutique, de dispensation, de traçabilité et de suivi de l'administration dans un seul et même outil facilite à la fois le travail quotidien des équipes des pharmacies et la mise en œuvre technique de la solution par le service informatique de l'établissement de par la réduction du nombre d'interfaces entre logiciels.

Les fonctionnalités de Pharma comprenant en standard la gestion des stocks de médicaments et leur approvisionnement il était logique, dans le cadre du projet de l'AP-HM de déploiement d'un outil métier de gestion des pharmacies et du circuit des médicaments, de mettre en œuvre l'application sur l'ensemble de son périmètre et de remplacer l'application Géode utilisée par la pharmacie du site de la Conception.

En ce qui concerne l'aspect financier du remplacement de Géode par Pharma pour l'AP-HM, nous pensons qu'il conviendrait de prendre en compte le fait que les besoins des pharmacies hospitalières portaient sur un périmètre bien plus étendu que celui couvert par l'application Géode. La mise en œuvre d'un outil prenant en compte toutes les spécificités des activités des pharmacies à usage intérieur et du circuit des médicaments était de toute façon nécessaire pour l'AP-HM.

De plus, la gestion des stocks existant en standard dans Pharma, le remplacement de l'application Géode pour le site de la Conception n'a pas entraîné de surcoût pour les licences de l'application Pharma et a évité la mise en œuvre d'interfaces supplémentaires entre Pharma et Géode. En effet, ces interfaces auraient eu un coût direct de la part de l'éditeur de la solution Géode et de notre part et un coût indirect pour la mise en œuvre de ces interfaces par le service informatique de l'AP-HM.

Nous restons à votre disposition pour toute précision ou information complémentaire que vous pourriez souhaiter.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE SAGE

Pour information, nous n'avons pas de commentaire à apporter audit document.

Troisième partie
La gestion publique

Chapitre IV

La gestion immobilière

Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins

Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins

PRESENTATION

Le patrimoine immobilier des établissements publics de santé est d'une importance comparable à celui de l'Etat[459]. Essentiellement utilisé pour des missions hospitalières, il comporte également des biens non affectés aux soins.

C'est à ce patrimoine que la Cour s'est intéressée. Il comprend deux catégories d'actifs :

- les biens du patrimoine privé, dits « de la dotation non affectée[460] (DNA) », historiquement liés à la fonction d'accueil des indigents, souvent entrés depuis très longtemps en possession des établissements grâce à des dons et des legs et de nature très diverse : forêts, terres, vignes, immeubles d'habitation, biens atypiques comme des châteaux, des théâtres ou des hôtels ;

- les anciens bâtiments hospitaliers désaffectés, à une époque plus ou moins récente, notamment dernièrement à la suite de constructions nouvelles dans le cadre de la modernisation immobilière de grande ampleur résultant du plan Hôpital 2007, puis du plan Hôpital 2012 qui lui a succédé.

Les hôpitaux dotés d'un patrimoine privé significatif sont relativement peu nombreux et concentrés dans quelques régions (Ile-de-France, Bourgogne, Rhône-Alpes, et, dans une moindre mesure, Nord-Pas-de-Calais, Alsace et Provence-Alpes-Côte d'Azur).

En revanche, les problématiques de reconversion du patrimoine qui n'est plus utilisé pour les soins concernent de très nombreux établissements sur l'ensemble du territoire.

Dans le contexte dégradé des finances hospitalières, alors que le déficit cumulé des hôpitaux a atteint près de 500 M€ et que leur endettement a dépassé 24 Md€ en 2010, l'optimisation de la gestion de ce patrimoine est indispensable, même si ce qui peut en être attendu est

[459] L'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé (ANAP), établissement public créé en 2009, qui a notamment pour mission l'accompagnement des hôpitaux pour améliorer leur gestion immobilière, l'estime à 60 millions de m².

[460] Du nom du budget annexe au budget général de l'hôpital qui en rend compte.

globalement sans commune mesure avec l'importance des ressources apportées aux établissements par l'assurance maladie.

Les établissements doivent en particulier conduire une politique active de valorisation de ces biens afin de se procurer des recettes nouvelles (par cessions ou amélioration du rendement locatif) ou d'éviter de supporter les charges d'entretien de bâtiments dont ils n'ont plus besoin.

La Cour[461] a cherché à identifier les opportunités, mais aussi les contraintes pour la mise en œuvre d'une stratégie plus résolue de valorisation du patrimoine hospitalier privé.

Elle a analysé les différents enjeux, à certains égards contradictoires (I), puis a examiné les difficultés juridiques et techniques auxquelles sont confrontés à cet égard les établissements (II).

Elle conclut à la nécessité d'un pilotage national et régional plus fort pour permettre d'accélérer et d'amplifier les initiatives en ce domaine (III).

I - Des enjeux multiples

La gestion et le devenir du patrimoine des hôpitaux non affecté aux soins ne revêtent pas seulement une dimension financière sous le double aspect des résultats d'exploitation qu'il dégage et du potentiel de cession qu'il peut représenter.

Son enjeu est également social, quand certains établissements utilisent les biens du domaine privé pour développer une politique de logement en faveur de leurs personnels afin de les attirer et de les fidéliser.

Plus largement, la reconversion des anciennes emprises hospitalières, parfois de grande ampleur et d'un intérêt historique et architectural marqué, intéresse nombre d'acteurs au premier rang desquels les communes, qui sont sensibles aux opportunités d'aménagement urbain qu'elle peut permettre.

[461] L'enquête de la Cour a répondu à une demande de la commission des finances du Sénat.

A - Un enjeu financier mal connu

1 - Des résultats d'exploitation relativement modestes

Seule la moitié des établissements publics de santé (476 sur 955) disposent d'un budget annexe au titre d'une dotation non affectée - dont la plupart des CHU-, comme le montre le tableau suivant.

Proportion des structures hospitalières disposant d'un budget DNA

Catégorie	*Nombre de structures hospitalières*	*Nombre de budgets DNA dans la catégorie*	*Part relative des budgets DNA dans le total des structures hospitalières*
Centres hospitaliers universitaires	31	26	84 %
Centres hospitaliers spécialisés	91	32	35 %
Centres hospitaliers	481	241	50 %
Hôpitaux spécialisés	352	177	50 %
Total général	955	476	50 %

Source : direction générale des finances publiques – comptes 2010

En l'absence de règles claires sur la répartition entre le budget général et le budget annexe des établissements - les charges sur les logements de fonction, les loyers versés par les associations, les produits de cessions sont, par exemple, parfois imputés dans le budget principal de l'établissement -, les comptes de la DNA sont d'une fiabilité limitée. Ils fournissent néanmoins des ordres de grandeur, relativement modestes.

Selon les données fournies à la demande de la Cour par la direction générale des finances publiques, les résultats de la DNA se sont établis en moyenne à 83 M€ par an sur la période 2002-2010, dont 25 M€ de résultat d'exploitation (gestion courante) et 57 M€ de produits nets de cessions.

Trois établissements totalisent 60 % des recettes d'exploitation (hors cessions) de la DNA en 2009 : l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (28 M€[462]), les Hospices civils de Lyon (16,5 M€) et les Hospices de Beaune (10,2 M€).

[462] Dont 2,3 M€ de redevances pour brevets ou licences hors du champ de l'enquête.

Les centres hospitaliers universitaires (CHU) de Strasbourg, Lille, Marseille, Clermont-Ferrand et le centre hospitalier national d'ophtalmologie (CHNO) des Quinze-Vingts à Paris (notamment propriétaire du théâtre parisien des Folies Bergère) sont ensuite les seuls à bénéficier de produits d'exploitation supérieurs à 1 M€.

A l'inverse, une quarantaine d'établissements présentent en 2009 un résultat de DNA déficitaire (pour un montant total un peu supérieur à 1 M€).

Les produits de cessions restent en général d'un montant limité et ne résultent pas d'une politique déterminée de valorisation. Ils intègrent cependant, au-delà de la vente de biens « de la DNA », celles d'anciens sites hospitaliers désaffectés, qui peuvent procurer des ressources parfois élevées. Ainsi, à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, ces produits ont permis d'autofinancer très largement la construction de l'hôpital européen Georges Pompidou, comme le retrace dans le tableau ci-dessous. Cette situation est toutefois spécifique au marché parisien.

Le financement de l'hôpital européen Georges Pompidou

Site hospitalier	Description du projet	Montant total des cessions
Laënnec	Vente à un investisseur privé (construction de logements, résidence étudiante, EHPAD, commerces et bureau).	81,7 M€
Boucicaut	Cession à la Ville de Paris (création d'une école), et à la société d'économie mixte Rive Gauche (SEM de la Ville de Paris) après un portage transitoire par la Caisse des dépôts et des consignations (création de logements sociaux, d'appartements thérapeutiques, d'équipements publics de proximité, etc.).	65,5 M€
Broussais	Vente en lots, pour l'essentiel à la Croix Rouge (transfert du siège social) et à la Ville de Paris (construction d'un EHPAD, logements). Processus de vente non achevée.	80 M€ dont 41 M€ à finaliser avec la Ville de Paris
Total produits de cessions		**227,4 M€ dont 186 M€ encaissés**
Investissement pour l'hôpital européen Georges Pompidou		**285 M€**

Source : Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

2 - Des valeurs de marché rarement évaluées

Aucune estimation globale de la valeur actualisée du patrimoine privé des hôpitaux n'est disponible, aucun recensement national n'existant même au demeurant.

Le montant total est inscrit au bilan des hôpitaux pour sa valeur historique de 453 M€[463], mais il ne peut rendre compte de la valeur de marché potentielle des biens concernés. Celle-ci dépend de multiples facteurs liés à l'état du bien mis en vente, à sa destination et au marché immobilier local.

D'une manière générale, cependant, ces valeurs de bilan de biens entrés en possession des hôpitaux, parfois au Moyen-Age, apparaissent considérablement sous-estimées. Ainsi, en 2009, le montant des cessions d'éléments d'actifs de la DNA par les 47 établissements qui y ont procédé s'est élevé à 44,1 M€. Leur valeur nette comptable ne représentait que 4 % de ce montant.

Seuls quelques établissements ont entrepris un recensement physique détaillé de leur patrimoine privé et fait réaliser son estimation financière.

Le patrimoine privé de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM) a ainsi été évalué à 115 M€[464] et celui des Hospices civils de Lyon (HCL) à 620 M€[465].

L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), qui dispose du patrimoine le plus important quantitativement, mais dont le recensement détaillé a débuté plus tardivement, n'en connaît pas, en revanche, le potentiel de cession.

[463] Donnée direction générale des finances publiques 2010.
[464] Valeur 2003 hors sites hospitaliers désaffectés.
[465] Valeur 2009 (y compris les sites hospitaliers désaffectés ou à désaffecter), correspondant notamment à 132 immeubles en pleine propriété, 109 lots de copropriété, 68 ha de terrains urbains dont 55 ha à Lyon et 565 baux de longue durée de terrains d'assise à des copropriétés immobilières.

Patrimoine privé de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris

Type de biens	*Description*	*Nombre ou surface*
Terres agricoles et bois (répartis dans 19 départements)	Terrains agricoles	588 ha
	Bois	91 ha
Logements	Répartis dans 8 départements (Ile-de-France + départements du Pas-de-Calais et des Pyrénées Atlantiques) Répartis dans 1 188 lots de copropriétés et 75 immeubles	2 764
Locaux commerciaux		173
Autres biens immobiliers	Crèches et établissements scolaires	19
	Châteaux	3
	Hôtels	2
	Autres	22

Source : Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

Les valeurs vénales estimées peuvent, toutefois, être éloignées de la valeur de cession finale, tantôt moindres tantôt supérieures. Ainsi, en 2010, l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille a-t-elle vendu 13 M€ un terrain préalablement estimé 1 M€. Au contraire, une partie des terrains urbains des Hospices civils de Lyon est difficilement cessible à leur valeur de marché, car ils font l'objet de locations de longue durée aux propriétaires des immeubles construits en surface.

S'agissant d'hôpitaux désaffectés, la valeur nette comptable peut parfois être supérieure au prix de vente si le bien a été rénové récemment[466], s'il est soumis à des contraintes architecturales ou nécessite des coûts de transformation importants ou encore s'il est situé en zone rurale où la valeur vénale du foncier est faible.

Si elles peuvent ainsi, pour quelques établissements richement dotés, constituer un apport financier parfois très appréciable, les recettes à attendre d'une meilleure gestion et d'une valorisation plus active de ce patrimoine apparaissent, en tout état de cause, globalement sans commune mesure avec l'importance des ressources allouées par l'assurance maladie au système hospitalier public, d'un montant prévisionnel, en 2011, de l'ordre de 55 Md€.

[466] Compte tenu de la durée d'amortissement très longue parfois retenue - jusqu'à 80 ans -, il peut arriver que des établissements désaffectés figurent au bilan pour un montant très supérieur au produit de cession qui peut en être espéré.

B - Une utilisation parfois contestable pour le logement des personnels

Le patrimoine privé a permis, par son importance, le développement d'une politique de logement en faveur du personnel au titre des fonctions occupées ou sur critères socio-professionnels.

Limitée dans la plupart des établissements à quelques appartements, cette utilisation apparaît particulièrement développée dans les plus grands centres hospitalo-universitaires. Mal maîtrisée, cette politique appelle des remises en ordre profondes.

Le parc de logements dans le domaine privé des trois plus grands CHU

	AP-HP	HCL	AP-HM
Nombre de logements (hors immeubles sous bail emphytéotique)	2 764	1 128	425

Source : Cour des comptes à partir des données des établissements cités (Assistance publique-Hôpitaux de Paris document du conseil de surveillance de juin 2011 – Hospices civils de Lyon recensement actualisé fin 2011 – Assistance publique-Hôpitaux de Paris recensement de 2003)

1 - La dérive des logements de fonction

Les logements de fonctions, en nombre très variable selon les établissements (1 142 à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, 94 aux Hospices civils de Lyon, 87 à l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille, 25 aux CHU d'Amiens et de Clermont-Ferrand), peuvent être attribués pour nécessité absolue de service ou pour utilité de service[467].

Leurs modalités d'attribution n'ont été précisées, s'agissant des catégories d'agents éligibles et des conditions financières, que par un décret du 8 janvier 2010 et deux arrêtés d'application du même jour, pris, 24 ans plus tard, en application de l'article 77 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

[467] La liste des catégories de personnes bénéficiant d'une concession de logement par nécessité absolue de service est fixée réglementairement et comprend en particulier les directeurs d'hôpitaux ; celles des bénéficiaires de logement par utilité de service est définie par les directeurs d'établissement.

Ces textes ont consolidé une conception très extensive des logements de fonction dans le secteur hospitalier.

Le logement de fonction pour nécessité absolue de service est, en effet, en principe, la contrepartie d'une contrainte exorbitante de droit commun pesant sur un agent public, en l'espèce une présence pouvant être considérée comme obligatoirement constante sur le lieu de travail[468].

Or le décret du 8 janvier 2010 ne précise pas le nombre minimal de jours de garde requis pour les personnels de direction de la fonction publique hospitalière[469] et n'impose pas que le logement ainsi attribué soit situé dans l'enceinte de l'hôpital où ces derniers ont été nommés. Il entérine ainsi le fait que le lien entre attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service et la continuité du service public s'est largement distendu : 80 % des directeurs d'hôpital de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris et des Hospices civils de Lyon sont logés en dehors des sites hospitaliers et 50 % à l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille.

L'attribution aux agents non logés d'une indemnité compensatrice mensuelle, d'un montant brut à Paris de 1 828€ par mois, en témoigne également.

S'agissant des logements attribués pour utilité de service, les dispositions du décret du 8 janvier 2010 ont obligé certains établissements (l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris et les Hospices civils de Lyon essentiellement, mais également, dans des proportions moindres, nombre de petits hôpitaux) à faire évoluer leurs pratiques : les agents ainsi logés devront désormais verser un loyer[470]. Celui-ci sera cependant fixé par l'assemblée délibérante de l'établissement[471], et non pas déterminé par les services de la direction générale des finances publiques, comme pour les opérateurs de l'Etat, bien que, depuis la loi Hôpital, santé, patients, territoire du 21 juillet 2009, les établissements publics de santé soient devenus des établissements publics de l'Etat.

Alors même que l'objectif dans la fonction publique d'Etat est de supprimer progressivement les logements attribués pour utilité de

[468] Conseil d'Etat, Ass, 2 décembre 1994, n° 147 962, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais.
[469] 3 379 agents au 31 décembre 2010.
[470] Le délai accordé aux établissements pour se mettre en conformité avec ces nouvelles dispositions a été rallongé d'un an (11 janvier 2013) par le décret n° 2011-2031 du 29 décembre 2011.
[471] Soit sous forme de forfait en fonction du niveau de rémunération, soit d'après la valeur locative servant de base à la taxe d'habitation, ou, le cas échéant, d'après la valeur locative réelle.

service, la fonction publique hospitalière conforte ainsi ce type d'attribution.

Si les particularités du fonctionnement hospitalier peuvent expliquer cette singularité, encore convient-il que les règles en soient plus rigoureusement précisées, qu'il s'agisse des fonctions pouvant être concernées ou des conditions financières de mise à disposition d'un logement.

L'évolution des moyens de communication et de transport, la contradiction de moins en moins admissible entre l'affirmation d'une nécessité liée à la continuité de service public et le développement des logements hors sites hospitaliers et les dérives potentielles d'un tel système d'avantages en nature doivent conduire à remettre en cause un dispositif devenu un simple avantage de rémunération et non plus l'outil indispensable à la réalisation d'une mission de service public.

Il est impératif, à tout le moins, de réserver les logements attribués pour nécessité absolue de service aux seuls directeurs de sites hospitaliers et non à l'ensemble de leurs collaborateurs, aux responsables de services fonctionnels ou aux cadres mis à disposition d'autres administrations, et de les situer obligatoirement au sein de l'établissement de santé.

2 - L'attribution de logements sur critères socio-professionnels

Pour répondre à des contraintes de recrutement du personnel dans un contexte de marché immobilier onéreux, quelques établissements logent une partie de leurs agents sur critères sociaux dans leur parc privé. Les hôpitaux peuvent aussi signer des conventions avec des organismes HLM (parfois à titre gratuit, comme les Hôpitaux universitaires de Strasbourg).

Les Hospices civils de Lyon disposent d'un parc privé important de près de 1 500 logements pour leur personnel. Si l'établissement affiche une politique de logement social avec un abattement de loyer de 20 % par rapport aux prix du marché[472], les modalités d'attribution des logements restent peu lisibles : pas de commission d'attribution associant la direction des ressources humaines, critères de revenus et de priorité non affichés. 15 % des logements sont occupés par des personnes qui ne sont pas des salariés des Hospices civils de Lyon et 19 % sont vacants, essentiellement pour travaux ou projets de cessions.

[472] En application d'une délibération du conseil d'administration des Hospices civils de Lyon du 16 décembre 1988, cet abattement vaut non seulement pour le personnel en activité, mais également pour le personnel retraité et le conjoint survivant.

Toutefois, la problématique des logements des personnels est essentiellement parisienne.

Le centre hospitalier national d'ophtalmologie (CHNO) des Quinze-Vingts possède un peu plus de 150 logements à la fois dans son domaine privé et sous forme de bail emphytéotique avec un bailleur social. Il loge ainsi près d'un tiers de son personnel non médical. Tous les logements sont à proximité immédiate de l'établissement et occupés par des agents du CHNO. Les loyers sont 50 % inférieurs au prix du marché et une clause de fonction dans l'établissement est prévue depuis peu dans les contrats de location.

C'est cependant surtout l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris qui déploie, avec une particulière ampleur, une telle politique. Cet établissement dispose de plus de 11 000 logements[473]. Son patrimoine, constitué pour une faible part de logements situés à l'intérieur des sites hospitaliers, comprend surtout un important parc privé et un nombre plus élevé encore de logements réservés chez différents bailleurs sociaux au moyen de droits de réservation et de baux emphytéotiques qu'elle a pu consentir sur des terrains lui appartenant.

Le parc de logements de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris en 2010[474] (nombre de logements)

Domaine public	1 251
Domaine privé	2 764
Bail emphytéotique (auprès de bailleurs sociaux)	4 118
Droit de réservation (auprès de bailleurs sociaux)	2 455
Logements dans des cités du personnel	386
Foyers infirmiers (chambres)	454
Total	11 428

Source : Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

L'importance de ce parc permet à l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris d'en utiliser une partie pour attirer les professionnels de santé dont le recrutement connaît des tensions récurrentes, en particulier les infirmières, mais également d'autres personnels paramédicaux comme les manipulateurs radio ou les masseurs kinésithérapeutes. Au 1er semestre 2011, 23 % des nouvelles attributions ont ainsi été effectuées

[473] Les effectifs de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris s'établissent à environ 90 000 agents.

[474] Seuls les logements de la « DNA » (domaine privé) et ceux réservés chez des bailleurs sociaux en contrepartie de la conclusion de baux emphytéotiques ou d'achat de droits de réservation relèvent du patrimoine privé de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

au bénéfice de ces catégories pour lesquels l'AP-HP a besoin de renforcer son attractivité. L'établissement cherche plus largement, en remédiant à la cherté des loyers dans la région parisienne[475], à faciliter le logement de ses personnels à proximité des établissements où ils travaillent.

Cette politique n'est pas en soi anormale, dès lors qu'elle permet effectivement de répondre à des problématiques de ressources humaines qui ne peuvent être résolues par ailleurs compte tenu des règles de rémunération dans la fonction publique. Toutefois, elle doit être clairement définie, lisible dans ses objectifs et rigoureuse dans ses critères. Il importe aussi qu'elle soit évaluée dans la charge qu'elle représente comme dans ses résultats.

En l'espèce, son coût global n'est pas connu. Pour l'estimer, il conviendrait d'analyser non seulement les dépenses de maintenance et de rénovation du domaine privé, mais aussi la charge représentée par les loyers impayés, les montants versés au titre des droits de réservation[476], les subventions directes à des constructeurs sociaux ainsi que l'apport représenté par les baux emphytéotiques consentis à conditions avantageuses, ou encore le montant des travaux à réaliser à l'expiration de ces baux lorsque les bailleurs n'ont pas entretenu le patrimoine.

Il n'est pas certain, par ailleurs, que cette politique remplisse le volet social de son objectif.

Ainsi, les coûts des projets immobiliers sont tels, non seulement à Paris et en petite couronne, mais également dans toutes les zones attractives d'Ile-de-France, que le type de logements que les bailleurs sociaux peuvent proposer dans le cadre de baux emphytéotiques ou de droits de réservation dépasse de plus en plus fréquemment les capacités financières des agents qui ont le plus de difficultés à se loger.

En outre, un tiers des personnes ainsi logées dans ce parc ne sont pas, ou ne sont plus, des agents de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris : 28 % du total des locataires dans le domaine privé, 31 % dans les bâtiments sous baux emphytéotiques et 42 % dans les logements de bailleurs sociaux pour lesquels elle a acheté des droits de réservation, soit un total de 2 846 personnes. Un tel constat ne peut que conduire à s'interroger sur la pertinence de la politique mise en œuvre.

[475] Les loyers du parc privé de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris sont de 40 à 50 % inférieurs aux loyers libres hors charges.
[476] Montant moyen par logement de 60 000 € à 100 000 € à Paris, 45 000 € en grande banlieue.

C - Des intérêts complexes à concilier

Le patrimoine hospitalier est indissociable de l'histoire : histoire de la médecine, histoire architecturale, histoire des communes et de leurs administrés.

Dans ce contexte, les opérations de reconversion ont une importance symbolique forte et se révèlent d'une grande complexité.

1 - Les limites du réemploi pour d'autres activités sanitaires et sociales

La libération d'emprises foncières de taille souvent importante a d'abord représenté une opportunité pour la réorganisation de l'offre sanitaire et sociale sur un territoire donné.

Les anciens bâtiments hospitaliers ont fréquemment été réutilisés pour accueillir des institutions sanitaires spécialisées (soins de suite, psychiatrie, etc.), médico-sociales (pour personnes âgées ou handicapées) ou sociales (centres d'accueil pour enfants désocialisés ou personnes fragilisées), avec le double avantage d'une continuité de vocation et du maintien de l'emploi local.

Ce mouvement a atteint ses limites.

En effet, la plupart de ces activités nécessitent désormais des locaux adaptés à leurs besoins spécifiques, notamment pour l'accueil des personnes âgées. Or les normes d'accessibilité et de prise en charge sont souvent incompatibles avec l'architecture de bâtiments anciens. De même, la proximité des plateaux techniques des grands centres hospitaliers, désormais reconnue comme éminemment souhaitable, rend difficile une implantation en zone rurale ou montagneuse éloignée de ces derniers.

Dans ce contexte, l'erreur qui a consisté naguère à ajuster l'activité de substitution aux contraintes des bâtiments disponibles, au détriment de l'efficacité de la prise en charge et de l'efficience de la gestion, ne doit pas être réitérée.

Ce sont désormais les exigences propres de l'activité susceptible d'y être réimplantée ou créée qui doivent déterminer, sous le contrôle des agences régionales de santé (ARS), la décision de réutilisation éventuelle de bâtiments de court séjour désaffectés, et non les enjeux locaux économiques et d'emploi qui doivent trouver d'autres solutions.

2 - Le rôle clé des collectivités territoriales

La désaffectation de bâtiments hospitaliers au cœur des villes, sur des emprises souvent très vastes, constitue un enjeu majeur de réaménagement urbain pour les collectivités locales.

Ces collectivités entendent ainsi maîtriser la nature et le calendrier des opérations de reconversion en fonction de leurs besoins et jouent, à cet égard, de leur capacité à influer sur les projets de valorisation du patrimoine des hôpitaux. Les communes ou leurs communautés détiennent, en effet, les compétences en matière d'urbanisme (compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme, d'octroi des permis de construire) et peuvent exercer leur droit de préemption.

A Paris, par exemple, les emprises hospitalières font partie des zones réservées pour l'implantation de grands services urbains qui ont pour objet de rassembler les équipements et services publics nécessaires au fonctionnement de la ville. La concrétisation d'éventuelles opérations de cession pour d'autres utilisations nécessite donc que le plan local d'urbanisme soit modifié ou révisé.

Or les intérêts de l'hôpital et de la collectivité ne sont pas toujours convergents, même si le maire, qui ne l'est plus de droit, est encore aujourd'hui président du conseil de surveillance dans la plupart des établissements publics de santé.

Pour sa part, le directeur de l'établissement cherche à maximiser le produit des cessions, alors que la collectivité peut souhaiter le minimiser, soit parce qu'elle se porte acquéreur, soit parce qu'elle souhaite qu'y soient construits des logements sociaux ou des équipements collectifs ou qu'y soient réalisés des espaces verts - autant d'éléments réduisant la charge foncière d'un terrain et donc le prix de vente pour l'hôpital.

Les exemples sont multiples. Ils concernent de grandes métropoles, pour des projets majeurs sur les plans financier et urbanistique (l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul à Paris, le site de La Grave à Toulouse), mais aussi, fréquemment, des établissements de plus petite taille ou en zone rurale (ainsi le sanatorium désaffecté depuis 1996 de Pierrefeu-du-Var dépendant du centre hospitalier de Toulon).

Les différents exemples de projets de valorisation de sites hospitaliers désaffectés étudiés par la Cour montrent que la qualité des échanges avec les collectivités et l'anticipation des difficultés pouvant se poser est déterminante pour leur réussite.

Dans cette perspective, les nouveaux positionnements respectifs du maire et du directeur après la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires du 21 juillet 2009 (HPST), conjugués à l'accroissement des contraintes financières des hôpitaux, devraient faire évoluer la nature du dialogue des établissements hospitaliers avec les communes, dans le sens d'un meilleur équilibre, pour trouver un compromis protégeant au mieux l'intérêt général.

II - La valorisation du patrimoine : un défi difficile pour les établissements

Les établissements qui disposaient d'une dotation non affectée ont eu tendance à profiter de cette rente, fruit de l'histoire, sans se préoccuper, en règle générale, de son optimisation. Toutefois, leurs difficultés financières croissantes les amènent dorénavant à chercher à mettre en place une politique de valorisation plus affirmée.

A - Une prise de conscience récente et inégale

1 - Une gestion traditionnellement passive du patrimoine privé

Pendant longtemps les biens du domaine privé, au demeurant souvent mal entretenus, ont été mis en location dans des conditions peu avantageuses et les sites désaffectés abandonnés, totalement ou partiellement, utilisés pour accueillir des activités supports (telles les blanchisseries, services administratifs ou ateliers) pour lesquelles ils sont inadaptés ou encore laissés gratuitement à disposition de partenaires externes, d'une grande diversité (organismes de recherche, associations, etc.).

Le souhait de ne pas se défaire de ce patrimoine faisait traditionnellement partie de la culture hospitalière au nom du « bien sacré des pauvres »[477].

Dans de nombreux établissements, le patrimoine privé est encore aujourd'hui mal connu, à la fois en termes physique et financier, géré sans objectif d'optimisation des recettes et sans perspective globale d'amélioration de sa contribution à la réalisation des projets portés par ailleurs. Son rendement réel n'est pas apprécié de manière rigoureuse.

[477] Selon l'ouvrage « Vignobles et hôpitaux de France » publié en 1998 par la Société française d'histoire des hôpitaux.

Les responsables hospitaliers raisonnent en effet en termes de coûts et recettes marginaux pour appréhender les bénéfices de la DNA, ce qui exclut la prise en compte de l'ensemble des coûts associés à ces biens, y compris le coût d'opportunité que représente le fait de les conserver, alors que le produit de leur vente pourrait participer au financement des investissements ou au désendettement des établissements.

La question des vignobles est particulièrement emblématique de cet état d'esprit.

Si la plupart des hôpitaux ont cédé avec le temps leurs domaines viticoles[478], notamment les Hôpitaux universitaires de Strasbourg et le centre hospitalier universitaire (CHU) de Bordeaux en 2006, certains subsistent, avec des résultats très inégaux.

Le CHU de Dijon, propriétaire de 23 ha de vignes, en retire 90 000 € de recettes par an, l'ensemble étant mis en fermage et requérant donc peu d'investissement.

Les vignobles des Hospices de Nuits Saint-Georges, dans la même région mais avec des appellations plus prestigieuses, ont rapporté 1,3 M€ de recettes en 2010 pour 12,5 ha de vignes, mais leur exploitation en direct oblige toutefois l'établissement à maintenir des installations et du personnel dédiés et le résultat de la DNA n'a été que de 0,45 M€.

Les Hospices de Beaune ont, pour leur part, fait le choix de professionnaliser cette activité : ils bénéficient d'un domaine viticole important (70 ha) et d'une forte notoriété qui procurent des recettes de l'ordre de 7 M€ par an.

[478] 19 établissements possédaient cependant encore en 1998 des domaines viticoles, selon l'ouvrage « Vignobles et hôpitaux de France » précité.

La gestion du domaine viticole des Hospices de Beaune : un cas atypique

La notoriété des Hospices de Beaune est principalement liée à son domaine viticole, qui s'étend sur 70 ha dont 61 ha d'appellations Premier cru et Grand cru.

L'essentiel de ce domaine est exploité directement par les Hospices et les produits sont commercialisés dans le cadre d'une vente aux enchères annuelle.

C'est une activité en soi pour l'hôpital qui emploie à ce titre 22 vignerons à temps plein et investit régulièrement dans des infrastructures nécessaires à l'activité viticole. La vente des vins s'est professionnalisée au cours des années 2000, avec notamment le choix d'un commissaire priseur par appel d'offres.

Les Hospices de Beaune se démarquent par l'importance des bénéfices dégagés par leur DNA (2 M€ en 2010 ; 3,3 M€ en 2009 dont l'essentiel tient à l'activité viticole, le reste résultant de l'exploitation du Musée de l'Hôtel Dieu et d'autres éléments du patrimoine comme des forêts et des immeubles d'habitation) par rapport à leur budget hospitalier consolidé (67 M€).

L'exploitation de ce patrimoine permet aux Hospices de Beaune, non seulement d'en assurer la conservation, mais également d'en tirer des revenus à même de financer, sans s'endetter, une partie des investissements nécessaires à la modernisation des structures hospitalières et à l'accueil des patients (31 M€ de disponibilités figuraient au bilan au 31 décembre 2010).

2 - Une attention encore inégalement développée

Si, depuis quelques années, les directions hospitalières s'intéressent davantage à mobiliser l'ensemble des ressources susceptibles de financer les dépenses d'investissement et de participer au désendettement de leurs établissements, cette démarche est encore inégalement avancée comme en témoigne l'analyse des actions conduites par les trois principaux le centre hospitalier universitaire (CHU).

a) Les Hospices civils de Lyon

Les Hospices civils de Lyon, confrontés à un déficit hors DNA de 94 M€ en 2008, mettent en œuvre un plan de retour à l'équilibre dont font partie intégrante les gains réalisés par une politique immobilière active.

Dans le cadre d'un schéma directeur immobilier, une politique de cession de grande ampleur a été engagée, couplée à des objectifs d'optimisation de la gestion : augmentation des loyers, réduction des taux de vacance, examen de la situation des logements soumis à la loi de 1948, normalisation progressive de la situation des locaux mis à disposition de manière gratuite ou préférentielle.

Un inventaire précis et chiffré du patrimoine privé a été réalisé et des critères d'arbitrage ont été définis pour la cession ou la conservation des immeubles d'habitation. La politique de valorisation concerne également les biens hospitaliers désaffectés comme l'Hôtel Dieu.

La reconversion de l'Hôtel-Dieu à Lyon

L'Hôtel-Dieu de Lyon est un bâtiment hospitalier datant du XVIIème siècle qui, après transfert de toutes ses activités médicales dans des structures plus modernes, a fermé en décembre 2010.

Sa reconversion a fait l'objet d'études et de discussions depuis plusieurs années au sein d'un comité de pilotage associant le directeur général des Hospices civils de Lyon, le maire et président du Grand Lyon et le président de la commission médicale d'établissement. Un compromis de bail à construction pour 94 ans a été signé en février 2011 avec un acquéreur qui doit reconvertir le site hospitalier en un complexe accueillant un hôtel de luxe, des bureaux, des commerces, un centre de conférence et un musée de médecine.

Le faible rendement financier de l'opération pour les Hospices civils de Lyon (90 M€ capitalisés sur toute la période de 94 ans) est expliqué par l'importance du coût de reconversion qui pèse sur le repreneur du fait notamment des contraintes architecturales liées au classement des bâtiments au titre des monuments historiques.

Les résultats de la DNA des Hospices civils de Lyon sont passés de 10 M€ en moyenne par an entre 2004 et 2006 à 18,9 M€ en 2009 et 32,4 M€ en 2010 (dont 64 % de produits de cession). En 2011 et 2012, un résultat net de près de 40 M€ est attendu notamment grâce à une opération de cession d'un portefeuille d'immeubles. L'intégralité des recettes dégagées par la DNA est affectée au financement des investissements de l'hôpital.

b) L'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille

L'inventaire réalisé en 2003 par l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille a permis de détailler l'étendue du patrimoine, son état

d'occupation, son état d'entretien et la valeur vénale et locative des biens.

La stratégie immobilière définie en 2008 est prioritairement axée sur les cessions dont les produits se sont élevés à 15 M€ en 2010 et devraient atteindre 20 M€ en 2011, l'établissement prévoyant 92 M€ de recettes entre 2009 et 2014.

Cette politique de cessions a pour corollaire une réduction substantielle des logements mis à disposition des agents, l'AP-HM considérant que le marché immobilier marseillais permet à ses salariés de se loger à des conditions acceptables dans le secteur privé.

La valorisation du patrimoine désaffecté est plus complexe.

Le regroupement des activités hospitalières sur les deux sites principaux de La Timone et de l'Hôpital Nord a permis un certain nombre d'opérations de cessions : l'Hôtel-Dieu a été vendu à la ville de Marseille en 2007 pour 9,9 M€ et le centre dentaire Gaston Berger devrait également être cédé. L'hôpital Sainte-Marguerite doit être reconverti en un site de soins de suite et de réadaptation et de gériatrie. En revanche, l'hôpital Salvator, au sud de la ville, fait, pour partie, l'objet de projets de reconversion pour des activités médicales ou médico-sociales. Ces projets, portés notamment par des médecins, ont été conduits sans concertation préalable avec l'agence régionale de santé et n'ont pas encore démontré leur pertinence en termes d'organisation territoriale de l'offre de soins et de viabilité financière.

c) L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris

L'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris n'a pas eu jusqu'à présent de stratégie explicite de valorisation de son patrimoine privé alors même que les enjeux financiers étaient importants et que sa situation financière nécessite de mobiliser toutes les recettes annexes envisageables[479].

Les plans stratégiques 2001-2004 et 2005-2009 n'ont pas tracé d'orientations d'ensemble. Seul était inscrit dans le premier plan un objectif d'augmentation du nombre de logements pour le personnel, mais sans qu'en soient précisées les modalités de mise en œuvre.

Pour autant, de nombreuses cessions sont intervenues ces dix dernières années, pour un montant total de 343 M€, l'essentiel (254 M€)

[479] L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris a affiché en 2010 un déficit de 70 M€ et une dette de plus de 2 Md€ pour un budget de 6 Md€.

portant sur des sites hospitaliers désaffectés. Dans le domaine « de la DNA », les ventes ont concerné les biens les plus éloignés de l'activité hospitalière (théâtre Mogador, mosquée de Bobigny, terrains agricoles ou urbains, etc.). Mais, durant cette même période, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris a également procédé à des acquisitions, notamment foncières pour la construction de logements et de lots de copropriété pour un montant total de 19 M€.

Le nouveau plan stratégique 2010-2014 prévoit de mettre en œuvre une « politique active et cadencée de cessions » et une « politique tarifaire adaptée et conforme à la réglementation » pour les activités locatives du domaine privé. Un premier document visant à définir une stratégie patrimoniale d'ensemble a été présenté au conseil de surveillance le 15 juin 2011. Semble ainsi se dessiner une stratégie plus affirmée de valorisation globale (patrimoine hospitalier et patrimoine non affecté), même si les objectifs-cibles ou encore le rythme des opérations de cession n'apparaissent pas encore clairement.

B - Une politique délicate à mettre en œuvre

Pour développer une politique patrimoniale active, les établissements doivent surmonter plusieurs défis : définition d'une stratégie de valorisation claire, mobilisation d'expertise, maîtrise de l'encadrement juridique et des contraintes techniques.

1 - La définition d'une stratégie patrimoniale

La détermination d'une stratégie est indispensable pour guider les arbitrages entre conservation ou cession des biens. Plusieurs options sont en effet possibles.

Un établissement déficitaire peut être incité à céder un bien si son rendement est inférieur au coût de l'emprunt. Il peut choisir de procéder à des ventes en blocs, en privilégiant la perception d'une recette rapide, ou au contraire vendre par lots pour ne pas déséquilibrer un marché local. Un établissement en équilibre pourra avoir un raisonnement différent et choisira d'arbitrer entre cession et conservation en fonction de leur rendement respectif.

La stratégie définie doit, en tout état de cause, faire l'objet d'une formalisation et d'une large publicité : élaboration d'un schéma directeur spécifique, délibération du conseil de surveillance, communication auprès des salariés et des différentes parties prenantes. Ce n'est cependant que rarement le cas, les opérations étant le plus souvent gérées

au coup par coup, sans vision d'ensemble, au gré des opportunités ou en fonction des contraintes financières du moment.

L'élaboration d'un document d'orientation de la politique immobilière définissant ses objectifs, les critères d'arbitrage entre optimisation et cession, et les modalités de mise en œuvre, notamment en termes de calendrier, devrait devenir une annexe obligatoire des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre les établissements et les agences régionales de santé.

Un tel dispositif permettrait de davantage recourir aux possibilités ouvertes depuis la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés[480] en sécurisant les échéances des opérations. Les établissements publics de santé peuvent, en effet, désormais anticiper le déclassement d'un bâtiment hospitalier jusqu'à trois ans avant le départ effectif des services, ce qui permet d'anticiper la vente, voire l'encaissement d'une partie des produits de cessions.

Toutefois, rares sont encore les établissements qui font usage de cette faculté[481] et les promoteurs immobiliers restent hésitants à s'engager trop en amont de la libération des services hospitaliers du fait des possibilités de dérive des délais de construction des nouveaux bâtiments prévus pour accueillir les activités transférées.

2 - L'acquisition d'une compétence immobilière spécifique

La question de la compétence se pose différemment selon les catégories d'établissements.

L'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, les Hospices civils de Lyon et l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille sont dotés d'un patrimoine privé important et confrontés à des problématiques récurrentes de reconversion de sites hospitaliers, mais ils disposent des compétences internes nécessaires à la gestion du patrimoine.

Les autres centres hospitaliers universitaires n'ont, le plus souvent, pas un service spécifique, mais peuvent s'appuyer sur un chargé de mission en charge de la DNA si la composition du patrimoine le justifie. Les opérations de valorisation d'anciens sites hospitaliers sont

[480] Article L. 6148-6 du code de la santé publique qui renvoie à l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

[481] L'usage de ces nouvelles dispositions juridiques peut aussi présenter un risque financier pour l'établissement qui devra indemniser l'acquéreur s'il ne parvient pas à désaffecter le site dans le délai de trois ans.

alors, en général, suivies en direct par le directeur général et l'équipe de direction (directeur des finances, directeur des travaux notamment).

Les petits établissements, dotés d'un patrimoine privé limité ou inexistant, ne sont confrontés que de manière ponctuelle à une opération de cession et ne disposent pas des personnels compétents en interne.

Pour mener à bien des opérations complexes, la plupart des établissements doivent donc se tourner vers des prestataires de services spécialisés que ce soit pour recenser le patrimoine existant, définir une stratégie de valorisation ou la mettre en œuvre.

L'élaboration des cahiers des charges demeure cependant une tâche à assumer directement sans que les compétences de l'établissement soient toujours à hauteur de problématiques parfois complexes. La mutualisation entre établissements, permettant aux plus petits d'entre eux de profiter de l'expérience développée par d'autres plus importants peut à cet égard être un moyen de partager les compétences.

3 - Une maîtrise nécessaire des contraintes juridiques et techniques

Les opérations de valorisation du patrimoine privé peuvent se heurter à des difficultés liées à l'encadrement réglementaire des processus de cession et à des servitudes liées à son origine (dons et legs), le plus souvent surmontables, mais qui peuvent en revanche allonger les délais de cessions et parfois peser sur le prix de vente.

a) Des incertitudes juridiques sur le régime des cessions

Depuis la loi hôpital, patients, santé, et territoires du 21 juillet 2009 (loi HPST), le directeur d'établissement est compétent pour conclure les acquisitions, aliénations, échanges d'immeubles et leur affectation ainsi que les baux de plus de dix-huit ans, après concertation avec le directoire et avis du conseil de surveillance. Ces décisions de gestion immobilière sont exécutoires dès leur réception par l'agence régionale de santé.

L'acte de déclassement du bien est également de la compétence du directeur, même si celle-ci est encadrée. En effet, les biens du domaine public, c'est-à-dire affectés au service public comme c'est le cas pour un bâtiment hospitalier, sont inaliénables. Avant de procéder à une cession pour un autre usage qu'un service public, l'établissement doit donc s'assurer que le bâtiment a été désaffecté matériellement et déclassé par un acte juridique spécifique.

Le rôle de France Domaine dans la cession des biens hospitaliers et la détermination du prix de mise en vente n'est pas défini clairement. Plusieurs questions demeurent posées depuis le changement de statut des établissements publics de santé sur le caractère obligatoire ou non de l'avis, le champ de l'avis (uniquement sur les conditions financières de l'opération ou plus largement sur son opportunité comme c'est le cas pour l'Etat), la portée de l'avis et sur la nécessité ou non qu'il soit conforme.

De manière générale, les conséquences de la loi hôpital, patients, santé, et territoires du 21 juillet 2009 sur l'encadrement juridique des opérations immobilières des établissements de santé n'ont pas été anticipées. Leur nouveau statut d'établissement public d'Etat a en effet des conséquences en termes de cessions, mises à bail, acquisitions, échanges et autorisations d'urbanisme. Les incertitudes sur l'état du droit applicable ont pu freiner les projets de mise en vente de certains établissements. Elles sont également sources potentielles de contentieux sur toutes les transactions immobilières (acquisitions comme cessions) réalisées depuis le 21 juillet 2009 et les autorisations d'urbanisme arrêtées depuis cette date sur les biens hospitaliers.

Un groupe de travail a été tardivement mis en place au premier semestre 2011 par le ministère de la santé pour clarifier ce cadre juridique et devrait permettre de préciser certaines règles. Il importe que ces clarifications indispensables puissent être désormais apportées dans les meilleurs délais.

b) La révision des conditions et charges liées aux dons et legs

La méconnaissance par les établissements du droit applicable aux servitudes qui pèsent sur les dons et legs, les plus courantes étant l'inaliénabilité et la destination (affectation du don à une fonction précise), a souvent fait hésiter les établissements à réaliser des opérations de cessions.

Or les dispositions du code de la santé publique et du code civil permettent de réviser (par une procédure soit administrative soit judiciaire) les conditions d'un legs ou d'une donation lorsque l'exécution de la condition ou de la charge est devenue « extrêmement difficile ou sérieusement dommageable ».

La jurisprudence est d'ailleurs plutôt favorable aux établissements et considère, par exemple, que la condition d'inaliénabilité ne peut être perpétuelle. Un bien légué et grevé de conditions peut ainsi être cédé dès lors que les conditions d'une activité de soins de qualité ne sont plus

réunies et que les produits de la cession sont affectés à un nouvel investissement hospitalier. Il en est allé ainsi de l'hôpital Boucicaut de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, légué par la veuve du fondateur du Bon Marché, dont le produit de la vente a été employé à la construction de l'hôpital européen Georges Pompidou.

III - La nécessité d'un pilotage national et régional plus affirmé

Alors que la très grande majorité des établissements publics de santé ne peuvent pas réussir seuls une politique de valorisation de leur patrimoine privé, l'implication des administrations centrales et régionales sur ces sujets n'a longtemps pas été à la hauteur des enjeux.

Le plan « Hôpital 2007 » (2003-2007) qui a contribué à accroître les surfaces hospitalières et à désaffecter d'anciens sites hospitaliers, n'a ainsi que très marginalement pris en compte la cession de ces derniers dans le financement des investissements nouveaux. Des initiatives ont, toutefois, été prises, tardivement, mais des modes de pilotage plus efficaces sont encore à définir.

A - Des initiatives tardives et limitées

Les administrations centrales et les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) puis de santé (ARS) ne se sont longtemps pas intéressées à la valorisation du patrimoine privé. Les directions concernées - direction générale de l'offre de soins (DGOS) au ministère de la santé et direction générale des finances publiques (DGFIP) au ministère chargé du budget - n'ont pas cherché ensemble à obtenir une vision patrimoniale fiable, ni sur un plan comptable ni en termes d'inventaire physique.

L'analyse de la situation financière des établissements faite par les agences régionales se focalise encore sur les résultats d'exploitation et non sur les bilans qui permettraient d'appréhender l'état de l'actif et d'entrer dans une logique de gestion patrimoniale.

Un pilotage plus actif des dossiers immobiliers a toutefois cherché récemment à s'affirmer : un outil de recensement du patrimoine est en cours de mise en œuvre et la démarche expérimentale d'appui à la valorisation de leur patrimoine proposée aux établissements a été tout dernièrement amplifiée.

1 - L'inventaire physique général : un projet lourd et encore inabouti

Il n'existe pas d'inventaire national du patrimoine immobilier des hôpitaux, affecté aux soins ou non.

Aussi la direction générale de l'offre de soins (DGOS) a-t-elle conduit, avec l'aide de l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP), en 2010 un groupe de travail chargé d'élaborer un outil de recensement de ce patrimoine. Le développement informatique a été confié à l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH).

Cet outil de recensement qui devrait être déployé en 2012 n'est pas spécifique au patrimoine privé mais vise, au premier chef, la gestion par les établissements de l'ensemble de leur patrimoine hospitalier avec 60 indicateurs répartis selon 4 axes[482]. Il ne constitue pas simplement un inventaire normalisé et consolidé des biens concernés, préalable pourtant indispensable à la mise en œuvre d'une politique patrimoniale, mais correspond plutôt à un observatoire de la gestion immobilière hospitalière.

Sa mise en œuvre est très lourde et dépend directement de la capacité et la motivation des établissements à alimenter la base de données. Les établissements de taille modeste n'auront probablement pas les moyens internes pour renseigner les indicateurs demandés.

La réussite de cet outil suppose la mise en place d'un certain nombre de pré-requis recensés par l'Agence nationale d'appui à la performance : identifier des référents dans chaque établissement et chaque agence régionale de santé, mettre en place une animation du réseau de référents, et, enfin, créer, grâce à cet inventaire, un outil de pilotage pour les établissements de leur politique patrimoniale en permettant le parangonnage entre établissements comparables.

2 - L'expérimentation d'une démarche d'aide à la valorisation

Depuis 2006, la Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) au sein du ministère de la santé avait initié une démarche d'expérimentation, en collaboration avec la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense, qui

[482] Maîtrise des risques règlementaires, sanitaires et techniques ; adaptation fonctionnelle des locaux ; performance environnementale ; maîtrise des coûts immobiliers et de la valeur du patrimoine.

dispose d'une grande expérience au titre des emprises militaires, pour assister, dans un premier temps, deux établissements hospitaliers (Toulon et Blois), puis quatre autres établissements (Dunkerque, Voiron, Grasse et Courcouronnes) dans leur projet de reconversion de sites.

L'Agence nationale d'appui à la performance, qui a remplacé la MAINH en octobre 2009, a poursuivi ces projets.

Le mode opératoire repose sur l'appel à un prestataire privé pour élaborer une étude de reconversion (diagnostic, scénarii, cahier des charges pour le scénario cible) et sur l'organisation des discussions avec les collectivités locales et les autres acteurs du projet d'aménagement. L'Agence nationale d'appui à la performance assiste techniquement le directeur d'établissement et prend à sa charge l'intégralité des frais d'étude.

L'état d'avancement des quatre dossiers ne permet pas de juger de l'efficacité de cet accompagnement, puisqu'aucun des projets de cession n'a encore abouti à une vente effective, même si ceux de Dunkerque et Courcouronnes font aujourd'hui l'objet d'un compromis de vente.

Avant qu'un bilan complet n'ait pu être ainsi dressé, un nouvel appel à projet a été lancé en juillet 2011 pour accompagner une douzaine d'établissements. Pour la première fois, la contractualisation est tripartite et associe également les agences régionales de santé. D'ores et déjà, plusieurs établissements ont fait part de leur intérêt, attestant d'un fort besoin de soutien et d'appui.

B - Un mode de pilotage et d'assistance à construire

Si la prise de conscience des enjeux liés à une gestion plus active du patrimoine hospitalier se développe progressivement, les objectifs de cette politique et le mode de pilotage restent à définir et à mettre en œuvre.

1 - Le préalable : la définition d'une politique nationale et sa déclinaison par les ARS

La politique immobilière des établissements publics de santé doit faire l'objet d'une action déterminée entraînant une mobilisation de l'ensemble des acteurs. Il importe ainsi que le ministère de la santé en fixe les grands objectifs et en précise les modalités. Dans cette perspective, la question de la détermination, chaque année, d'un objectif global chiffré de recettes de cessions pourrait être examinée.

Pour assurer une cohérence des politiques publiques, l'élargissement des compétences du conseil de l'immobilier de l'Etat[483] au secteur hospitalier pourrait également être envisagé, dès lors que les établissements de santé sont devenus des établissements publics de l'Etat.

Fortes d'une orientation stratégique nationale claire et assumée, les agences régionales de santé (ARS) devraient décliner cette politique au niveau régional. A partir des schémas directeurs immobiliers réalisés par les établissements, eux-mêmes annexés obligatoirement aux contrats d'objectifs et de moyens, et de l'outil national de recensement en cours de conception, elles pourraient élaborer à terme un schéma immobilier régional et intégrer les problématiques immobilières dans les projets régionaux de santé.

Parallèlement, les agences régionales devraient subordonner les investissements et le recours à l'emprunt à la mobilisation du patrimoine privé lorsque l'établissement en possède. Cette démarche permettrait de mutualiser de manière indirecte les produits de cessions entre établissements richement dotés et ceux qui ne le sont pas, ces derniers pouvant ainsi bénéficier si besoin, à niveau global inchangé, de crédits complémentaires d'aide à l'investissement.

2 - La nécessité d'une structure nationale d'assistance à la valorisation

Confier la valorisation du patrimoine immobilier hospitalier non affecté aux soins à une entité unique, à compétence nationale, répondrait à des objectifs d'externalisation d'une mission non stratégique pour l'hôpital, de professionnalisation du processus et de meilleure efficience grâce à la mutualisation des sites à valoriser.

Ce choix a été fait pour la valorisation des actifs du ministère de la défense avec la création de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers en 1987. Toutefois, un schéma de centralisation obligatoire, qu'il s'accompagne ou non d'un transfert de la propriété des biens à un

[483] Créé en 2006, il est composé de deux députés et de deux sénateurs, de représentants de la chambre des notaires de Paris, de l'ordre des géomètres experts et du conseil national des barreaux, de six personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public et des entreprises privées et d'une personnalité étrangère qualifiée dans la gestion et la valorisation des patrimoines publics. Il a pour mission de formuler des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Il suit et évalue, pour le compte du ministre chargé du budget, l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État.

organisme national, pose des difficultés juridiques et culturelles inhérentes à l'autonomie des établissements publics de santé et peut ne pas être la meilleure réponse pour des projets qui nécessitent une très bonne connaissance des enjeux locaux.

Le schéma d'un pilotage décentralisé dans lequel le directeur de l'hôpital reste compétent dans la conduite des opérations, une fois approuvé par l'agence régionale de santé son schéma directeur immobilier, mais peut faire appel, s'il le souhaite et si l'agence régionale donne son accord, à une structure d'assistance de niveau national, constitue sans doute une réponse mieux adaptée au fonctionnement des hôpitaux. Un tel organisme d'appui pourrait à la fois apporter le soutien technique et juridique nécessaire et intervenir dans le dialogue avec les collectivités locales comme un tiers permettant de résoudre des situations de blocage.

Les missions de l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP), qui comprennent déjà la politique immobilière, avec un volet d'accompagnement aux cessions, pourraient être expressément complétées par la loi pour s'étendre au patrimoine privé. L'objet actuel de l'ANAP est en effet « d'améliorer le service rendu aux patients et aux usagers »[484], ce qui semble réduire son accompagnement des établissements à l'immobilier affecté aux soins.

[484] Article L. 6113-10 du code de la santé publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion du patrimoine privé, non affecté aux soins, n'a pendant longtemps et, à quelques exceptions près, pas fait l'objet d'une politique active et efficace. Les établissements ont donné priorité à son utilisation pour le logement de leurs personnels dans des conditions mal maîtrisées ou à sa réutilisation pour des activités annexes au détriment souvent de sa cession.

Les cessions sont de fait demeurées rares ou effectuées à un prix qui tenait moins compte de la valeur de marché des emprises dans une optique d'optimisation des recettes que des projets de substitution que pouvaient porter d'autres acteurs, en particulier les communes. Les administrations de tutelle n'ont pris que récemment conscience de son potentiel de valorisation dans un contexte marqué par des restructurations immobilières massives et l'importance des contraintes financières.

La valorisation du patrimoine privé ne peut toutefois certes pas à elle seule résoudre la question des déficits et de l'endettement hospitaliers et du financement des investissements. Elle participe cependant de la nécessité absolue de mobiliser toutes les possibilités de ressources et toutes les marges d'efficience dans un cadre financier durablement très contraint.

Le ministère de la santé doit ainsi impérativement se doter d'une stratégie claire et mobilisatrice, qu'il s'agisse du logement des agents dont les dérives exigent une réaction immédiate ou des modalités de cession à préciser.

Il importe à cet égard, que, sous le contrôle des agences régionales de santé, les établissements établissent des schémas directeurs immobiliers soumis à approbation et opposables à l'ensemble des acteurs. Confrontés à des situations souvent d'une grande complexité sans disposer la plupart du temps des compétences techniques, juridiques et financières nécessaires, ils doivent pouvoir s'appuyer sur une structure d'assistance qui leur permette, sur la base d'une saisine volontaire, de conduire des négociations de cession dans une relation plus équilibrée tant avec les communes qui maitrisent leur plan local d'urbanisme qu'avec des acquéreurs potentiels.

A cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *améliorer l'information budgétaire et comptable relative au patrimoine immobilier hospitalier privé en précisant systématiquement dans annexes aux états financiers la valeur de marché des biens non affectés aux soins ;*

2. *mettre fin aux dérives de la politique de logement des établissements en :*
   - *réservant strictement les logements de fonction aux seuls agents dont la présence est indispensable pour raisons de sécurité et, s'agissant des cadres de direction, exclusivement aux chefs d'établissement avec obligation de logement sur le site ;*
   - *redéfinissant la politique d'attribution et de tarification des logements pour utilité de service ;*
   - *réservant aux hôpitaux situés dans des zones à forte pression immobilière la possibilité de mise à disposition de logements sur critères socio-professionnels précis au personnel hospitalier et en évaluer régulièrement les résultats et les coûts ;*
3. *rendre obligatoire la rédaction d'une annexe au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens des établissements portant schéma directeur immobilier, intégrant lorsque cela apparaît utile une réflexion particulière sur la valorisation du patrimoine non affecté ;*
4. *clarifier rapidement les dispositions juridiques s'appliquant aux actes de gestion du patrimoine après la loi HPST du 21 juillet 2009, notamment la portée des avis de France Domaine et le périmètre d'application du droit de priorité des communes ;*
5. *définir une stratégie immobilière au niveau national et élargir la mission du conseil de l'immobilier de l'Etat au secteur hospitalier ;*
6. *affirmer le rôle des agences régionales de santé (ARS) dans le pilotage de la politique immobilière en créant les outils (schémas directeurs immobiliers) permettant d'optimiser la valorisation du patrimoine et en prenant systématiquement en compte le potentiel de valorisation du patrimoine privé dans le financement des investissements ;*
7. *inclure explicitement dans les missions de l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP) la fonction d'assistance à la valorisation de l'ensemble du patrimoine hospitalier.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	972
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	975
Directrice générale de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)	977
Directeur général des hospices civils de Lyon	983
Directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)	986
Directeur des hospices civils CH Philippe Le Bon	989
Directeur de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP)	990

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

Les observations de la Cour sur ce que la communauté hospitalière publique appelle couramment Dotation Non Affectée (DNA) rejoignent les axes d'amélioration de la gestion que mes services mettent en œuvre.

Pour en venir aux questions essentielles posées par la Cour, je partage ses conclusions sur trois points qui me semblent en effet devoir être mis en exergue.

En premier lieu, il est effectivement indispensable, de définir une stratégie nationale d'optimisation de la gestion du patrimoine hospitalier (proposition n° 5). Cette stratégie existe depuis fin 2009, date à laquelle elle a été lancée autour des axes suivants :

- articuler de nouveaux projets d'investissement avec d'anciens projets financés, notamment par les plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 ;

- favoriser des démarches d'optimisation de la gestion de patrimoine comprenant les reconversions, les cessions, ou la dynamisation de la gestion dans un cadre juridique complexe ;

- développer des compétences et des ressources consacrées à la gestion de patrimoine.

Le socle de cette politique réside dans la mise en place d'un observatoire du patrimoine immobilier hospitalier (dit « inventaire du patrimoine »), partagé entre les établissements publics de santé (EPS), les agences régionales de santé (ARS), la direction générale de l'offre de soins (DGOS). Cet observatoire doit permettre d'améliorer la connaissance de ce patrimoine, de mieux maîtriser les risques réglementaires, sanitaires et techniques, d'intégrer la performance environnementale, et de professionnaliser sa gestion par les établissements de santé. Le déploiement national de cet outil aura lieu en 2012.

La gestion du patrimoine privé des établissements publics de santé varie selon les établissements, constituant en conséquence une ressource potentielle plus ou moins déjà exploitée. Mais le financement des investissements, comme 1'apurement des déficits des établissements, doit provenir à titre principal d'une exploitation structurellement saine des activités, en particulier de soins, et ne saurait dépendre des seules démarches de valorisation du patrimoine privé. D'ailleurs, dans la très grande majorité des établissements publics de santé, le patrimoine privé n'est pas suffisant pour constituer une réelle ressource d'investissement, facilement mobilisable.

La clarification rapide des dispositions juridiques (proposition n° 4) est en second lieu un préalable, comme peut l'être l'inventaire. Celle-ci, fort complexe en raison de l'imbrication et parfois de la contradiction des normes, est en cours. J'ai demandé à mes services de produire des fiches juridiques ayant vocation à faire l'objet d'une large diffusion en 2012 auprès des établissements et des ARS. Cette clarification, pour porter ses fruits, doit être suivie de modifications des textes, afin de mettre en cohérence les différentes dispositions de valeur législative ou réglementaire.

La question de l'évaluation des biens et des rapports avec les collectivités territoriales me paraît également importante. La difficulté pour certains établissements d'obtenir une estimation fiable de la valeur potentielle d'un bien rend nécessaire le recours à un organe d'évaluation indépendant chargé de 1'évaluation de la valeur marchande des biens les plus importants, en fonction de leur destination. A la lecture de la rédaction de la proposition n° 7 (« Inclure explicitement dans les missions de l'ANAP la fonction d'assistance à la valorisation de l'ensemble du patrimoine hospitalier »), il me semble que la Cour partage cette orientation. Les moyens de l'ANAP doivent être concentrés sur le patrimoine à fort enjeu et non dilués sur l'ensemble du patrimoine hospitalier. Par ailleurs, j'appelle votre attention sur le fait que l'ANAP est déjà habilitée à appuyer les établissements publics de santé dans la valorisation de l'ensemble de leur patrimoine, qu'il appartienne au domaine public ou au domaine privé. A cet égard, la procédure d'autorisation de l'ARS préconisée par la Cour, afin de permettre à un établissement de recourir à la structure nationale d'appui, ne me paraît pas nécessaire. Quant au transfert de la propriété des biens d'établissements publics à une structure centralisée, elle poserait des problèmes importants, notamment juridiques, comme le relève la Cour. Je n'y suis donc pas favorable, comme je ne suis pas favorable à la définition d'un objectif annuel national du montant des cessions qui risquerait de conduire certains à réaliser possiblement des opérations à un moment inopportun et à des conditions défavorables au regard du marché immobilier.

Si je partage les propositions précédentes sous les réserves et nuances exprimées ci-dessus, je tiens à apporter les précisions suivantes relatives aux autres recommandations.

S'agissant de la fiabilité des comptes de la DNA, le constat que je fais n'est pas une « absence de règles claires », mais une hétérogénéité des pratiques comptables. En effet, les règles et les mécanismes de contrôle existent ; il convient avant tout de veiller à leur bon usage, par exemple à travers les bonnes imputations comptables et les choix d'amortissement qui permettent à la fois de garantir une vision sincère de la situation de 1'établissement et une bonne gestion de ses ressources.

Concernant l'évaluation de la valeur des éléments d'actif de la DNA, la Cour préconise la valeur de marché, qui est d'ailleurs une composante de l'inventaire du patrimoine. Actuellement, la comptabilisation des actifs est réalisée selon la méthode des coûts historiques. Cela étant, dans le respect du principe de prudence, rien n'interdit, dans l'inventaire de l'ordonnateur et, le cas échéant, dans les annexes des états financiers, si ces éléments sont significatifs, de mentionner les éventuelles plus-values potentielles au titre des actifs cessibles de la DNA sur la base d'une évaluation en valeur de marché. Il me semble à cet égard important de réserver l'information mentionnée en annexe aux éléments de nature significative ; c'est pourquoi je ne suis pas favorable pour demander une information systématique sur tous les biens. Je suis en revanche partisan de mieux faire apparaître les liens entre les projets d'investissements passés et futurs et la nécessité de prendre en compte l'ensemble des données financières des établissements.

L'affirmation du rôle des ARS (proposition n° 6) nécessite un travail de fond préalable à toute annonce sauf à mettre celles-ci en difficulté. Je note d'ailleurs que le projet d'insertion ne mentionne pas le contenu des missions à attribuer aux ARS. En outre, l'idée d'une annexe au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) des établissements publics de santé consacrée à un schéma directeur immobilier ne me paraît pertinente qu'à partir d'un certain niveau de DNA. Le rendre obligatoire pour tous les établissements (proposition n° 3) irait à l'encontre d'un appui véritablement opérationnel. Cette obligation, consommatrice de ressources, aurait par ailleurs peu de chances de produire les effets escomptés.

Enfin, le recours à la mission de conseil de l'Etat (proposition n° 5), me paraît contradictoire avec la proposition qui vise à missionner clairement l'ANAP pour évaluer les biens immobiliers.

Je souhaite enfin aborder la question des logements (proposition n° 2). En effet, si le projet pointe à juste titre la question de l'attribution de logements « sur critères socioprofessionnels » à Paris, Lyon et Marseille, il sous-estime à mon sens les problèmes d'attractivité rencontrés par la grande majorité des établissements de santé et les phénomènes de « concurrence sociale » qui peuvent exister entre eux dans certaines zones géographiques. Il me paraît essentiel de doter les établissements d'outils destinés à leur permettre de concevoir et bâtir leur politique sociale dans une dimension plus stratégique et comparative. Dans le cadre du projet de refonte du bilan social, je serai attentif à ce que l'accès au logement des personnels ait lieu dans un périmètre compatible avec leur lieu et leurs conditions d'exercice.

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Vous recommandez la mise en place d'une politique de gestion active du patrimoine immobilier au sein des établissements publics de santé, et la définition d'une stratégie immobilière pluriannuelle, dont les grands axes seraient définis par le niveau national. Une juste valorisation des biens appartenant au domaine privé devient un enjeu prioritaire dans le contexte budgétaire actuel. C'est pourquoi je partage pleinement cet objectif.

La première condition de réalisation de cet objectif est, comme vous l'identifiez, d'améliorer notre connaissance du patrimoine physique détenu par les hôpitaux et d'évaluer le plus précisément possible leur valeur de marché. Je partage à ce titre votre recommandation visant à améliorer l'information comptable relative au patrimoine immobilier hospitalier privé en précisant systématiquement dans les annexes aux états financiers la valeur de marché des biens non affectés aux soins. Cette clarification doit permettre aux tutelles nationales et régionales de disposer d'une vision consolidée, exhaustive et fiable, du patrimoine hospitalier privé et de sa valorisation potentielle.

L'élaboration de schémas directeurs immobiliers, à l'image de qui est fait par l'État et ses opérateurs dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) me paraît être un outil adapté pour structurer le dialogue de gestion entre l'Agence régionale de santé (ARS) et les établissements, disposer d'une cartographie permettant d'identifier les potentialités de cessions au niveau de chaque site et d'élaborer une stratégie régionale de valorisation. Cette lisibilité de moyen terme pourrait venir à 1'appui des hypothèses retenues dans le cadre des états prévisionnels de recettes et de dépenses et des plans globaux de financement pluriannuels, reposant sur des hypothèses de cessions parfois difficiles à expertiser.

Par ailleurs, je soutiens votre proposition consistant à demander aux ARS de prendre en compte systématiquement le potentiel de valorisation du patrimoine privé dans les plans de financement des investissements que soumettent les établissements.

Un enjeu particulier concerne la partie du patrimoine privé affecté au logement des personnels. Vous recommandez à ce titre, d'une part, de rationaliser les dispositifs relatifs à l'attribution de logements de fonction aux personnels de direction et, d'autre part, de mieux cibler la mise à disposition de logements au profit des personnels sur critères socio-professionnels et de les soumettre à évaluation régulière. Je suis bien entendu favorable à la poursuite de la rationalisation de la politique de logement de fonction, et à une plus grande transparence en la matière.

Toutefois, à l'instar des réformes menées au sein de la fonction publique d'État, une telle politique nécessitera une analyse détaillée, exhaustive et fiabilisée de la situation des logements de fonction. Notamment, une évaluation fine du coût que représenterait l'attribution à l'ensemble des fonctionnaires en poste occupant actuellement un logement pour nécessité absolue de service d'une indemnité compensatrice de logement devra être réalisée, afin que la suppression des logements de fonction pour les personnels de direction autre que les chefs d'établissement soit bien réalisée dans un objectif d'économie. S'agissant des logements attribués pour utilité de service, les dispositions du décret du 8 janvier 2010 entrant en vigueur en janvier 2013 vont obliger les agents ainsi logés à s'acquitter du versement d'un loyer.

Cependant, cette mise en conformité pourrait coûter plus cher aux établissements car le montant des gardes et astreintes réalisées pourrait être supérieur à ce que rapportera le montant des loyers s'ils sont établis en dessous des prix du marché. L'opportunité financière de cette mesure reste donc soumise à une étude exhaustive des situations individuelles.

Je partage votre recommandation consistant à définir une stratégie immobilière au niveau national et je suis prête à analyser votre proposition consistant à déterminer chaque année un objectif global chiffré de recettes de cessions.

Vous proposez enfin d'élargir la mission du conseil immobilier de l'État au secteur hospitalier et d'identifier une structure nationale d'assistance à la valorisation des biens. Les établissements de santé, en lien avec les ARS, peuvent s'appuyer sur l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), dans le cadre des accompagnements à la valorisation des biens qu'elle conduit depuis 2010.

REPONSE DE LA DIRECTRICE GENERALE DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE-HOPITAUX DE PARIS

Ce projet appelle de ma part un certain nombre de remarques que je vous remercie de bien vouloir prendre en compte.

I – Un enjeu financier mal connu

Si une amélioration continue des systèmes de comptabilité analytique est évidemment souhaitable, il convient de préciser que les activités actuellement exploitées dans le périmètre défini du budget annexe de la DNA font l'objet d'une comptabilité analytique précise, par domaine et type d'activité et pour les immeubles, de comptes de gestion par immeuble.

Pour les immeubles, les dépenses sont suivies en différenciant les charges récupérables et non récupérables sur locataires. Les charges imputées sur le budget DNA ne paraissent pas sous-évaluées à l'AP-HP en ce qui concerne l'exploitation immobilière et locative du domaine privé.

La comptabilité analytique reposait sur le progiciel de gestion locative ESTIA et des tableaux de retraitement EXCEL. Elle sera améliorée grâce aux interfaces entre ESTIA et EIFEL (Nouveau Système d'Information de gestion pour des domaines économiques et financiers). Les dépenses directes par immeuble feront l'objet dans EIFEL d'un suivi très précis par élément de projet.

Concernant la connaissance de l'estimation de la valeur financière du patrimoine immobilier de son domaine privé, il y a lieu de rappeler que les EPS n'ont pas d'obligation légale à procéder à cette valorisation par les valeurs de marché. Par ailleurs, cette question soulève deux difficultés de nature différente sur lesquelles la réglementation pourrait évoluer :

- D'une part, la comptabilité hospitalière ne prévoit pas de revalorisation des actifs « à la valeur de marché ». Il sera donc délicat de maintenir deux références de valeur pour un même bien. A l'inverse, ouvrir cette possibilité aux établissements de santé serait un incitatif puissant et permettrait, notamment aux prêteurs, d'avoir une vision plus juste de l'actif des établissements

- D'autre part, la « valeur de marché » des actifs immobiliers des établissements hospitaliers est extrêmement dépendante de leur usage, lui-même limité par les contraintes d'urbanisme. Le rapport propose de se limiter au patrimoine privé, mais cette proposition n'est pas satisfaisante dans la mesure où le patrimoine hospitalier peut être désaffecté. Séparer artificiellement ces deux patrimoines pose un problème de fond sur la vision complète du patrimoine des établissements. A l'inverse, le patrimoine, récemment désaffecté ou encore public, est affecté de façon considérable

par l'évolution, anticipée ou non des règles d'urbanisme, comme la Cour le souligne par ailleurs.

II – Le logement des personnels

1. Les logements par nécessité de service

Sur la question des logements par nécessité de service, je vous précise que les directeurs de garde sont amenés à réagir, non seulement pour la sécurité des patients, mais également dans de nombreux autres cas comme par exemple les problèmes médico-légaux, les évènements médiatiques, la continuité du service en cas de grève ou le manque d'effectifs par rapport à l'activité, une panne technique et/ou informatique, etc.).

En réponse à l'argument de construction des nouveaux hôpitaux sans logements de fonction, il convient de rappeler que si des hôpitaux relativement récents ont été construits sans logement, c'est justement à cause de l'existence d'un parc du domaine privé.

Ainsi, certains sites hospitaliers n'ont-ils plus de logements de fonction mais nécessitent néanmoins un dispositif de garde de direction (ex : HEGP à l'AP-HP). Les logements dans des immeubles du domaine privé parisiens, notamment dans le 16^{ième} arrondissement pour les cadres de l'HEGP permettent d'assurer une disponibilité très rapide des équipes de direction de ce site (directeurs d'hôpital, directeurs de soins, ingénieurs et techniciens).

A contrario, même avec une indemnité compensatrice de logement encore revalorisée, les cadres de direction ne pourraient se loger à proximité de leur site car l'offre immobilière locative d'appartement familiaux n'existe pas : à supposer que des logements puissent être trouvés, leur coût de location au prix du marché serait supérieur à l'indemnité compensatrice de logement, comme l'indique d'ailleurs la Cour.

Le statut des directeurs prévoit le logement par nécessité de service en compensation de l'obligation de garde et le décret du 8 janvier 2010 en précise les modalités de concession. En revanche, le statut des directeurs exclut le versement d'astreintes comme d'ailleurs de toute heure supplémentaire même lorsque le travail effectif doit être assuré sans compensation. L'AP-HP ne peut qu'appliquer les textes réglementaires en ce domaine.

Je tiens de surcroît à souligner que l'AP-HP étant un seul et même Etablissement public de santé, les Directeurs d'hôpitaux sont tous affectés au sein de l'EPS qu'ils exercent leurs fonctions sur les sites hospitaliers des groupes ou dans des Pôles d'Intérêt Commun (PIC) notamment au siège de l'AP-HP.

S'il est vrai que l'organisation actuelle des gardes doit évoluer pour mieux équilibrer la charge des nécessités de service pour les cadres de direction, le nombre global de gardes à assurer pour l'ensemble des groupes hospitaliers, PIC et sites hospitaliers nécessite pleinement que tous les cadres de direction soient logés par nécessité absolue de service.

2. Logements sur critères professionnels et sociaux

- En ce qui concerne la lisibilité de la mise en œuvre de la politique de logement social :

La pertinence d'une politique de logement social peut être discutée, encore qu'elle fasse l'objet d'un axe fort du projet professionnel et social du plan stratégique de l'AP-HP approuvé par les autorités de tutelle, dans une période où les pouvoirs publics sont particulièrement insistants sur la responsabilité sociale des organismes publics.

Il est inexact d'écrire que la mise en œuvre de cette politique est peu lisible en matière d'attribution : les critères d'éligibilité sont précis et connus, les dossiers de demande instruits avec des critères pondérés selon une grille élaborée en concertation avec les correspondants logement et assistantes sociales des hôpitaux et l'ensemble des organisations syndicales qui sont représentées au sein de la commission d'attribution qui est paritaire.

Les demandes, propositions et attributions font l'objet d'un suivi informatique exhaustif et précis dans le progiciel de gestion locative ESTIA et font l'objet de statistiques présentées et diffusées annuellement.

Les documents correspondant à la démarche de préparation et suivi des commissions ainsi que les états et présentations statistiques ont été fournis à la Chambre régionale des comptes qui en a remarqué la qualité. (Un représentant de la Chambre a au demeurant assisté à une commission d'attribution et a pu constater le professionnalisme de l'instruction des dossiers)

- En ce qui concerne le logement social des agents de l'AP-HP en forte difficulté objective :

L'AP-HP tient à attirer l'attention sur le fait que le fonctionnement des hôpitaux ne repose pas que sur des infirmières ou des cadres. Les agents de catégorie C dont les aides-soignants, y apportent des contributions essentielles. Ils peuvent être soumis à des accidents de la vie, à la suite de séparations notamment, qui aboutissent à des situations difficiles pour des femmes chargées de famille travaillant en horaires décalés. Soutenir ces agents en cas de difficultés de logement a une importance manifeste en matière de présence au travail et d'employabilité.

L'AP-HP ne peut que regretter que le contexte de forte tension au niveau du marché du logement en Ile-de-France soit une difficulté objective,

non seulement pour le recrutement et la fidélisation des agents des hôpitaux de Paris mais également pour leurs conditions de vie.

L'AP-HP fait observer que des programmes sont subventionnés pour permettre des locations en PLUS (Prêt locatif d'utilité Sociale) et que ces réservations sont en règle générale sur contingent préfectoral (fort mobilisé pour les désignations DALO) ou préemptés par les villes (systématiquement à PARIS).

Pour autant, les villes renvoient le plus souvent les agents demandeurs de logements sociaux de l'AP-HP vers leur employeur considérant que le logement social fait partie des missions de l'AP-HP et refusent de prendre en compte ces demandes en priorité sur leurs contingents.

L'AP-HP a, pour autant, décidé de recentrer encore sa politique de logement sur les personnels infirmiers en réservant 100 studios et F2 qui se libèrent dans son parc de logements en gestion directe par an pour des attributions à de jeunes diplômé(e)s acceptant d'être recrutées sur des postes sensibles en sortie des IFSI de l'AP-HP. L'AP-HP utilise ainsi son patrimoine dans une logique d'attractivité de professionnels dans des métiers en tension.

Je me permets de ce fait d'attirer l'attention sur la nécessité, du fait de la prééminence du critère professionnel, que la Ville de Paris et les collectivités locales de proche banlieue n'excluent pas l'attribution de logement sur critères sociaux pour les agents de l'AP-HP, notamment en situation mono-parentale à la suite d'une séparation conflictuelle.

J'ajoute qu'il convient de relativiser le constat fait sur l'occupation du parc par des personnes non agents de l'AP-HP. D'une part, les clauses de fonction, désormais systématiques, sont récentes. D'autre part, le « retour » des baux emphytéotiques s'accompagne forcément d'une occupation par des personnes extérieures à l'AP-HP et enfin, les droits de réservation ne prévoient pas de possibilité d'instaurer des clauses de fonction. En ce domaine, l'AP-HP fait les meilleurs efforts pour que son parc soit occupé par ses agents, mais fait observer que les droits du locataire prévalent sur les droits de continuité professionnelle.

III – Valorisation du patrimoine

En ce qui concerne l'AP-HP je vous renouvelle les remarques déjà formulées dans mon courrier du 1er septembre 2011 :

- il n'est pas exact de considérer qu'une politique de restructuration active n'a pas été menée, aboutissant à des opérations de cessions importantes tant d'anciens sites hospitaliers que d'éléments de patrimoine du domaine privé. En effet comme le souligne le projet page 18 de très

nombreuses et importantes cessions ont été effectuées depuis 10 ans pour un montant de 343 M€.

- le domaine privé et les immeubles d'habitation en particulier sont globalement bien gérés, même s'il reste des marges de progrès. Leur exploitation dégage un bénéfice hors cession. Une démarche volontariste est menée afin d'en améliorer la gestion.

De même l'AP-HP a eu l'occasion de communiquer sa stratégie patrimoniale à son conseil de surveillance lors de la réunion du 15 juin 2011.

L'AP-HP a eu une stratégie vis-à-vis du patrimoine public avec deux orientations principales : la fermeture de sites (Broussais, Boucicaut, Laennec, Saint-Vincent-de-Paul) pour optimiser son offre de soins et l'autofinancement des investissements majeurs (cessions de Laennec, Boucicaut et Broussais pour financer HEGP, cession de Saint-Vincent-de-Paul pour financer la maternité de Port Royal). Comme le rapport le souligne, HEGP a été financé à plus de 90% par des cessions, ce qui est exemplaire dans le domaine hospitalier. L'AP-HP poursuit cette politique de recomposition de son patrimoine hospitalier, notamment avec la fermeture annoncée de Fernand Widal.

Les cessions effectuées par l'AP-HP ont été nombreuses et n'ont pu être réalisées sans stratégie. Cette stratégie a été validée et accompagnée par le Conseil d'administration, puis le Conseil de surveillance avec des débats très poussés dans la sous-commission des affaires domaniales.

En outre, la stratégie immobilière n'a pas été menée qu'au travers des cessions : d'importantes mises à disposition de terrains ont permis le montage d'opérations pour la réalisation de 6 EPHAD et de 3 MAS depuis ces dernières années.

En ce qui concerne le domaine privé, la stratégie a consisté jusqu'à récemment à céder des biens atypiques, des terres agricoles sans potentiel constructible à long terme et des lots de copropriété isolés.

Comme l'indique votre projet, la cohérence stratégique pour le domaine public et privé n'est pas « à définir » mais est déjà définie, et est en cours de communication de manière plus « assumée » et mise en œuvre, en dépit des pressions externes et internes.

Pour mémoire le plan mis en place récemment à l'AP-HP accélère la cession des logements en copropriété et a ciblé des immeubles non essentiels pour la politique de logement dans les arrondissements du centre de Paris afin de procéder à des ventes au fur et à mesure des libérations de locaux.

Ce plan est élaboré et suivi par le Comité de pilotage stratégique qui a analysé les caractéristiques de chaque immeuble en pleine propriété au

regard de son état patrimonial, son rendement locatif et son potentiel de valorisation.

Je souhaiterais insister tout particulièrement sur le chapitre du rapport consacré aux rôles des collectivités territoriales et de l'Etat.

Vous soulignez à juste titre le rôle très important que joue le maire d'une commune, à travers les règlements d'urbanisme, sur la valorisation des actifs à céder, et la divergence fréquente des intérêts de l'hôpital et de la collectivité.

Il me semble important que l'Etat assure un rôle plus important d'appui auprès des collectivités, au travers du préfet et/ou de l'ARS, afin d'arriver, dans les négociations, à cet équilibre au mieux des intérêts des parties et de la densification de l'habitat voulue par le Grenelle de l'environnement, que vous soulignez dans le rapport.

A contrario, il ne me semble pas utile que le conseil immobilier de l'Etat voit ses compétences élargies au secteur hospitalier, de même pour les services de France Domaine. En effet l'ARS doit être à même de jouer ce rôle de coordination au vu des schémas directeurs immobiliers que chaque hôpital se doit d'élaborer.

De même, le recours à une structure d'assistance de niveau national doit rester facultative et du seul ressort du directeur de l'hôpital, en fonction de ses besoins propres. La Cour souligne à ce titre que cet appui serait d'un intérêt variable en fonction de la maturité des établissements de santé. Une forme de subsidiarité me parait nécessaire, l'appui pouvant être limité aux établissements le jugeant utile.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DES HOSPICES CIVILS DE LYON

J'ai déjà pu vous faire part des observations qu'appelaient les premiers travaux de la Cour, par lettre du 16 août 2011. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations des Hospices civils de Lyon (HCL) sur ce dernier projet.

1/ D'une manière générale, la Cour observe que les recettes de politique immobilière sont globalement sans commune mesure avec les ressources allouées aux hôpitaux par l'assurance maladie : environ 80 M€ d'un côté contre plus de 50 milliards de l'autre. Les résultats de la DNA n'ayant pas vocation à financer l'exploitation, il serait plus opportun de les mettre en regard de l'encours de la dette des hôpitaux publics (près de 24 milliards d'euros), de leurs besoins d'investissement (environ 6 milliards d'euros par an) et ou de la capacité d'autofinancement qu'ils dégagent (de l'ordre de 3 milliards d'euros). Pour certains établissements, la DNA peut contribuer de manière substantielle au financement de l'investissement sans recours à l'emprunt et, par conséquent, à la politique de désendettement.

La Cour note que les HCL « vont devoir changer » leurs pratiques quant aux logements attribués pour utilité de service, ce qui semble indiquer que le décret du 8 janvier 2010 ne serait pas appliqué par l'établissement. Or, les HCL ont, conformément à la réglementation, défini un cadre précis en la matière, soumis pour avis au conseil de surveillance du 1er juillet 2011. Ce cadre s'applique et les agents concernés paient depuis lors un loyer.

S'agissant des logements attribués sur critères socio-professionnels, la Cour considère que la politique des HCL ne serait pas clairement définie. Je ne peux que réitérer et développer certains éléments fournis sur ce point dans mon courrier du 16 août 2011 :

• droit de priorité des agents des HCL dans l'accès aux logements. En 2010, 855 lots d'habitation ont été loués à des agents HCL. 343 demandes de logement ont été reçues et 119 logements ont été attribués. Le fait, relevé par la Cour, que certains de ces logements (15 %) ne soient pas occupés par des personnels s'explique aisément et tient notamment aux dons et legs, qui peuvent contraindre la situation locative des biens concernés, ou à des situations particulières tenant aux règles locatives (transfert de bail à des veufs ou veuves d'agents des HCL ; droit au maintien dans les lieux même en cas de mutation dans un autre établissement) ou au montant de certains loyers, qui demeurent trop élevés pour les personnels. Notons qu'en 2010, les logements attribués ont toutefois été destinés à 96 % à des personnels des HCL ;

• prise en compte des situations individuelles mises en avant par la direction du personnel, en particulier dans les filières « en tension » (infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes) ; l'absence de commission formelle d'attribution des logements n'interdit naturellement pas la direction du personnel de solliciter celle en charge des domaines pour des offres de logement ;

• plan pluriannuel 2009-2013 de travaux en investissement (7 M€) et en entretien (8 M€) pour réduire la vacance technique et augmenter l'offre de logement. Le taux de vacance de 23 % évoqué par la Cour a été ramené à 19 % à fin septembre 2011. Or, 8,3 points tiennent à des travaux lourds programmés dans le cadre du schéma directeur et 5,8 points aux processus de vente en cours, un lot vacant étant mieux valorisé qu'un lot occupé. Retraité de ces deux éléments, le taux de vacance est de 4,8 % (1,8 % de vacance technique, 2,5 % de lots en cours de relocation, 0,5 % de lots réservés pour des logements de fonction notamment en prévision de relogement du fait des cessions en cours).

2/ Enfin, l'analyse de la politique immobilière des HCL par la Cour mériterait d'être précisée sur trois points.

La Cour ne mentionne pas que la stratégie immobilière des HCL a été précisément définie dans un schéma directeur immobilier, présenté aux instances de l'établissement, et notamment au conseil de surveillance du 15 mars 2010.

De même, il pourrait être opportun de préciser que l'intégralité des recettes dégagées par la DNA est affectée au financement des investissements, ce qui contribue à la maîtrise de l'endettement des HCL, de manière substantielle. En 2011, la DNA a ainsi contribué à financer près de 40 % des investissements.

En outre, la Cour semble déplorer les conditions financières de reconversion de l'Hôtel Dieu, soit 90 M€ de loyers sur une période de 94 ans, considérés comme « très faible ». Je ne peux que réitérer ma perplexité devant une telle assertion qui méconnaît notamment :

• les avis officiels et références de marché sur des opérations comparables. France Domaine a estimé le bien à 10 M€, soit 9 fois moins. L'Hôtel-Dieu de Marseille, représentant une emprise au sol équivalente de 22 000 m², a été acheté par la ville pour 9,9 M€ et fait l'objet d'un bail de 99 ans pour 7,7 M€ entre la collectivité et l'opérateur retenu, soit un rendement locatif près de 12 fois inférieur ;

• l'ampleur de l'opération pour le preneur, qui nécessite de restructurer une emprise de 22 000 m² dont l'ensemble des bâtis est désormais classé « monument historique » dans le cadre d'un projet de 150 M€ de travaux.

Espérant que la Cour pourra prendre en considération ces éclairages et considérant que ces observations écrites détaillées ne nécessitent pas de faire l'objet d'une présentation orale de ma part devant la Cour, je me tiens toutefois à votre entière disposition pour toute précision complémentaire.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE-HOPITAUX DE MARSEILLE

Observations de la Direction Générale de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille

La Direction Générale de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille (AP-HM) prend acte du projet d'insertion intitulé « Le patrimoine immobilier privé des hôpitaux » transmis le 6 décembre 2011 et réceptionné le 8 décembre 2011.

Elle souhaite cependant apporter quelques éléments complémentaires.

A – Un enjeu financier mal connu

2 – Des valeurs de marchés rarement évaluées

Il est fait état des incertitudes en matière de valorisation patrimoniale. Il convient de souligner que ces incertitudes pèsent plus particulièrement sur les terrains à bâtir dont la valorisation est fortement liée d'une part au contexte concurrentiel entre les promoteurs, d'autre part à la réponse apportée par les collectivités territoriales dans le cadre des permis de construire (densité, taux de logement social, taux de primo accédants, part des surfaces commerciales, etc.).

Pour ce qui concerne les cessions d'immeubles bâtis anciens, l'évaluation est plus aisée, et les écarts entre l'estimation initiale et le produit final demeurent très faibles et conformes au prix du marché.

A cet égard, il convient de souligner la qualité des évaluations réalisées par France Domaine.

B – Une utilisation parfois contestable pour le logement des personnels

Le titre consacré aux logements de fonction paraît excessif en ce qu'il qualifie cette gestion de « dérive » (cf. 1 – La dérive des logements de fonction, page 7/28).

En effet, le projet de rapport s'appuie sur deux arguments principaux. Le premier porte sur les écarts entre les établissements quant aux nombre de logements attribués en Utilité de Service et par Nécessité Absolue de Service ; il est évident que ce nombre varie selon la taille des établissements.

Le second concerne la localisation des logements par Nécessité Absolue de Service ; en ce qui concerne l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, comme pour l'ensemble des grandes structures hospitalières, les

cadres de direction participent à plusieurs tableaux de garde, de sites, de Direction générale, de Garde ORSEC, etc.

Ils sont donc appelés à intervenir sur l'ensemble des sites hospitaliers et il est difficile, en outre, d'envisager qu'à chaque changement d'affectation dans l'Institution, un changement de logement soit imposé.

Il convient de préciser que pour ce qui concerne l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, tous les directeurs sont logés sur la commune de Marseille.

C – Des intérêts complexes à concilier

2 – Le rôle clé des collectivités territoriales

A propos de l'apport de la Loi HPST, il convient ici de rappeler que ce texte a transféré les compétences en matière de gestion patrimoniale du Conseil d'Administration vers le Directoire, et donc le Directeur de l'établissement, président du Directoire comme cela est précisé ultérieurement.

II – La Valorisation du patrimoine : un défi difficile pour les établissements

2 – b) L'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille

Concernant la valorisation du patrimoine de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille, la rédaction du texte relatif à l'avenir de l'Hôpital Salvator ne peut être acceptée par l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille dans la mesure où ce site fait l'objet, d'une part d'un projet de cession partielle dans le cadre d'une opération immobilière liée à la ZAC (Zone d'Aménagement Concertée) Vallon Régny, d'autre part, d'un projet médical ambitieux fédéré par Monsieur le Professeur Marcel RUFO, baptisé EMA (Espace méditerranéen de l'Adolescence), associant des établissements et institutions privés, le Conseil Général des Bouches-du-Rhône, l'Education Nationale et l'INCA.

Le développement de ces partenariats permettra de répondre à un besoin de santé publique, de créer un lieu de soins qui favorise la coordination, d'accueillir les adolescents en situation de crise, de mettre en œuvre la mesure 23.5 du plan Cancer et de faciliter la création d'un réseau autour de l'adolescent.

La délocalisation de nombreuses structures sur le site de Salvator contribue en outre à la valorisation du patrimoine hospitalier dans le cadre de la signature d'AOT (Autorisations d'Occupations Temporaires) ou de baux emphytéotiques.

III – La nécessité d'un pilotage nationale et régional plus affirmé

B – 2 – La nécessité d'une structure nationale d'assistance à la valorisation

Concernant la nécessité d'une structure nationale d'assistance à la valorisation, la lecture du projet de rapport et la conclusion de la proposition d'un maintien d'une compétence locale bénéficiant d'une assistance et d'un accompagnement national ou régional en matière de valorisation patrimoniale, illustrent les limites d'un argumentaire cantonné au patrimoine immobilier privé des hôpitaux.

En effet, les restructurations hospitalières ainsi que les facilités décrites dans le projet de rapport en matière de désaffectation et de déclassement du domaine public, montrent à quel point la frontière est ténue entre le patrimoine public et le patrimoine privé des hôpitaux.

L'expérience de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille a conduit à constituer une équipe unique en charge de la valorisation patrimoniale qu'elle concerne le domaine privé ou les sites hospitaliers.

A cet égard, la participation des grands établissements hospitaliers aux agences d'urbanisme apparaît déterminante pour garantir la cohérence et la prise en compte des schémas directeurs hospitaliers dans les projets urbains.

Conclusion et recommandations

L'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille ne peut que reprendre les mêmes observations que pour les pages 7/28 et 8/28 concernant le terme « dérive » retenu dans le projet de rapport.

La première recommandation réservant les logements de fonction attribués par Nécessité Absolue de Service aux seuls chefs d'établissements et directeurs de site parmi les cadres de direction remet en cause le décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010, et, par voie de conséquence, le statut des directeurs d'hôpital.

Il apparaît difficile de revenir sur un texte aussi récent, confirmé par le décret n° 2011-2031 du 29 décembre 2011, en méconnaissant la réalité des contraintes liées à la permanence de direction qui ne peut être assurée par le seul chef d'établissement.

REPONSE DU DIRECTEUR DES HOSPICES CIVILS – CH PHILIPPE LE BON

J'ai l'honneur de vous indiquer que je ne souhaite pas apporter de réponse particulière à ce rapport.

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE NATIONALE D'APPUI A LA PERFORMANCE DES ETABLISSEMENTS DE SANTE ET MEDICO-SOCIAUX (ANAP)

Le patrimoine privé des établissements publics de santé est constitué de deux catégories d'actifs tels que la Cour le rappelle dans la présentation de ce rapport :

- Les biens dits de la Dotation Non Affectée regroupant des biens de nature très diverses (forêts, vignes, immeubles d'habitation, etc.).

- Les anciens bâtiments hospitaliers désaffectés, depuis une époque plus ou moins récente.

Si la première catégorie d'actifs est plutôt bien décrite et reprise par le détail (exemple des vignobles du CHU de Dijon ou des Hospices de Beaune, ou bien encore des logements de fonction), les difficultés majeures de valorisation des biens relevant de la deuxième catégorie, à savoir les anciens bâtiments hospitaliers déjà désaffectés ou à venir me paraissent peu mise en perspective.

En effet, au-delà du positionnement parfois complexe et ambigu des collectivités territoriales tel que la Cour le décrit (Le rôle clé des collectivités territoriales), il est indispensable de relever les autres difficultés auxquelles ces établissements de santé doivent faire face pour valoriser ces biens dits complexes. Il en est notamment des contraintes de délais liées aux révisions nécessaires de documents d'urbanisme (voire parfois de modifications) qui nécessitent plusieurs mois une fois le projet de reconversion étudié et concerté avec les collectivités (12 à 18 mois), mais également celles liées aux délais de levées des contraintes de legs (là aussi plusieurs mois car nécessitant une action judiciaire), ou bien encore des difficultés même pour l'identification de la propriété de ces biens.

En effet, à aucun moment depuis la création juridique des EPS et ce, malgré le transfert de compétences des collectivités locales aux EPS et le transfert de gestion assorti des dépenses d'investissements, d'entretien et de maintenance aux mêmes EPS, la loi n'a opéré le transfert légal de propriété de ces biens vers les EPS. D'importantes sources de financement potentielles pour ces EPS risquent ainsi de disparaître au profit de propriétaires qui ne se sont jamais comportés comme tels.

Ces principaux points de procédures (urbanisme, propriété, mise en vente) viennent ainsi allonger considérablement les délais de réalisation de ces actifs complexes et ne permettent pas à l'ANAP (au-delà de la cession réalisée du site de la psychiatrie de Blois en 2007 et de l'appui à la mise en vente du site de Pierrefeu du Var - aujourd'hui sous avant-contrat de vente)

de pouvoir affirmer plus formellement d'autres mises sous protocoles de vente (page 24).

Cependant il est à préciser à la Cour que la totalité des dossiers en cours (4) ont été menés à leur terme avec la rédaction d'un cahier des charges de vente rédigé en concertation avec les collectivités locales respectives et que deux de ces dossiers (Dunkerque et Courcouronnes) font l'objet de négociations d'achat avec des preneurs privés et/ou publics (soit la moitié des dossiers).

Par ailleurs, la Cour préconise la recommandation d'élargissement de la mission du conseil de l'immobilier de l'Etat aux biens des établissements publics de santé. La démarche est intéressante d'un point de vue stratégie nationale et elle serait d'autant plus pertinente que pour faire face aux spécificités du secteur hospitalier, une structure dédiée, telle l'ANAP en permettrait la diffusion et l'appropriation.

Ainsi et afin de conclure mes remarques, je soutiens la proposition de la Cour d'inscrire explicitement l'appui à la valorisation de l'ensemble du patrimoine hospitalier comme une mission de l'ANAP. Une déclinaison opérationnelle pourrait ainsi être ébauchée en termes de performances et d'atteintes de résultats probants dans une programmation pluriannuelle.

Troisième partie
La gestion publique

Chapitre V

La gestion communale et

intercommunale

1 - Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon

2 - Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé

1

Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon

PRESENTATION

La région Languedoc-Roussillon est la quatrième destination touristique française après les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes, avec 15 millions de touristes accueillis (dont un tiers d'étrangers) et 102 millions de nuitées réalisées en 2010, principalement dans les communes balnéaires.

Les caractéristiques originales de ces communes et les difficultés de gestion particulières qu'elles rencontrent ont conduit la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon à examiner la gestion d'une quinzaine de stations du littoral :

- les communes de Gruissan[*]*, de Port-la-Nouvelle et de Leucate/Port-Leucate*[*]*, dans l'Aude ;*

- la commune du Grau-du- Roi/Port Camargue, dans le Gard[*]*;*

- les communes de Sète, d'Agde/Le cap d'Agde[*]*, de Balaruc-les-Bains, de Mauguio/Carnon*[*]*, de Frontignan, de La Grande-Motte*[*]*, de Palavas-les-Flots et de Vias dans l'Hérault ;*

- les communes d'Argelès-sur-Mer, du Barcarès[*] *et de Canet en Roussillon, dans les Pyrénées-Orientales.*

[*] Communes incluses dans le périmètre d'intervention de la mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon créée en 1963, souvent appelée « mission Racine » (Pierre Racine, conseiller d'Etat, l'a mise en place puis dirigée) ; cette mission est à l'origine de la plupart des grands équipements touristiques actuels de ce littoral.

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a dressé un double constat : ces communes bénéficient, certes, d'une relative aisance financière, mais elles ont souvent du mal à maîtriser les activités liées au développement touristique, qu'il s'agisse de faire respecter les règles d'urbanisme ou de la gestion des plages, des ports de plaisance et des casinos.

I - Des communes aux caractéristiques originales

A - Une relative aisance financière

Les communes touristiques du littoral doivent faire face à des dépenses hors de proportion avec le niveau de leur population permanente, mais elles bénéficient en contrepartie de ressources importantes.

1 - Des dépenses plus élevées

Une étude du ministère du tourisme de mars 2008[485] montre que les charges courantes des communes touristiques de moins de 10 000 habitants sont supérieures de 70 % à celles des autres communes.

Tous les postes de dépenses sont concernés, mais plus particulièrement les charges de personnel, de voirie et d'éclairage public. Pour la commune d'Agde, par exemple, les charges représentaient, en 2009, une somme de 2 591 € par habitant contre 1 216 € pour les communes de la même strate démographique.

Le même constat peut être fait pour les dépenses d'équipement, supérieures de 63 % à celles des autres communes. Les stations touristiques doivent, en effet, faire face à l'accueil massif des touristes en haute saison, ce qui les conduit à dimensionner, en proportion, leurs équipements collectifs : réseaux d'eau et d'assainissement, parcs de stationnement, collecte et traitement des déchets ménagers, équipements sportifs et culturels, notamment.

A titre d'illustration, en 2009, la commune de Leucate (3 710 habitants permanents en 2010, plus de 72 000 en période estivale) a dû réaliser une nouvelle station d'épuration pour un montant de 14,5 M€, pour faire face à la variation importante de ses besoins en période estivale : de 1 à 28 entre la moyenne mensuelle du mois de décembre et

[485] Tourisme et finances locales, par Claire de Biasi (mars 2008).

la charge nominale de la station d'épuration, avec une prévision d'augmentation de la capacité nominale de 30 % pour les années à venir.

2 - Des ressources financières importantes

Pour financer ces dépenses, les communes touristiques bénéficient de ressources diverses, qui sont globalement supérieures à celles des autres communes. Dans le cas de la commune d'Agde, les recettes de fonctionnement s'élèvent à 2 709 € par habitant en 2009, contre 1 321 € pour les communes de la même strate démographique.

a) La fiscalité directe locale

Les produits de la fiscalité directe locale (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) sont plus élevés dans les communes touristiques, du fait notamment du poids des résidences secondaires : par exemple, à Agde, qui compte 29 330 résidences secondaires, la fiscalité directe représentait 65 % des produits de fonctionnement (62 M€) en 2009. Le Grau du Roi vient en deuxième position dans la région et la Grande-Motte en troisième, avec respectivement 18 000 et 16 000 résidences secondaires.

b) Les autres ressources

Les communes balnéaires perçoivent plusieurs autres catégories de recettes, dont certaines leur sont spécifiques :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) regroupe désormais en une dotation forfaitaire unique la plupart des éléments de l'ancienne DGF, qui comprenaient, au titre des concours particuliers, des dotations touristiques (dotation supplémentaire et dotation particulière) ;
- avec la prise en compte d'un habitant par résidence secondaire dans la population dite « DGF », la réforme introduite par la loi de finances pour 2004 permet aux communes touristiques de bénéficier, grâce aux résidences secondaires, d'une majoration directe de toutes les dotations de l'Etat assises sur le critère de la population ;
- la taxe de séjour au régime dit « réel » est payée par les touristes pour chaque nuitée passée dans la commune, tandis que la taxe de séjour dite « forfaitaire » concerne les professionnels de l'hébergement ou les particuliers qui louent un logement ;

Le produit de ces deux taxes est obligatoirement affecté aux dépenses d'animation touristique, notamment aux offices de tourisme. A Agde par exemple, le produit de la taxe de séjour représentait plus de 1,5 M€ en 2009 sur un total de produits de fonctionnement de 62 M €.

On constate généralement un défaut de suivi du recouvrement de ces deux taxes, qui explique leur faible rendement, les sanctions ou pénalités de retard étant par ailleurs rarement appliquées à la suite des contrôles, lorsqu'ils ont lieu ;

- les droits additionnels sur les mutations d'immeubles à titre onéreux donnent lieu à la perception d'une taxe de publicité foncière ou d'un droit d'enregistrement au taux de 3,60 % et d'une taxe additionnelle de 1,20 %. Pour Agde, ces droits s'élevaient à 2.4 M€ en 2009 ;
- les redevances d'occupation du domaine public et les redevances d'exploitation des services publics sont applicables, par exemple, aux terrasses, aux plages, aux ports ou les campings concédés à des particuliers (2 % des recettes de fonctionnement à Agde) ;
- en cas de présence d'un casino, la commune bénéficie d'une participation à l'animation touristique et du versement du prélèvement sur le produit des jeux. 10 % du prélèvement progressif opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par l'établissement sont reversés à la commune, auxquels s'ajoute un second prélèvement appliqué, dans la limite de 15 %, au produit brut des jeux après un abattement de 25%. A Agde, le prélèvement sur les produits des jeux s'élevait à 2,2 M€ environ en 2009 ;
- aujourd'hui, ce produit est partout en diminution du fait de la crise économique : il a ainsi baissé de 57 %, entre 2007 et 2009, à Argelès-sur-Mer, mais seulement de 28 % à Palavas-les-Flots. Cette diminution récente doit cependant être relativisée : au Grau-du-Roi, par exemple, elle fait suite à une période de forte appréciation, avec 73 % de produit supplémentaire entre 2004 et 2007 ;
- les produits des parcs de stationnement peuvent être significatifs dans ce type de commune, même si le principe de gratuité totale peut encore subsister, comme à Palavas-les-Flots. A Agde, les parkings sont devenus payants en 2009 pour compenser la baisse des recettes sur le casino.

B - Des enjeux de gestion particuliers

Grâce à des ressources proportionnées à leurs dépenses, les communes balnéaires ne connaissent pas, généralement, de difficultés financières, même si leur situation se tend depuis quelques années.

Pour autant, l'apparition récente de tensions budgétaires risque de diminuer la marge de manœuvre des communes du littoral au moment même où les grandes stations, construites à la fin des années soixante, commencent à vieillir, et où elles doivent conduire de lourdes opérations de restructuration et de modernisation, à l'image de celles prévues par le nouveau schéma directeur d'aménagement de la Grande-Motte.

La gestion du « trait de côte »[486] va aussi peser de plus en plus sur les investissements à venir, puisque seulement 16 % de la partie menacée de la côte du golfe du Lion se trouve aujourd'hui en équilibre, tandis que 24 % souffre d'érosion et que 28 % du littoral est maintenu en stabilité artificielle par des ouvrages qu'il faut régulièrement entretenir (digues, épis, etc.).

Malgré tout, la relative aisance financière de ces communes constitue, encore aujourd'hui, un atout pour assumer les contraintes spécifiques liées à l'accueil d'une population saisonnière, qui multiplie en général par dix en été la population résidente : à Agde, elle passe de 21 300 habitants à plus de 200 000, et le budget communal y équivaut à celui d'une commune de 50 000 habitants ; à Argelès-sur-Mer, elle passe de 10 000 à 100 000 habitants, ce qui vaut à la commune d'être surclassée comme une ville de 80 à 150 000 habitants. La prise en charge des résidences secondaires et le surclassement démographique, liés au statut de station balnéaire, permettent à ces communes, non seulement de bénéficier de dotations plus importantes de l'Etat, mais aussi de personnels d'encadrement plus qualifiés et mieux rémunérés, et, facultativement, de majorer les indemnités des élus.

Le poids des résidences secondaires (60 % des résidences à Agde), s'il induit, lui aussi, des avantages financiers substantiels, peut avoir des conséquences moins favorables : par exemple, des locations non déclarées par les particuliers, entrainant une perte de taxe de séjour et une concurrence déloyale pour les hôteliers, ou encore un mode de gouvernance communale n'associant guère les résidents secondaires.

En effet, si les conseils municipaux sont principalement constitués d'habitants permanents, ceux-ci n'acquittent qu'une faible partie des impôts locaux, ce qui peut porter à conséquence.

[486] Limite entre terre et mer lors des plus hautes marées.

La Cour a déjà donné une illustration dans un précédent rapport public, à propos de la commune du Barcarès[487]. Elle avait transféré ses activités d'animation touristique à deux sociétés d'économie mixte, au détriment de l'office de tourisme, à la gestion duquel les résidents secondaires étaient partie prenante.

II - Des règles d'urbanisme fréquemment transgressées

Deux phénomènes d'urbanisation anormale sont préoccupants en Languedoc-Roussillon : les constructions d'habitations légères sans permis particulièrement et les constructions en zones inondables.

A - La « cabanisation »

L'installation endémique de constructions illégales d'habitations légères de loisir est désignée localement par le terme de « cabanisation ».

Elle sévit, par exemple, sur le territoire de la commune de Vias, dans un secteur de surcroît inondable notamment en raison de la proximité de plusieurs cours d'eau pénétrant dans la mer.

Depuis les années 1980, les tentes et caravanes ont fait progressivement place à des cabanes en planches, puis à de grandes caravanes plus ou moins tractables - les « mobil homes » -, avec ou sans roues, complétées par des auvents et des terrasses.

Ces aménagements sauvages ont été réalisés au mépris des dispositions de la loi littoral de 1986, qui interdit toute construction et installation nouvelle à moins de 100 mètres du rivage, en dehors des zones urbanisées, et en l'absence de tout permis de construire.

En outre, de telles constructions n'entrent pas dans l'assiette de la taxe foncière, pas plus que dans celle de la taxe d'habitation ou de la taxe locale d'équipement. Les seules contributions auxquelles les propriétaires occupants sont soumis sont la taxe d'enlèvement des

[487] Cf. le rapport de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la société d'économie mixte d'études et d'aménagement du département des Pyrénées Orientales (SEMETA) et le chapitre du rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes consacré aux « SEM de la commune du Barcarès », tous deux disponibles sur le site Internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

ordures ménagères (pour une période de quelques mois), ainsi qu'une taxe de séjour au montant modique.

La prise en compte, à compter de 2010, des « mobil homes » en tant que résidences secondaires a ainsi eu une incidence notable sur le montant de la dotation globale de fonctionnement perçue par la commune, qui s'est accrue de 42 %.

A partir de 2005, ce phénomène de « cabanisation » s'est accentué, avec une extension des zones de construction anarchique et le développement d'une activité de vente de terrains ou de vente de « mobil-homes » qui contribue à alimenter la demande.

1 - La situation actuelle

Selon la préfecture de la région Languedoc-Roussillon, plus de 3 500 cabanons et « mobil homes» occupent, à Vias, une superficie d'environ 200 hectares étalée sur 3,5 km.

Un rapport de la mission d'appui au préfet de la région Languedoc-Roussillon de mai 2009 précise que « Vias représente la concentration de constructions illégales la plus importante sur le littoral méditerranéen, et peut-être même en France. » Le chiffre de 20 000 personnes fréquentant cette zone a été avancé. Selon la sous-préfecture de Béziers, le nombre de résidents permanents y serait de l'ordre de 400 personnes, mais un recensement précis de cette population reste encore à établir.

2 - Les risques

Au-delà de son caractère irrégulier, cette urbanisation sauvage présente d'autres risques importants pour l'environnement et pour la sécurité des personnes et des biens :

- des risques naturels élevés, liés aux inondations et à l'érosion côtière, alors que la loi « littoral » prévoit le maintien d'une zone de sécurité pour les besoins liés au cordon dunaire ;
- des risques liés à la fréquentation touristique : incendie, insalubrité, accidents nautiques ou de baignade, dégradations et autres incivilités, pollutions dues à l'absence d'assainissement des eaux usées.

3 - Les mesures prises

La commune de Vias s'est, dans un premier temps, efforcée de maîtriser le phénomène, en accordant des agréments aux particuliers respectant certaines conditions, mais sans contrôle ni sanctions des pratiques prohibées. En réalité, elle a ainsi légitimé les aménagements réalisés et occupés durablement.

Les pouvoirs publics ont ensuite élaboré une charte, signée le 4 décembre 2008, associant le préfet de région, les communes avoisinantes, ainsi que le procureur général près la Cour d'appel, afin « de mettre fin aux constructions précaires et vulnérables, d'identifier les situations de précarité sociale, de prévenir les atteintes à l'environnement et à l'image du département, pour progressivement y porter remède ».

Dans un second temps, des mesures plus coercitives ont été mises en œuvre :

- pour les petites infractions, après procès-verbal dressé par un agent assermenté, le maire adresse au contrevenant une mise en demeure à fin de régularisation de la situation, soit par démolition, soit par le dépôt d'une autorisation en bonne et due forme. Après vérification des suites données, la mairie peut transmettre le dossier au parquet ;
- pour les infractions plus importantes, comme la construction sans permis ou la construction en zone prohibée, le maire doit prendre des arrêtés interruptifs de travaux selon les dispositions du code de l'urbanisme, puis en vérifier l'application. A défaut, le parquet est saisi.

Une campagne de verbalisation a été lancée après l'été 2005 : plus de 900 procès-verbaux ont été dressés depuis cette date et plus de 300 procédures pénales sont aujourd'hui engagées ; plusieurs dizaines de condamnations sous astreinte ont été prononcées.

Cependant, le délai de prescription du délit de construction sans permis (de trois ans à compter de l'achèvement des travaux, le point de départ du délai, en l'absence de déclaration, relevant de l'appréciation souveraine du juge) a conduit au classement de la plupart des affaires.

Finalement, la situation semble aujourd'hui quasiment bloquée à Vias. La prescription empêche toute action pénale, alors qu'une politique d'expropriation n'est pas dans les moyens de la commune, et les situations irrégulières perdurent.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas non plus de réserves foncières suffisantes pour proposer un nouvel espace aux propriétaires de

parcelles, cette question ne pouvant être réglée qu'à l'échelon intercommunal.

Enfin, le droit de préemption de la commune en cas de mutation est rarement exercé. Au demeurant, il ne s'applique pas aux donations et aux baux emphytéotiques, fréquemment utilisés pour transmettre ce type d'habitations.

A Leucate, où le problème se pose de manière moins aigüe, une procédure a d'abord été lancée à l'encontre des propriétaires de « cabanons » dont l'installation ou la construction datait de moins de trois ans.

Une cellule de veille foncière a été organisée avec le Conservatoire du littoral qui exerce son droit de préemption sur les terrains « cabanisés ». Une surveillance permanente a également été instaurée, pour éviter de nouvelles constructions, tandis que quelques procédures ont été menées à l'encontre de propriétaires de caravane.

Puis, en 2007, un nouveau diagnostic a été établi et près de 700 situations litigieuses ont été identifiées, allant du « cabanon » toujours utilisé à la simple dalle de béton.

Une base de données actualisée permet, depuis fin 2011, de définir les actions envisageables et les procédures juridiques à mettre en œuvre contre le « camping sauvage », le défaut d'autorisation d'urbanisme ou le stationnement prolongé des caravanes.

La signature d'une convention avec le Conservatoire du littoral permettra de programmer la démolition des habitations illégales sur les terrains acquis par le Conservatoire avec sa participation financière. La collectivité a, par ailleurs, décidé de renforcer sa surveillance en créant, en 2012, deux emplois dédiés à la « police verte urbanisme et environnement ».

B - Les constructions en zone inondable

Créé en 1995 par la loi « Barnier », le plan de prévention des risques naturels (PPR), régi par les articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement, est un document prescrit et approuvé par le préfet du département.

Le plan de prévention des risques naturels inondations (ou PPRI) a pour but d'établir une cartographie aussi précise que possible des zones de risque, d'interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses, et de les limiter dans les autres zones inondables, de prescrire des mesures pour réduire la vulnérabilité des installations et

constructions existantes, de prescrire les mesures de protection et de prévention collectives, et de préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues.

Lorsque des parcelles se situent en zones inondables (zones bleues ou rouges), les permis de construire, lorsqu'ils sont accordés, ne peuvent l'être que sous réserve de prescriptions liées aux servitudes résultant du plan de prévention qui détermine les mesures de protection et de prévention à mettre en œuvre en fonction du degré d'exposition au risque.

Or, dans certaines communes balnéaires, comme celle du Grau-du-Roi, le plan de prévention des risques d'inondation n'a toujours pas été adopté, alors même qu'une partie importante de leur territoire se situe dans des zones potentiellement exposées. Ces communes continuent parfois à délivrer des permis de construire dans des zones à risques importants.

D'autres communes s'affranchissent plus ou moins des prescriptions de leur plan de prévention, lorsque celui-ci existe.

Ainsi, à Gruissan, d'anciens chalets, initialement construits en bois et sur pilotis dans une zone inondable, ont été progressivement transformés en commençant par les rez-de-chaussée pour être finalement en totalité rebâtis en dur. Il s'ensuit une aggravation des risques de submersion et des violations des prescriptions du plan de prévention des risques naturels inondations, arrêté en juin 2003, mais non opposable car non approuvé dans le délai requis de trois ans.

Plus importante, l'opération de réhabilitation du Moulin des Evêques, réalisée par la commune d'Agde, a fait peu cas des prescriptions du plan de prévention des risques naturels.

Situé sur le lit de la rivière Hérault, non loin de son embouchure sur la mer, ce projet immobilier visait à créer des parkings, une salle polyvalente et des logements sur une ancienne friche industrielle.

Le règlement du plan de prévention d'Agde n'autorise pas de constructions nouvelles dans les zones classées « RU1 »[488]. Les modifications de constructions et d'ouvrages existants sont, elles, admises dès lors qu'il n'y a pas de changement de destination, ou si le changement est de nature à réduire la vulnérabilité du bâtiment et améliore la sécurité des personnes. Il n'est cependant pas autorisé de

[488] Il s'agit des secteurs urbanisés susceptibles d'être recouverts par une lame d'eau supérieure à 1,50 m en crue centennale ou par une lame d'eau comprise entre 0,5 et 1,5 m mais situés dans une zone d'écoulement préférentiel des eaux débordées.

créer des logements supplémentaires ; le niveau des planchers doit correspondre au minimum à la cote des plus hautes eaux connue (généralement le niveau atteint par la crue centennale), et l'utilisation du sol pour toutes constructions à caractère vulnérable, telles qu'une école, une crèche, un établissement sanitaire ou recevant du public une installation classée, est interdit.

Or, le bâtiment réceptionné en juin 2010 n'a conservé de l'ancienne construction que les murs et la cheminée, classés à l'inventaire des monuments historiques. L'aménagement a permis de créer un parking clos inondable en rez-de-chaussée, un établissement recevant du public au premier étage (salle polyvalente), dix appartements de standing aux deuxième et troisième étages (au lieu des trois existant précédemment), ainsi qu'un nouveau bâtiment d'une surface de 94 m² permettant l'accès à la salle polyvalente.

Il s'agit donc d'un véritable changement de destination d'un bâtiment situé en zone inondable. Le permis de construire accordé n'a pas respecté les prescriptions du plan de prévention des risques naturels, même si les travaux réalisés ont eu pour effet de réduire la vulnérabilité du bâtiment aux inondations et d'améliorer la sécurité des personnes.

III - Des activités touristiques souvent mal maîtrisées

A - Les concessions de plages

1 - Le régime juridique

Le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage a modifié, dans un sens plus restrictif, les règles d'occupation des plages appartenant au domaine public maritime de l'Etat et faisant l'objet d'une concession ainsi que les règles d'attribution des sous-traités d'exploitation. Depuis lors, la durée de concession ne peut excéder douze ans pour les plages naturelles, contre quinze ans auparavant.

Les concessionnaires – souvent la commune – et sous-concessionnaires – souvent un exploitant privé – ne sont titulaires d'aucun droit réel ni d'aucune propriété commerciale. Les concessions de plage peuvent être résiliées sans indemnité à la charge de l'Etat, par décision motivée du préfet. La résiliation de la concession entraine la résiliation de plein droit des conventions d'exploitation. Les conventions

d'exploitation peuvent également être résiliées sans indemnité à la charge du concessionnaire, par décision motivée de celui-ci.

Les installations "en dur" restent proscrites. Ainsi, à l'exception des installations sanitaires publiques et des postes de sécurité, seuls sont permis les équipements et les installations démontables ou transportables « ne présentant aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol et dont l'importance et le coût sont compatibles avec la vocation du domaine et sa durée d'installation ». Ces équipements et installations doivent être démontés ou retirés en dehors de la période d'exploitation, celle-ci ne pouvant, sauf exception, excéder six mois par an.

Il est question actuellement d'assouplir certaines de ces règles que les plagistes jugent trop sévères.

Pour l'attribution des conventions d'exploitation, le décret distingue deux procédures de dévolution, selon que la concession principale a été, ou non, attribuée à une collectivité territoriale, les communes étant prioritaires.

Quand le concessionnaire est une collectivité territoriale, la procédure de dévolution est celle applicable aux délégations de service public, avec deux spécificités :

- en premier lieu, la collectivité doit prendre en compte « l'aptitude à assurer l'accueil du public pendant la période d'exploitation ainsi que la préservation du domaine » ;
- en second lieu, cette procédure est obligatoire, quel que soit le montant de la convention, même si elle porte sur des petits lots et des recettes de faible importance.

Par ailleurs, un contrôle de l'activité est prévu. A ce titre, l'exploitant doit établir un rapport annuel dans les formes prévues par l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales et comportant les comptes financiers, ainsi qu'une analyse du fonctionnement de la convention, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine public.

Il est arrivé cependant, comme à Leucate ou à Agde, entre 2004 et 2008, que la commune ait attribué des sous-traités, alors même qu'elle ne bénéficiait plus d'une concession régulière de l'Etat.

2 - Les conditions d'attribution aux exploitants

Dans la plupart des communes examinées, l'attribution des sous-traités de concession se fait dans des conditions de concurrence qui

conduisent le plus souvent à renouveler les délégataires précédents, alors même que la durée des contrats est souvent longue (sept ans à Agde).

A Palavas-les-Flots, l'examen des offres n'est, par exemple, pas subordonné à la condition exclusive que le candidat, s'il s'agit d'un ancien titulaire, ait pleinement satisfait aux obligations de son sous-traité.

Par ailleurs, au Grau-du-Roi, des sous-traités ont été attribués à des proches de la municipalité.

Le régime commun de délégation de service public applicable à l'attribution des sous-traités est d'une grande lourdeur. La commune de Sète a ainsi diligenté en dix ans trois mises en concurrence, dont le calendrier de mise en œuvre a pris près d'une année.

Pour autant, ces procédures ne parviennent pas à garantir la transparence des conditions d'attribution des délégations : cette même commune de Sète a été invitée, à ce titre, par le préfet de l'Hérault à reprendre l'ensemble de l'une des procédures.

3 - Le suivi

Le suivi de l'exécution des contrats est généralement insuffisant, notamment faute de production satisfaisante des rapports annuels prévus par la réglementation, qu'il s'agisse du rapport de la commune à l'Etat ou des rapports des délégataires sur les comptes et la qualité du service.

A Palavas-les Flots, par exemple, comme à Sète, le rapport de la commune n'a jamais été établi et aucun compte n'est produit, contrairement aux prescriptions du cahier des charges de la concession.

A Argelès-sur-Mer, le rapport n'a été produit que sur demande des services de l'Etat.

Quant aux délégataires, ils ne produisent souvent que quelques éléments chiffrés, sans véritable rapport détaillé sur la qualité du service, comme à Palavas-les-Flots.

A la Grande-Motte, la commune se trouve ainsi dans l'incapacité de vérifier dans les rapports présentés que les exploitants qui, pour emporter les lots, s'étaient engagés à faire des investissements de plusieurs centaines de milliers d'euros sur une ou plusieurs saisons, ont tenu leurs engagements.

Par ailleurs, les manquements aux obligations des sous-traitants ne sont pas véritablement sanctionnés. A la Grande-Motte ou au Grau-du-Roi, les paillotes « grandes buvettes » ont développé des activités non

autorisées par les sous-traités : ventes de vêtements, repas d'affaires, mariages, discothèques, massages, etc. Par ailleurs, l'organisation de soirées, où les exploitants n'hésitent pas à installer des matériels à l'extérieur des limites de leur lot et à délimiter avec des barrières leur empiètement sur l'espace public, protégeant par des équipes de sécurité l'accès à ces espaces, constitue une violation de la réglementation.

A Sète, plusieurs exploitants de la nouvelle délégation attribuée pour 2011 ont débuté le montage des installations, alors même qu'aucune convention ni autorisation n'étaient encore signées.

Les services de l'Etat assurent différents types de contrôle sur le respect de leurs obligations par les sous-traitants.

Les principaux manquements constatés concernent les dépassements de surfaces autorisées et le non-respect de la bande de cinq mètres qui doit être laissée dégagée pour assurer la libre circulation des baigneurs et des autres usagers de la plage.

Si les services de l'Etat réalisent également des contrôles sur les restaurants de plage en matière d'hygiène alimentaire et d'information de la clientèle par les restaurateurs, les infractions constatées - selon leur gravité et leur domaine (hygiène ou consommation), peuvent faire l'objet de notifications d'information, de rappels de réglementation, de contre-visites, de lettres de pré-injonctions ou d'injonction - ne sont pas portées à la connaissance des communes.

La communication de ces informations aux collectivités permettrait pourtant à la fois de mieux contrôler les établissements en matière d'hygiène alimentaire et d'écarter certaines candidatures lors des procédures de renouvellement des sous-traités.

4 - L'équilibre financier des contrats

Le rapprochement entre le montant des redevances perçues auprès des exploitants de plages, les chiffres d'affaires réalisés et les dépenses engagées par les communes fait apparaître qu'il s'agit d'une activité lucrative pour les exploitants, mais aux retombées financières limitées pour les collectivités.

Ainsi, à Palavas-les-Flots, déduction faite du montant des redevances domaniales versées à l'Etat, les sous-concessions de plage n'ont rapporté à la ville, avant frais d'entretien, qu'environ 97 900 € en 2009.

Ce montant est à comparer avec le chiffre d'affaires global, de 1,42 M€, déclaré la même année par les plagistes. Il est, de surcroît, sans

proportion avec les dépenses engagées par la commune pour la gestion de l'ensemble de ses plages : 330 000 € en fonctionnement, dont 225 000 € de charges de personnel et 58 000 € au titre de la sécurité, comme en investissement : 289 000 € dont 117 000 € pour les apports de sable destinés à maintenir la capacité d'accueil des plages et 151 000 € d'immobilisations corporelles, liées pour partie à la sécurité.

La commune justifie le fait que le montant des redevances ne soit pas plus élevé par la faible emprise des concessions de plage, la volonté de préserver le caractère familial des concessions, afin de maintenir un niveau raisonnable des tarifs, et par la volonté de limiter les nuisances sonores en restreignant la diffusion de la musique.

A Agde, les redevances versées en 2009 par les sous-traités d'exploitation (168 175 €) ne représentent que 13 % des dépenses engagées pour l'entretien des plages (1 281 468 €). A Argelès-sur-Mer, déduction faite du montant des redevances domaniales versées à l'Etat, les sous-concessions n'auront permis à la ville de ne percevoir que 92 826 € en 2010, alors que les dépenses de fonctionnement se montent à 367 427 €, dont plus de 255 000 € pour le démontage des installations, curieusement à la charge de la municipalité.

A Sète, les comptes de la délégation sont également dégradés, avec plus de 552 000 € de déficit en 2010. Pour autant, à la faveur du réaménagement des plages, le montant des redevances, revalorisé, a été porté de 10,84 à 17,32 €/m² dans les nouveaux traités, sans effet notable sur les candidatures ou sur l'équilibre financier des sous-traitants.

A la Grande-Motte, en revanche, le rapport est plus favorable à la commune : 477 597 € de recettes pour 517 786 € de dépenses en 2009, soit une différence de 40 189 € seulement.

L'analyse de ces données comparatives devrait inciter les communes à réexaminer le montant des redevances demandées aux plagistes, en les liant mieux aux chiffres d'affaires réalisés et aux dépenses d'entretien des plages.

B - Les ports de plaisance

Les ports de plaisance sont soumis à des règles de gestion spécifiques, dont le non-respect peut entrainer des conséquences fiscales importantes.

1 - Des règles de gestion spécifiques.

a) Le cadre juridique

Les modes de gestion

Selon la jurisprudence administrative, le port de plaisance est un service public industriel et commercial[489].

Différents modes de gestion peuvent être envisagés : gestion directe par une personne de droit public (soumise aux règles de la gestion publique, comme en cas de régie directe ou de régie personnalisée) ou gestion indirecte par un gestionnaire semi-public (chambre de commerce et d'industrie, société d'économie mixte locale) ou par un partenaire privé, qui peut être une personne physique ou morale de droit privé - société commerciale, société civile, association ou un particulier (régie intéressée ou gérance).

Dans le cas d'une gestion directe, l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales dispose que les régies « sont dotées 1° soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal (…) en a ainsi décidé ; 2° soit de la seule autonomie financière ».

Les statuts fixés par le conseil municipal doivent déterminer les modalités de l'administration du port de plaisance par un conseil d'administration (régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière) ou par un conseil d'exploitation (régies dotées de la simple autonomie financière), distincts, dans les deux cas, du conseil municipal, et fixer les règles générales d'organisation et de fonctionnement du port.

Parmi ces règles, celles qui déterminent l'attribution des anneaux sont particulièrement sensibles, étant donné les listes d'attente pouvant atteindre plusieurs années et ne sont pas toujours transparentes.

Par ailleurs, elles peuvent également donner lieu à des contournements, comme à Frontignan, où ont été constatées des ventes de bateaux en multipropriété fictive permettant au nouveau propriétaire du bateau de conserver le droit à l'anneau du précédent propriétaire.

En cas de gestion directe, les conseils municipaux doivent nécessairement choisir entre l'une ou l'autre des deux formes juridiques que sont la régie avec personnalité morale et autonomie financière, ou la

[489] Cour Administrative d'appel de Bordeaux, arrêt du 4 mars 2004, Régie des ports de plaisance de La Rochelle.

régie avec la seule autonomie financière. Toute autre forme de gestion, et en particulier la régie simple, est donc irrégulière.

L'obligation d'établir un budget annexe

En application des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, si les services publics industriels et commerciaux, quel que soit leur mode de gestion, sont soumis au principe de l'équilibre financier, ce dernier doit être atteint au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers.

Dans ce cadre, le même code pose le principe que les services publics industriels et commerciaux doivent faire l'objet d'un budget autonome, dit budget annexe. Le premier alinéa de l'article L. 2224-2 interdit, par ailleurs, aux collectivités, sauf dérogations exceptionnelles prévues par le code, de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services.

Cette exigence d'établir un budget annexe s'applique dans tous les cas de gestion directe, totale ou partielle, du port de plaisance par la collectivité affectataire, mais également lorsque la gestion est déléguée, même en totalité.

b) Des irrégularités fréquentes

En cas de gestion déléguée

Les communes d'Argelès-sur-Mer et d'Agde gèrent leur port de plaisance dans le cadre d'une délégation de service public, les deux communes en ayant confié l'exploitation à une société d'économie mixte locale (SEML).

Dans le cas d'Argelès-sur-Mer, la durée de la convention d'affermage a été fixée à 40 années, - avec un possible renouvellement par tacite reconduction pour des périodes de 10 ans -, ce qui constitue une durée excessive, presque double de la moyenne nationale du secteur, 22 ans.

Dans le cas d'Agde, si le contrat de délégation de service public a été conclu pour une durée de 15 ans, la commune n'a pas créé de budget annexe permettant de retracer l'activité du port de plaisance, considérant, à tort, que la seule production du compte du délégataire suffisait.

Par ailleurs, les comptes-rendus annuels que les délégataires doivent produire, notamment un rapport financier, un rapport technique et une analyse de la qualité du service, restent trop succincts et imprécis, ce qui a été constaté, par exemple, à Agde.

En cas de gestion directe

Plusieurs ports de plaisance de l'Hérault (Carnon, La Grande-Motte, Frontignan[490] et Palavas-les-Flots) sont exploités en régie simple, sans personnalité morale ni autonomie financière, ce qui est irrégulier.

Le port de Carnon, dont la gestion a été reprise par la commune de Mauguio en 2002, dispose d'un conseil portuaire purement consultatif. Les décisions de gestion sont prises par le conseil municipal et le maire, comme à Palavas-les-Flots, alors qu'elles devraient relever d'un conseil d'administration ou d'exploitation.

A la Grande-Motte, la commune a décidé, en 1996, de gérer le port en régie simple, sans personnalité morale ou autonomie financière. Depuis lors, le maire et le conseil municipal prennent toutes les décisions relatives à la gestion du port en lieu et place d'un conseil d'administration ou d'exploitation : budget, règlement de police, règlement des autorisations d'occupation des postes d'amarrage. Le maire, ordonnateur des crédits du port, signe les marchés relatifs à son bon fonctionnement, délivre les autorisations d'amarrage et les autorisations d'occupation du domaine portuaire.

La commune de Frontignan a également repris son port en gestion directe en 1996. Si son activité est formellement retracée dans un budget annexe à caractère industriel et commercial, le port est exploité sous la forme d'une régie simple, qui n'est dotée ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière.

Dans ces quatre cas, les communes auraient dû opter soit pour une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ainsi que d'un conseil d'administration, soit pour une régie dotée de la seule autonomie financière et d'un conseil d'exploitation, le mode de gestion actuel en régie simple étant irrégulier.

2 - Les conséquences fiscales

a) La fiscalité générale.

Les services portuaires des communes, parce qu'ils sont des services publics industriels et commerciaux, sont assujettis aux impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations.

[490] En cours de régularisation.

L'application de la fiscalité générale aux ports de plaisance porte essentiellement sur deux impôts d'Etat, la TVA et l'impôt sur les sociétés :

- la taxe sur la valeur ajoutée est due par les ports de plaisance en application de l'article 256B du code général des impôts. Y sont notamment soumises les taxes d'usage, de mouillage et d'ancrage, les redevances d'amélioration de terre-pleins ou de gares de mouillage, ou encore les redevances perçues en contrepartie de l'autorisation donnée à certaines entreprises de vendre des produits dans l'enceinte du port ;
- l'impôt sur les sociétés s'applique aux ports de plaisance comme à toutes les activités à caractère lucratif des communes en application de l'article 206-1 du code général des impôts.

D'autres impôts et taxes leur sont également applicables :

- la taxe foncière et la redevance domaniale due à l'Etat au titre de l'occupation du domaine public maritime ;
- la taxe d'apprentissage et la contribution additionnelle et la participation de l'employeur à l'effort de construction.

b) L'impôt sur les sociétés en cas de régie directe

Au même titre que Carnon et Palavas-les-Flots, les ports de La Grande-Motte et de Frontignan n'ont pas d'autonomie financière, ce qui leur a permis d'échapper, dans un premier temps, aux impôts et taxes, mais, par la suite, des redressements importants leur ont été appliqués par les services fiscaux.

A La Grande-Motte, la régie autonome du port a été soumise à l'impôt sur les sociétés de 1994 à 1996, cependant, à l'issue de la transformation du port en régie simple, la commune n'a déposé aucune déclaration et n'a plus acquitté l'impôt sur les sociétés. A la suite d'une vérification sur les exercices 2004 à 2006, les services fiscaux ont proposé, dans un premier temps, un redressement que la commune a contesté. En mars 2010, l'administration fiscale a informé le maire du retrait des rectifications initialement envisagées, au motif que les services fiscaux n'avaient pas exprimé une position claire lorsque la commune lui avait signalé la transformation de sa régie autonome en régie directe.

L'administration fiscale a effectué un nouveau contrôle sur les années 2007 à 2009. La commune, n'ayant pas déposé de déclarations après mise en demeure expresse, fait actuellement l'objet d'une procédure de taxation d'office sur les bénéfices imposables à l'impôt sur

les sociétés, les salaires passibles de la taxe d'apprentissage et ceux passibles de la participation des employeurs à l'effort de construction, le tout pour un montant global de 1 413 065 € avec les pénalités et intérêts de retard.

Une situation identique a été constatée au port de Carnon (commune de Mauguio). Elle a donné lieu à une notification fiscale, en 2008, au titre de l'impôt sur les sociétés, de la taxe d'apprentissage et de la participation des employeurs à l'effort de construction. La taxation s'établit à 232 388 €, provisionnée à cette hauteur en 2009, la commune ayant sollicité une remise gracieuse de l'impôt sur les sociétés.

De même, la commune de Frontignan, en l'absence de réponse de l'administration fiscale sur la situation de son port de plaisance au regard de l'impôt sur les sociétés, a décidé, à partir de 2002, de ne plus souscrire de déclaration fiscale. En 2007, l'administration fiscale a procédé à un contrôle, qui s'est traduit par un redressement sur les exercices 2004 à 2006. Cette procédure a entraîné une dépense de 192 000 €, à laquelle le port a dû faire face sur trois ans, faute d'avoir obtenu un étalement supérieur.

La commune de Leucate n'a jamais déposé de déclaration pour son port de plaisance au titre de l'impôt sur les sociétés, ce qui l'expose à de prochains redressements.

Après une période d'atermoiement de l'administration fiscale, il est désormais clairement établi que les ports de plaisance sont assujettis aux impôts commerciaux, quelque soit leur mode de gestion.

C - Les casinos

La loi du 15 juin 1907 accorde aux stations classées balnéaires, thermales ou climatiques la possibilité d'ouvrir et d'exploiter un casino. Le Languedoc-Roussillon compte 23 casinos, dont 15 sur des communes littorales[491].

L'implantation d'un casino doit faire l'objet d'une convention de délégation de service public entre la commune et l'exploitant. Le cahier des charges doit mentionner notamment la durée de la concession, le pourcentage des recettes de jeux versé par le casino à la municipalité (15 % au maximum), les types de jeux exploités, les activités annexes de

[491] Le Grau-du-Roi, La Grande-Motte, Palavas-les-Flots, Balaruc-les-Bains, Sète, Le Cap-d'Agde, Valras-Plage, Gruissan, Port-la-Nouvelle, Port-Leucate, Le Barcarès, Le Canet-en-Roussillon, Saint-Cyprien, Argelès-sur-Mer et Collioure.

restauration et d'animation, ainsi que l'implication du casino dans la commune (aide aux associations, travaux d'aménagement).

L'attribution de cette concession de service public doit faire l'objet d'un appel d'offres, en application de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Après avoir été retenu, le délégataire doit obtenir une autorisation d'exploitation délivrée par le ministère de l'intérieur, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'accorder. Cette autorisation prend la forme d'un arrêté qui fixe le nombre de machines à sous et de jeux de table que le casino peut exploiter.

1 - Les prélèvements sur le produit des jeux

La plupart des communes de la région ont retenu le taux maximal de 15 % de prélèvement sur le produit brut des jeux, à l'exception des communes de Port-la-Nouvelle, du Grau-du-Roi et de Canet-en-Roussillon.

La commune de Port-la-Nouvelle a décidé de ramener le taux de prélèvement à 8 % à compter du mois de mai 2009 « du fait des difficultés croissantes liées à l'activité du casino ». La commune de Canet-en-Roussillon a fixé le prélèvement communal à 11 %, après abattement légal, jusqu'à 7,33 M€ et à 15 % au-delà. La commune du Grau-du-Roi a retenu un taux progressif, de 6 % la première année d'exploitation à 13,5 % pour les cinq dernières années.

Par ailleurs, l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une partie des recettes brutes du casino issues du prélèvement supplémentaire progressif sur les jeux doit être affectée à des travaux d'investissement ayant pour objet d'augmenter le pouvoir attractif de l'établissement ou de la commune-siège (embellissement, agrandissement, amélioration ou création d'installations à l'exclusion des dépenses d'entretien).

Or, plusieurs communes acceptent que ces ressources soient utilisées par le casinotier pour financer l'amélioration des équipements du casino (cas du Canet-en-Roussillon) ou à des travaux sur des espaces publics destinés, entre autres, à mettre en valeur le casino (au Grau-du-Roi, pour des travaux sur le giratoire d'accès au casino).

2 - La participation des casinotiers à l'animation culturelle et artistique

Si les casinos doivent contractuellement participer à l'animation culturelle et artistique des stations dans lesquelles ils sont situés, force est de constater que cette participation reste très faible, qu'il s'agisse de subventions versées (souvent directement) à l'office de tourisme ou de dépenses d'animation.

De plus, comme à la Grande-Motte, ces animations artistiques et musicales prennent surtout la forme de soirées thématiques destinées plutôt à attirer et à fidéliser la clientèle du casino qu'à participer à l'animation culturelle de la commune. La commune de Port-la-Nouvelle a, tout d'abord, décidé de revoir cette participation à la baisse, avant d'en exonérer totalement le casinotier.

3 - Le contrôle exercé par les communes

Selon les articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales, les communes sont en droit d'exiger la production par le délégataire d'un rapport annuel d'activités de la concession.

Si tous les casinotiers produisent effectivement ces rapports, ceux-ci sont le plus souvent présentés tardivement et leur contenu est décevant : compilation de documents administratifs ou comptables comme à la Grande-Motte, documents généraux sur l'évolution du secteur comme au Grau-du-Roi. Il est regrettable que l'analyse des conditions d'exécution de la délégation et de l'évolution des différents secteurs d'activités y occupe une place secondaire.

Faute de comptes-rendus d'activités précis, les contrôles exercés par les communes sur l'exécution de leurs obligations par les casinotiers sont soit inexistants, soit inopérants.

4 - Le difficile équilibre des relations entre communes et casinotiers

Les quinze casinos de la région, qui appartiennent à quatre groupes nationaux se livrent à une vive concurrence du fait de leur proximité géographique.

Ainsi, l'ouverture d'un casino, en 2008, sur la commune de Port-Leucate a accéléré la fermeture du casino du Barcarès, appartenant à un autre groupe, en difficulté depuis quelques années.

Au Grau-du-Roi, la modernisation du casino a détourné une partie de la clientèle de La-Grande-Motte, distant d'une dizaine de kilomètres et appartenant à un autre groupe.

Les procédures de mise en concurrence lors de l'attribution des délégations de service public révèlent des insuffisances. En cas de renouvellement de la délégation, un seul candidat, le délégataire en place, répond souvent à l'appel d'offres, comme cela a été constaté à La Grande-Motte ou au Canet-en Roussillon.

D'autres atteintes à la concurrence ont été relevées. A la Grande-Motte, la construction d'un nouveau casino a conduit, en 2007, à en confier la concession d'exploitation à la même société, après une consultation qui n'avait pas mentionné le montant du loyer à acquitter par le lauréat de l'appel d'offres, ce qui a procuré un avantage indéniable au casinotier déjà présent.

Au Canet-en-Roussillon, la durée de la délégation a été portée de 7 à 18 ans sous prétexte d'investissements à amortir par le délégataire, qui, par la suite, n'ont pas été réalisés dans les délais contractuels et sans qu'aucune pénalité ne soit appliquée.

Attirées par les retombées budgétaires (reversement du produit des jeux) et économiques (création d'emplois, attractivité touristique), les communes consentent ainsi fréquemment aux casinotiers des facilités en méconnaissance des textes applicables, et elles ne disposent pas de la capacité d'expertise nécessaire à des relations équilibrées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour des comptes et la chambre régionale des comptes, sans méconnaître le contexte parfois difficile de l'action des communes balnéaires, estiment qu'elles doivent chercher à mieux maîtriser leur gestion.

Le manque de référentiels adaptés à l'analyse des spécificités des communes touristiques oblige à recourir aux ratios nationaux des communes de même strate démographique, qui sont inadéquats. Or, l'aisance financière des stations balnéaires est peu à peu remise en cause et elles vont devoir financer des investissements importants dans les années à venir.

Les règles d'urbanisme sont souvent transgressées dans ces communes, où les sanctions sont difficiles à mettre en œuvre pour lutter

contre les constructions illicites sur l'espace littoral ou en zone inondable.

Tant pour la gestion des concessions de plage par les exploitants privés que pour la fiscalité des ports de plaisance ou pour les relations avec les casinotiers, la règlementation est également mal respectée. Les municipalités n'exercent pas suffisamment leurs contrôles, ce qui nuit à la bonne maîtrise de ces activités touristiques.

C'est pourquoi, la Cour et la chambre régionale des comptes formulent les recommandations suivantes :

1. *réaliser, sous l'égide de l'Etat, des référentiels d'analyse financière propres aux communes touristiques ;*
2. *renforcer la surveillance des services de l'Etat sur le délai d'approbation des plans de prévention des risques naturels prévisibles, fixé à trois ans par le décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 modifiant l'article R 562-2 du code de l'environnement ;*
3. *appeler les autorités communales à une vigilance accrue sur les constructions illicites, afin qu'elles interrompent, systématiquement le délai de prescription de trois ans, de manière à prévenir le développement de situations acquises (à défaut d'une révision des conditions de prescription du délit de construction sans permis) ;*
4. *inciter les communes à exercer plus souvent leur droit de préemption, et étudier la possibilité d'interdire, pour ces constructions illicites, les transmissions par donation ou bail emphytéotique, qui permettent d'échapper à la préemption ;*
5. *mobiliser les services municipaux en vue de mieux contrôler l'assiette de la taxe de séjour et faciliter sa perception en multipliant les tournées en période estivale ;*
6. *inviter les maires à mettre en œuvre plus systématiquement leurs pouvoirs de police en cas d'abus des exploitants de plages, à assurer un meilleur contrôle sur les concessions de plages en exigeant des rapports détaillés de la part des exploitants, et à réviser le mode de calcul des redevances dans un sens plus favorable aux communes ;*
7. *pour le moins, également, veiller au respect du budget annexe obligatoire pour les ports de plaisance et à leur assujettissement aux impôts commerciaux ;*
8. *exiger la production par les délégataires, gérant des casinos, des rapports d'activité permettant de vérifier le respect de leurs obligations en matière d'investissement ou d'animation ;*

9. *pour les services de l'Etat, renforcer et mieux coordonner les différents contrôles existants sur les concessions de plage en exigeant la production, par les communes, du rapport annuel sur les opérations afférentes à la concession et sur la qualité du service, tel qu'il est prévu par l'article 11 du décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 ; enfin, communiquer aux maires les procès-verbaux d'infractions constatées en matière d'hygiène et de sécurité des installations exploitées par les plagistes.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	1022
Ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales	1023
Préfet de la région Languedoc-Roussillon	1025
Maire d'Argelès-sur-Mer	1030
Maire de Frontignan	1032
Maire du Grau du roi	1033
Maire de Gruissan	1036
Maire de Leucate	1044
Maire de Mauguio	1045
Maire de Palavas-les-Flots	1046
Maire de Port la Nouvelle	1049
Maire de Sète	1050

Destinataires n'ayant pas répondu
Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
Maires d'Agde, de la Grande Motte, de Vias et de Canet-en-Roussillon

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT

Votre rapport appelle de ma part deux remarques.

Je partage vos recommandations qui visent à améliorer la gestion des communes balnéaires et à préserver le littoral des constructions illicites.

Comme vous le notez, les collectivités sont tenues d'établir des budgets annexes pour les ports de plaisance qu'elles gèrent et de leur garantir leur autonomie financière. Toutefois, dès lors que les délibérations de création de Service Public à caractère Industriel et Commercial prises par les collectivités sont exécutoires, elles s'imposent aux comptables publics, qui ne peuvent opérer un contrôle de légalité de ces décisions. En revanche, des rappels réglementaires leurs sont régulièrement transmis sur ce point par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

Enfin, la DGFIP assure désormais une fonction de conseil en matière de fiscalité des activités commerciales afin d'aider les collectivités à mieux remplir leurs obligations fiscales, qu'elles ignorent fréquemment, et le cas échéant, de les inviter à régulariser leur situation fiscale.

REPONSE DU MINISTRE AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Saisi directement par vos soins, le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de département de l'Hérault, vous a adressé, par courrier en date du 3 janvier 2012, les éléments de réponse circonstanciés qu'appelle ce projet d'insertion.

En complément à ces éléments, je souhaite simplement formuler deux séries d'observations.

La première concerne la problématique des constructions en zones inondables.

Le décret n° 2011-765 du 25 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels est de nature à améliorer le droit positif. Il devrait permettre une accélération de l'élaboration des PPRN et faciliter leur modification dans le temps. En effet, ce dernier :

- précise les modalités d'association des collectivités territoriales ;

- instaure un délai d'approbation des PPRN ;

- apporte des modifications à la procédure de révision ;

- précise la nouvelle procédure de modification des PPRN introduite par l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement.

De même, les circulaires du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques inondation et du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux devraient permettre d'améliorer et de renforcer la gestion du risque inondation.

Ma seconde série de remarques porte sur l'observation de la Cour qui souligne que « le manque de référentiels adaptés à l'analyse des communes touristiques oblige à recourir aux ratios nationaux des communes de même strate démographique qui sont inadéquats ».

Je tiens à indiquer que la direction générale des collectivités locales (DGCL) diffuse chaque année sur son site intranet un document statistique sur les finances communales dans lequel sont publiés des résultats spécifiques sur les communes touristiques, en distinguant communes du littoral, stations de sport d'hiver, autres communes de montagne et autres communes touristiques - la dernière publication, intervenue en avril 2011, porte sur les finances de l'année 2009 - ces informations permettant une

analyse des résultats financiers des communes touristiques, par strate de population.

En outre, j'indique à la Cour que la DGCL a récemment publié - en août 2011 - un bulletin d'information statistique (Bis n° 82) consacré à la situation financière des petites communes touristiques en 2009, en la comparant avec celle des communes non touristiques.

REPONSE DU PREFET DE LA REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

Ce document résume les observations et commentaires qu'appelle le projet d'insertion intitulé « Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon ».

Les enjeux de gestion particuliers

Les stations touristiques du littoral du Languedoc-Roussillon issues des travaux de la mission Racine, construites dans les années 60 à 70, sont effectivement confrontées à un vieillissement de leurs infrastructures et surtout de leur parc immobilier occupé pour l'essentiel en multicopropriétés, ce qui rend très difficile toute réhabilitation d'ensemble. Ainsi un tiers des lits de stations littorales comme la Grande-Motte sont des « lits froids » car ils ne correspondent plus aux normes touristiques actuelles. Après plusieurs vaines tentatives pour mobiliser les copropriétaires au travers d'opérations groupées de réhabilitation de l'habitat (ORILAH), les communes, telle La Grande Motte, se sont préférentiellement orientées vers des opérations de restructuration et de modernisation des espaces publics, en espérant, par la valeur de l'exemplarité, enclencher un mouvement vertueux des copropriétés privées. Un récent rapport réalisé en 2010 par le CGEDD et l'inspection des finances sur les stations littorales et de montagne, sur cette même question de la réhabilitation des copropriétés touristiques dégradées, a proposé quelques pistes d'incitation à la réhabilitation pour ces copropriétés multiples.

La gestion du trait de côte associée au changement climatique et à la montée de la masse d'eau engendre effectivement de lourds investissements (protection dure pour les secteurs fortement urbanisés, rechargement massif de sable en zones moins urbaines) qu'il convient ensuite d'entretenir pour ces communes : 245 ha de plages ont disparu depuis les années 50 en Languedoc-Roussillon. Actuellement, certains de ces programmes sur des sites emblématiques et associés à un recul des enjeux sont cofinancés par le conseil régional, l'Etat et l'Union Européenne mais des incertitudes pèsent sur la poursuite de leur financement sur la prochaine période de contractualisation. Par ailleurs, une fois les premiers investissements réalisés, le confortement et le maintien de ces réalisations relèvent de crédits de fonctionnement qu'il revient dès lors au seul maître d'ouvrage de financer.

On peut alors s'interroger sur la capacité à terme pour ces communes à financer, seules ou au travers de leur intercommunalité de proximité, ces travaux du maintien du trait de côte dont le recul engendrera à terme la disparition des plages et impactera donc l'attractivité touristique

mais mettra aussi en péril les enjeux urbains et d'infrastructures situés en arrière.

La cabanisation

Le phénomène de cabanisation ou de constructions illégales est effectivement très prégnant en Languedoc-Roussillon. Des chartes de lutte contre la cabanisation ont ainsi été mises en place dans les Pyrénées-Orientales et dans l'Hérault et associent les communes signataires, l'Etat, les chambres de notaires et les parquets.

Des modalités de prévention et d'action, contenues dans un guide réalisé par la mission littorale en 2006, sont mises en œuvre et objet d'échanges réguliers entre les partenaires pour améliorer la prévention et les sanctions administratives et judiciaires. Ainsi, la double taxation est mise en œuvre par certaines communes envers les contrevenants. Une brigade verte intercommunale a été mise en place par une communauté de communes (Communauté de communes du Nord du bassin de Thau dans l'Hérault) pour venir en appui sur ces sujets à la police municipale. Une méthodologie de meilleure réactivité et de contrôle des demandes de branchement, et particulièrement les branchements temporaires ou de chantiers, au réseau RTE a été mise en place.

Dans l'Hérault, depuis 2008, 400 décisions de justice de remise en état ont été rendues avec des astreintes allant de 10 à 70 € par jour de retard dans l'exécution du jugement.

Les services de l'Etat (DDTM et direction départementale des finances publiques) mettent en œuvre les recouvrements d'astreintes pour le compte des collectivités mais seulement depuis la fin 2010, compte tenu d'une impossibilité comptable qui perdurait depuis 2007 dans l'attente d'un décret ministériel.

De même, la DDTM procède à l'inscription hypothécaire des jugements rendus afin qu'un éventuel futur acheteur du bien soit parfaitement informé de l'illégalité de la construction et du jugement intervenu qui grève le bien, cette inscription a toutefois un coût pour l'Etat pour chaque acte enregistré.

Il convient de rappeler que la prescription pénale de 3 ans ne rend pas la construction légale et que toute extension ou travaux de confortement du bâtiment considéré permet de rouvrir l'action pénale.

Le phénomène de revente des mobils homes, issus souvent de l'exploitation des campings, alimente effectivement cette cabanisation. Une réflexion est en cours au sein de la fédération de l'hôtellerie de plein air pour mettre en place une filière de déconstruction au moyen d'une éco-participation qui rende de fait plus économiquement intéressant pour le propriétaire de camping de s'inscrire dans cette filière de déconstruction plutôt que de revendre ses mobils homes au bout de 5 ans pour renouveler

son parc. A ce jour, les travaux sont encore loin d'être aboutis compte tenu notamment de l'importance du stock à démolir et de la faible valorisation des composants de ces mobils homes.

Concernant le cas de la commune de Vias, le PPR est actuellement en révision pour d'une part réactualiser le risque fluvial mais aussi intégrer les aléas submersion marine et érosion côtière. L'enquête publique devrait se dérouler au second semestre 2012.

Le cas de la côte Ouest de Vias, objet de la mission d'appui interministérielle auprès du préfet de l'Hérault en 2009 est effectivement emblématique de la dérive d'une situation de cabanisation non maîtrisée.

Suite à l'intervention de la mission, il a été demandé à la commune de geler la situation en posant un diagnostic précis de la zone au moyen d'un SIG, d'organiser une surveillance active et de pratiquer une politique ferme de verbalisation systématique pour toute nouvelle extension, installation ou changement de destination.

Concernant la préemption, on ne peut que regretter que le prix du foncier, même en zone naturelle inconstructible et inondable et alors que la construction est illégale, puisse quand même faire l'objet d'estimation équivalente à un bien situé en zone constructible de la part du service des domaines, lequel se réfère aux décisions du juge de l'expropriation. Les prix deviennent dès lors pour des petites parcelles cabanisées totalement disproportionnés et les reventes continuent à se pratiquer entre vendeurs de mauvaise foi et acheteurs rarement naïfs.

Il n'est en outre pas rare qu'en cas de préemption par la collectivité, le vendeur retire son bien de la vente si la proposition faite par la commune ne lui convient pas, pour ensuite faire une soi-disant donation ou un bail emphytéotique.

Quant au Conservatoire du Littoral, son budget annuel d'acquisition reste limité et il priorise, compte tenu de son objet de protection, des parcelles vastes et de préférence non cabanisées.

Le conseil général peut également intervenir grâce à la taxe espaces naturels sensibles et appuie les communes qui souhaitent se doter d'un schéma d'intervention foncière.

Les constructions en zone inondable

La région Languedoc-Roussillon est particulièrement bien couverte en PPR et les PPR littoraux prioritaires seront mis en place dans le délai de trois ans impartis par circulaire du 2 août 2011. La commune du Grau du Roi devrait être, quant à elle, couverte par un PPR d'ici le 31 décembre 2012.

Les constructions en zone inondable sont inscrites comme priorité d'examen au titre du contrôle de légalité exercé par les services de l'Etat.

Les concessions de plage

Les difficultés signalées par le rapport sont bien réelles.

Ainsi, sur les procédures de DSP, le préfet de l'Hérault a demandé au maire de Sète d'annuler sa procédure en 2011.

Afin d'améliorer le contrôle de l'Etat sur ces procédures de concession, il a été décidé pour le département de l'Hérault, de confier à un seul service en DDTM, le contrôle de légalité des actes liés à la DSP, initialement en préfecture et sous-préfecture, et la vérification du respect des règles liées à l'occupation du domaine public maritime. Il a été demandé également dans l'Hérault aux services de la direction départementale de la protection des populations (ex DDCCRF) d'être systématiquement présents aux commissions d'attribution des appels d'offres sur les lots de plage.

Les exploitants des sous-traités d'exploitation pour les concessions de plage font également l'objet de visite initiale pour leurs locaux relevant de l'accueil du public, au titre des procédures ERP lors du montage de leurs installations.

La transformation des établissements pour des soirées évènementielles (jusqu'à 8 000 personnes pour un évènement l'an dernier) de plus en plus fréquentes et qui sont très éloignées du service public au bain de mer est un sujet de préoccupation important pour les services de l'Etat : nuisances de bruit, concurrence déloyale vis-à-vis d'autres établissements, appropriation à des fins privées non autorisées du DPM, mise en place d'équipements scéniques et autres non autorisés par le sous traité d'exploitation, destructions engendrées par les surfréquentations massives du système dunaire très fragile, proximité d'espaces classés en Natura 2000, absence de systèmes sanitaires adaptés et risque de mise en danger de la vie d'autrui.

Toutefois, l'essentiel de ces sujets relève en premier lieu des compétences de police générale du maire et de sa relation de cocontractant avec le bénéficiaire du sous-traité.

L'Etat propriétaire peut seulement annuler l'intégralité de la concession de la commune si celle-ci ne respecte pas ses obligations, il n'existe pas de sanctions intermédiaires qui pourraient, par exemple, ne viser qu'un seul lot.

Hormis la police générale du maire, chaque service de l'Etat concerné doit exercer les missions de police et de contrôle qui lui sont dévolues et en rendre compte au concessionnaire.

Dans les cas posant problèmes, des opérations conjointes (Mairie, DDTM, Gendarmerie, DDPP, …) sont souhaitables.

Les casinos

Parmi les priorités du contrôle de légalité en 2011 figuraient les DSP de plus de 5 ans, à ce titre dans l'Hérault deux DSP liées à des casinos ont été contrôlées à Sète et Balaruc-les-Bains, aucun problème particulier n'a été soulevé à cette occasion.

Conclusions et recommandations

Pas de remarques contraires : la cabanisation fait l'objet déjà d'attention particulière et notamment dans l'Hérault, l'Aude et les Pyrénées-Orientales.

REPONSE DU MAIRE D'ARGELES-SUR-MER

1. Les concessions de plages

Le rapport souligne avec justesse que « le régime commun de délégation de service public applicable à l'attribution des sous-traités est d'une grande lourdeur ».

Les services de l'Etat, lorsqu'ils concèdent l'exploitation d'une plage, exigent que les sous-traités d'exploitation soient conclus au terme d'une procédure qui dure six mois indépendamment du montant des redevances dues au délégataire ou de la durée des sous-traités. La procédure simplifiée prévue par l'article L. 1411-12 du CGCT n'est pas applicable pour les sous-traités d'exploitation de plage.

De ce fait, pour l'attribution d'un seul sous-traité, dont la redevance annuelle attendue s'élève à 1 000 euros, et pour une durée résiduelle de 3 ans, la commune s'est vue contrainte à une telle procédure, engageant des frais de publicité obligatoire … pour aboutir à un constat de carence faute de candidat.

N'y aurait-il pas lieu de faire application de la procédure simplifiée pour les sous-traités produisant peu de revenus à la commune ?

Concernant le produit global des sous-traités de plage, la Chambre constate, pour les communes du Languedoc-Roussillon, un faible taux de rentabilité. On ne peut comparer ces communes avec celles de stations de la Côte-d'Azur. Mais on ne saurait non plus vouloir imputer aux exploitants de plage l'ensemble des coûts d'entretien de plages qui accueillent chaque jour plusieurs dizaines de milliers de personnes.

Enfin, il convient d'apporter une précision concernant cette affirmation : « A Argelès-sur-mer … le démontage des installations, curieusement à la charge de la municipalité ».

Les coûts de préparation et de démontage figurant dans les comptes de la commune ne concernent pas les installations des exploitants mais les six postes de secours appartenant à la commune et les installations de balisage en mer.

2. <u>Le port de plaisance</u>

On observe, dans le cas d'Argelès-sur-mer, que « la durée de la convention d'affermage a été fixée à 40 années, avec un possible renouvellement par tacite reconduction pour des périodes de 10 ans, ce qui constitue une durée excessive, presque le double de la moyenne nationale du secteur, 22 ans ».

Signée le 7 juin 1990 pour une durée de 40 ans, la convention d'affermage du service portuaire a une durée résiduelle inférieure à 19 ans, soit moins que la moyenne nationale de 22 ans pour ce secteur d'activités.

4. Conclusions

La Cour des comptes et la chambre régionale des comptes soulignent que « l'aisance financière des stations balnéaires est peu à peu remise en cause ».

Ce processus est engagé depuis plus de deux décennies avec notamment le gel de l'ancienne Dotation Touristique allouée aux communes puis son intégration dans la Dotation Globale de Fonctionnement.

Pour la commune d'Argelès-sur-mer, en 1983, l'équilibre de la section de fonctionnement était assuré à hauteur de 47 % par les dotations de l'Etat.

En 2010, celles-ci ont seulement représenté 23 % des recettes de fonctionnement.

REPONSE DU MAIRE DE FRONTIGNAN LA PEYRADE

Le rapport intitulé « les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon » n'appelle pas d'observation de ma part.

REPONSE DU MAIRE DU GRAU DU ROI

M'appuyant sur le document provisoire que vous m'avez communiqué et conformément à votre demande, j'ai fait effectuer les recherches nécessaires et souhaite vous apporter les éléments de réponse structurés suivants :

Sur l'absence de Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI) :

Sur le sujet des constructions en zones inondables et l'absence de Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI), la Commune est en total accord avec l'analyse portée par la Cour et ses préconisations.

Bien entendu le droit des sols communal intègre d'ores et déjà une prise en compte du risque inondation mais la Commune constate être toujours dans l'attente d'un document finalisé par les services de l'Etat.

Il est à noter que ce document est prescrit mais que sa réalisation ne relève en rien de la compétence des services municipaux.

La Commune, pour ce qui la concerne, s'est dotée d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) depuis 2007 montrant ainsi à son échelle la réalité de la prise en compte des risques auxquels ses populations peuvent être confrontées.

Sur la cabanisation :

Il faut insister, au-delà des éléments précédents, sur la problématique de cabanisation évoquée page 6 du rapport de la Cour. Bien que le phénomène soit anecdotique sur la Commune de Le Grau du Roi, les élus qui engagent des démarches auprès des pouvoirs publics en cas de constatation d'infractions ne reçoivent malheureusement que de très faibles retours.

Sur ce sujet, la collectivité ne se sent pas assez soutenue dans les actions qu'elle entreprend au risque, par ailleurs, d'offrir une image laxiste qui ne correspond en rien aux démarches qu'elle mène.

Concernant les concessions de plage :

La Cour évoque la situation d'attributaires de concessions de plage ayant opéré des dépassements de surface et sur la possibilité pour les communes, une fois informées, d'écarter les candidatures déposées par d'anciens attributaires ayant fait l'objet de verbalisation.

Pour ce qui concerne les procès-verbaux de constatation dressés par les services de l'Etat à l'encontre de certains plagistes, il est important de noter que dans le cadre de la procédure de DSP (Délégation de Service Public) d'attribution des sous-traités de plage, la Commune doit juger l'ensemble des offres sur la base des propositions faites par les candidats

dans leur dossier au regard de critères établis dans la procédure de mise en concurrence.

Il n'est permis ni de faire bénéficier les candidats « sortants » d'une prime de qualité au regard de leur comportement passé ni de sanctionner en amont ceux des candidats qui ont fait l'objet de procès verbaux de la part des services de l'Etat. Il est ainsi à noter que dans l'hypothèse où des plagistes ont pu faire l'objet de contraventions, la sanction donnée à cette occasion ne peut en aucun cas justifier du rejet de la candidature lors d'un nouvel appel d'offres. Nous serions ici dans un processus de double peine difficilement justifiable. La commission ad hoc et le maire ne doivent tenir compte que des propositions initiales ainsi, le cas échéant, que des propositions formulées à l'issue des négociations pour fonder leur jugement.

La Cour évoque en outre les conditions d'attribution dans le cadre de la DSP de lots de plage à des exploitants liés à des élus. Les procédures légales prévues ont été strictement respectées permettant à tout un chacun de candidater et voyant les élus concernés ne participer à aucun vote sur ces questions (délibération du 2 février 2009 pour exemple).

Par ailleurs il faut préciser que ces derniers n'ont bien entendu pas été proposés pour siéger au sein de la commission DSP Plages en charge de l'analyse des candidatures. En outre les personnes qui leur sont liées ont toutes présenté un dossier en association avec des tiers sans relation aucune avec les élus communaux. Au surplus, il est à noter que sur un des deux sous-traités de plage cités le candidat retenu était le seul à se présenter.

Sur le Casino de jeux :

Est également évoquée la présence sur la Commune d'un Casino de jeux pour lequel la Cour émet un commentaire sur le taux du prélèvement communal sur le produit brut des jeux. La présentation faite dans le rapport s'appuie sur les relations entre la Commune avec le Casino de jeux qui avaient été définies en 1993 et qui sont arrivées à leur terme le 31 décembre 2011.

Face à cette échéance la Commune a lancé une procédure de DSP pour l'exploitation d'un Casino de Jeux et modifié à cette occasion le cadre des relations la liant avec l'exploitant. Cette procédure est aujourd'hui finalisée, le délégataire a été choisi.

Le prélèvement communal sur le produit des jeux est ainsi désormais de 15 % en progression par rapport aux 13,5 % précédents, soit le seuil maximal autorisé par la loi. La Commune s'est par ailleurs attachée dans le cadre des critères de sélection à porter une attention toute particulière aux accompagnements financiers proposés par les candidats au profit de la vie communale. Le délégataire versera désormais une somme forfaitaire de 50 000 € afin de favoriser l'organisation d'évènements, culturels ou artistiques, sportifs et des congrès.

Par ailleurs le cahier des charges précise également que les installations du Casino seront gracieusement mises à disposition de la Commune quinze jours par an selon un cahier des charges et une programmation définis en amont.

Il est en tout état de cause utile de rappeler que dans le cadre de la convention précédente le Casino versait déjà une moyenne de 1,9 million d'euros par an à la collectivité. Par ailleurs, et pour ce qui concerne le taux de retenue précédent sur le produit brut des jeux, il faut intégrer le fait que l'investisseur partait d'une situation vierge et qu'il a dû initialement investir massivement, raison pour laquelle avait été retenue dans la précédente DSP une évolution progressive du taux de prélèvement sur les jeux objet de la remarque de la Cour.

Liée jusqu'à son terme par la convention en cours la Commune profite de la nouvelle procédure pour rééquilibrer à son profit les relations financières entre le gestionnaire du Casino de jeux et elle.

REPONSE DU MAIRE DE GRUISSAN

Appréciation générale :

Les constats énoncés sur la configuration économique et financière des stations balnéaires sont partagés par la Ville de GRUISSAN en particulier concernant les niveaux de charges et de recettes qui rendent inopérante la comparaison des communes balnéaires avec les communes de même strate INSEE.

L'insuffisance de maîtrise de l'urbanisation mériterait d'être analyse dans une perspective historique en distinguant les périodes antérieures aux années 90 et l'évolution actuelle grâce à la promulgation de lois et de dispositions réglementaires, souvent européennes, qui ont été autant de freins au développement d'une urbanisation irrégulière (au sens non respect des règles) et peu compatible avec les exigences de protection des populations et des sites.

Sur GRUISSAN, les concessions de plage sont peu nombreuses et ont un impact économique limité. Les règles de mise en concurrence nous paraissent rigoureusement respectées. Par contre, un meilleur contrôle des bénéficiaires doit être mise en œuvre tant au niveau du respect du cahier des charges qu'au niveau de leurs résultats économiques et financiers.

Le mode de gestion du port de plaisance de GRUISSAN (convention Ville/Office de Tourisme), nous paraît être régulier en terme budgétaire et fiscal ainsi qu'il le sera précisé ci-après.

Enfin pour le Casino, une révision de fiscalité a été négociée en 2001 dans l'intérêt de la collectivité. Désormais la Ville est confrontée aux difficultés économiques que l'exploitant explique par des évolutions réglementaires plus contraignantes (ex : développement des interdictions des jeux, contrôle accru des joueurs) plus que par la diminution du « panier moyen » des usagers.

Au-delà des observations générales qui précèdent, la Ville de GRUISSAN présente ci-après sa propre analyse des points traités qui la concernent dans le rapport.

Situation financière et enjeux particuliers de gestion

La Ville de GRUISSAN estime, comme la Chambre, que les ratios utilisés pour l'analyse financière des communes balnéaires ne sont pas pertinents.

La Ville de GRUISSAN est dotée d'un chiffre de population de 4 627 habitants au premier janvier 2012.

Il lui est attribué une population DGF de 15 050 habitants.

L'analyse de la fréquentation de la station (faite notamment à partir de la mesure de la collecte des déchets ménagers et de la consommation d'eau des ménages) montre qu'en période la plus creuse (novembre/février), la population présente au quotidien sur la commune avoisine les 10 000 habitants. A la population qui déclare avoir son logement principal à GRUISSAN s'additionne en effet la fréquentation de personnes qui viennent pour un séjour d'une ou plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Nous constatons aussi une installation temporaire de familles en rupture, souvent en situation sociale précaire, qui séjournent quelques mois à titre transitoire dans des logements « saisonniers ».

Compte tenu de ces éléments, une meilleure strate pour mesurer la situation financière et les enjeux de gestion, serait, pour GRUISSAN, au moins la prise en compte de la population DGF.

Plus encore, la création d'une strate spécifique aux stations balnéaires permettrait sans doute une meilleure approche encore sur la base des critères suivants : nombre de logements permanents, nombre de logements saisonniers et nombre de places d'hébergement collectif.

En s'en tenant à la prise en compte de la population DGF, pour GRUISSAN on obtient les données suivantes sur le dernier exercice clos (comptes consolidés) :

1°) Charges :

- Dépenses de fonctionnement : 944,24 € / habitant

- Charges de personnel : 366,23 € / habitant

- L'annuité payée de la dette : 76, 19 € / habitant

- Le capital restant dû : 873,75 € / habitant

2°) recettes :

- Recettes réelles : 1038,72 € / habitant

- Impôts et taxes : 513,92 € / habitant

- Produit des services : 72,36 € / habitant

- Dotations : 284,16 € / habitant

Ces chiffres démontrent le caractère tout à fait inapproprié du classement de GRUISSAN dans la strate des communes de moins de 5000 habitants !

Par rapport à 2007, la Commune a perdu d'importantes recettes fiscales directement liées à sa nature de station balnéaire dotée d'un casino :

- 437 312 € de produit fiscal des jeux (équivalent de 9,05 % de fiscalité directe),

- 441 467 € de droits de mutation (équivalent de 9,14 % de fiscalité directe).

A ces pertes s'ajoutent bien sûr la diminution des dotations de l'Etat qui concernent l'ensemble des collectivités sans élément particulier pour les stations balnéaires.

Le choix municipal a été de compenser ces pertes par les recettes fiscales pérennes (impôts sur les ménages) et, dans une moindre mesure, sur la facturation des services aux usagers.

Urbanisation

Ainsi qu'il est mentionné dans les données générales, il nous paraît souhaitable d'intégrer à l'analyse les périodes différentes qui ont caractérisé les évolutions constatées sur le littoral.

- La période d'après la deuxième guerre mondiale, caractérisée par une certaine stabilité et les premières cabanisations.

- La période des années 60 à 90 qui a vu s'accroître la population locale parallèlement au développement conséquent du tourisme par la création des stations.

- La période actuelle qui débute vers la fin des années 90, marquée par une dynamique de protection des sites et des populations largement due à une forte évolution réglementaire, elle-même fondée sur deux aspects : les catastrophes naturelles (particulièrement inondations), la prise en compte de l'idée de développement durable.

Pour les communes, difficile de revenir sur des évolutions antérieures aux années 90 qui ont produit les effets justement appréciés par la Chambre (cabanisation dans des espaces naturels, constructions en zones submersibles). La destruction de ce qui a été fait, sûrement à tort, serait si coûteuse financièrement et socialement, que cette hypothèse paraît devoir être exclue. Les collectivités n'ont pas les moyens financiers ni politiques de faire table rase pour réparer les erreurs.

A titre d'exemple, sur GRUISSAN, la transformation d'un camping en copropriété, antérieurement à ces années a provoqué l'installation de familles à l'année et rend socialement difficile, aujourd'hui, leur évacuation

et le retour au statut de camping. Il en est de même pour le bâti réalisé sous les chalets depuis la création d'une digue de protection de la zone contre les « coups de mer » qui inondaient et provoquaient des mouvements de sable rendant impossible la construction en dur sous les chalets.

Il conviendrait aussi d'intégrer dans l'analyse de la Chambre, les actions conduites par les collectivités pour stopper un développement risqué pour les populations et l'environnement.

Depuis 2001, pour GRUISSAN, les mesures suivantes ont été prises :

- Exclusion de 40 hectares de zone constructible dans le secteur de Mateille (pourtant classés en périmètre de ZAC) et cession d'une large part de ces terrains au Conservatoire du Littoral, le reste étant classé en zone non aedificandi.

- Intégration de contraintes réglementaires dans le PLU approuvé le 28 octobre 2007 pour empêcher la poursuite de l'aménagement du dessous des chalets en pièces à vivre ; prise d'arrêtés interruptifs de travaux et engagement de procédures à l'encontre de propriétaires aménageant leur chalet sans respect des règles d'urbanisme ; obtention de décision de démolitions de bâtis non réglementaires et mise en œuvre de ces décisions par la collectivité.

- Recherche d'économie d'usage des sols par la densification de la constructibilité dans les zones d'urbanisation autorisées conformément aux objectifs inscrits dans la loi SRU. Cette densification a été instituée lors de la transformation du P.O.S en PLU.

- En ce qui concerne le PPRI, la responsabilité de l'Etat est clairement engagée. La Commune de GRUISSAN connaît un vide juridique depuis 2008. L'application du PPRI a cessé ses effets depuis plus de trois ans. L'Etat n'a même pas soumis le projet de PPRI à l'enquête publique malgré les multiples relances en clarification formulées par la Commune auprès des services de l'Etat. Cette situation est évoquée lors de chaque rencontre annuelle entre les représentants de la ville et ceux de l'Etat dans le département. La commune n'arrive pas à obtenir les éléments qu'elle réclame concernant les zones de submersion. La dernière promesse d'une réunion de travail sur ce point, avant la fin de l'année 2011 n'a une fois de plus pas été tenue. Cette absence de réponse bloque l'avancée des projets et induit de lourdes conséquences économiques.

Activités touristiques

1°) Concessions de plage :

Peu nombreuses sur GRUISSAN, ces concessions pèsent peu économiquement par rapport à l'ensemble du chiffre d'affaires global sur la commune.

Sept concessions sont attribuées à la commune par l'Etat. La commune a fait le choix de n'en attribuer que 4 (une sur la plage des chalets et trois sur la plage Ayguades/Mateille).

Cependant la Commune estime respecter les règles de mise en concurrence. Il n'y a pas de reconduction « arrangée » de concession. Ainsi, la concession de plage aux chalets a été attribuée à un nouveau concessionnaire en 2010 à l'issue de la procédure de mise en concurrence. Il en a été de même pour les concessions de la plage des Ayguades/Mateille.

Les observations de la Chambre sur l'insuffisance du contrôle des concessions est juste sur les résultats économiques des concessionnaires. Le contrôle se fait, conjointement avec l'Etat, sur la nature des activités et sur le respect des périmètres d'implantation. L'Etat ne transmet cependant pas à la commune les comptes rendus de ses contrôles sur les installations et le fonctionnement des concessions. La Commune est bien sûr intéressée par la communication de ces comptes rendus.

En ce qui concerne les aspects économiques de l'exploitation des concessions, il est très difficile d'obtenir la transmission détaillée des résultats économiques du concessionnaire. Des dispositions réglementaires plus contraignantes s'imposant aux concessionnaires, avec dispositif de sanction, permettraient d'accroître la transparence.

Les collectivités se heurtent aussi à la longueur des procédures de l'Etat pour l'attribution des concessions de plage. Ainsi, à GRUISSAN, les arrêtés de concession avaient cessé leurs effets en 2004. L'enquête publique relative aux nouveaux arrêtés de concession n'est intervenue qu'en 2005 et les arrêtés n'ont été établis qu'en 2008 (plus de trois ans de délai) ! Cette période de carence a amené la Commune à attribuer des sous-traités d'exploitation, alors même que nous ne disposions pas de concession, pour ne pas réduire l'attractivité des plages et donc l'activité économique sur la station. Ces attributions, certes irrégulières, avaient fait l'objet d'une information de la commune auprès des services de l'Etat qui n'a formulé aucune interdiction, soulignant l'imminence de la signature de l'arrêté de concession et nous conseillant de nous en tenir au projet soumis à enquête publique.

La définition d'une juste valeur des redevances est difficile à établir. Le coût d'entretien des plages ne peut être en totalité imputé aux concessionnaires car ceux-ci n'occupent qu'un espace limité, dans une période contrainte et que de nombreux autres services et activités sont offertes à une population qui ne fréquente pas les concessions. Dès lors, la fixation du montant des redevances est essentiellement faite sur la base des prix pratiqués dans les collectivités de notre région. Puisqu'il s'agit du domaine public de l'Etat, celui-ci pourrait fixer, réglementairement, un prix plancher et un prix plafond entre lesquels les collectivités pourraient

déterminer leurs redevances en fonction des particularités économiques locales.

2°) Les ports de plaisance :

La ville de GRUISSAN connaît la situation particulière d'avoir deux entités de ports de plaisance gérées différemment :

- un port de plaisance dont la gestion est déléguée à l'Office de Tourisme,

- un port de plaisance dont la gestion est déléguée à une association loi 1901 dans le cadre d'un bail et d'une convention arrivant à échéance en 2015.

La gestion de la principale unité, assurée par l'Office de Tourisme, est conduite dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur (1 300 anneaux + une zone technique portuaire) :

- délégation de la ville dans le cadre d'une convention,

- budget annexe de l'office de tourisme,

- assujettissement régulier aux impôts et taxes,

- soumission au Conseil portuaire des budgets, des tarifs et des rapports d'activité, choix des investissements.

La gestion de la petite unité par le « Cercle Nautique Barberousse » sur la base d'un bail et d'une convention signés avec la ville ne correspond pas à ce qu'est une délégation de service public (320 anneaux).

Les budgets, tarifs et projets d'investissement du CNB sont régulièrement soumis au conseil portuaire. L'assujettissement aux impôts et taxes sont réguliers.

En dehors de l'interrogation que nous avons sur la régularité du mode de délégation attribuée au Cercle Nautique Barberousse, la Ville de GRUISSAN ne paraît pas être concernée par les observations relevées dans le projet de rapport de la Chambre.

3°) Le Casino :

Outre les évolutions rapportées ci-dessus au niveau du produit fiscal, il faut souligner la renégociation du contrat initiée par la Ville de GRUISSAN en 2003.

Antérieurement la taxe était fixée à 2 % sans seuil particulier. Depuis 2003, le taux est passé à 10 % puis à 15 % au-delà d'un seuil de produit.

Par ailleurs le contrat prévoit deux contributions complémentaires du Casino :

- la première à l'animation de la station (participation en fonctionnement),

- la deuxième à l'embellissement de la station (concours à l'investissement).

Ces deux contributions sont annuellement régulièrement perçues en concertation avec le Trésor Public.

En termes de contrôle, le conseil Municipal délibère chaque année sur le rapport d'activité de l'établissement et examine plus particulièrement les évolutions économiques compte tenu de leur impact sur le produit fiscal.

4°) Taxe de séjour :

La difficulté de maîtrise de ce produit réside essentiellement dans le fait que l'imposition se fonde sur la base d'une déclaration volontaire des propriétaires. Le caractère déclaratif à partir duquel est fixée l'imposition rend extrêmement difficile le contrôle par les collectivités.

L'efficacité de la collecte, la juste imposition nécessiterait une évolution réglementaire permettant de garantir une meilleure transparence.

La Ville de GRUISSAN recrute, chaque année, 4 saisonniers chargés de la collecte des données, au porte à porte et d'un agent de contrôle de toutes les déclarations faites.

Le renforcement du contrôle pour une meilleure collecte et une application stricte des pénalités supposerait une augmentation conséquente du nombre de saisonniers, entraînant potentiellement une augmentation du produit mais certainement une nette augmentation des charges de recouvrement.

Il faut souligner les conséquences négatives constatées en 2011 du fait de la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la CFE.

Cette évolution a entraîné une augmentation très conséquente de l'impôt pour les propriétaires. Elle risque d'en inciter plus d'un à ne plus déclarer leur logement, entraînant une double perte fiscale (impôt économique pour l'Intercommunalité, taxe de séjour pour la Commune).

Cela peut aussi conduire à une réduction factice du nombre d'hébergements sur la commune pouvant entraîner la perte de l'agrément « station classée », perte aux conséquences économiques désastreuses. Un déclassement entraînerait des pertes conséquentes de moyens en DGF par exemple.

Conclusion :

La ville de GRUISSAN approuve le souhait de la Chambre Régionale des Comptes du Languedoc Roussillon de voir mis en place une

classification particulière des stations balnéaires pour une appréhension pertinente des ratios financiers.

Elle propose : soit de retenir la population DGF, soit de créer une strate particulière pour les stations balnéaires sur le critère de nombre de logements (permanents, saisonniers, hébergements collectifs type campings, centres de vacances, PRL).

La Ville de GRUISSAN estime que l'analyse des « dérapages » en matière d'occupation des sols doit être conduite dans une perspective historique et doit prendre en compte les évolutions positives pouvant être constatées depuis la mise en place de nouvelles contraintes réglementaires.

La Ville de GRUISSAN soutient la demande de la Chambre Régionale des Comptes du Languedoc-Roussillon de voir accélérées les procédures conduites par l'Etat en matière de prévention des risques, d'attribution de concessions de plages et de transmission des comptes rendus de contrôle aux collectivités concernées.

La ville de GRUISSAN reconnaît ses difficultés à contrôler les concessionnaires et demande une évolution réglementaire lui permettant d'obtenir des informations plus précises et transparentes sur les résultats économiques réels des concessionnaires. Elle demande également une évolution réglementaire instituant des prix planchers et des prix plafonds pour la fixation des redevances sur le domaine public de l'Etat.

La Ville de GRUISSAN demande une évolution réglementaire pour la fiscalité de la taxe de séjour, le système déclaratif étant trop facilement contournable par les propriétaires et donc trop difficilement contrôlable par les collectivités.

REPONSE DU MAIRE DE LEUCATE

Les remarques concernent essentiellement le chapitre consacré aux concessions de plage.

Vous constatez que « Il est arrivé cependant, comme à Leucate ou à ..., entre 2004 et 2008, que la commune ait attribué des sous-traités, alors même qu'elle ne bénéficiait plus d'une concession régulière de l'Etat ».

Or, je tiens à vous rappeler les différentes initiatives que la commune a entreprises pour le renouvellement de cette concession.

Il est vrai que la commune ne dispose plus de traité de concession régulier mais le renouvellement a bien été demandé et appuyé par une délibération du conseil municipal en date du 12 décembre 2003. L'engagement de la procédure incombait bien aux services de l'Etat.

De plus, une lettre de la commune à Monsieur Le Préfet en date de janvier 2004 introduit bien la demande de renouvellement, et une confirmation de la part des services du SMNLR de l'attribution en cours de la concession est signifiée en juillet 2005.

Ainsi le retard dans le traitement de ce dossier reste entièrement imputable aux services de l'Etat.

Pendant cette période, et même actuellement, la commune doit faire face aux impératifs d'entretien et de propreté des plages, de surveillance des activités de baignade incontournables en saison touristique, d'équipement de sécurité et de balisage en mer, et ce, quelque soit le régime juridique en cours : il s'agit d'assurer la continuité du service public.

Enfin, les sous-traités de plage ont été reconduits automatiquement et visés par les services de l'Etat compétents en matière de littoral.

En espérant que ces éléments soient de nature à éclairer suffisamment la position de la commune, et restant à votre disposition pour tout ce que vous jugerez nécessaire.

REPONSE DU MAIRE DE MAUGUIO

Je n'ai pas d'observations particulières à vous soumettre dans ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE PALAVAS-LES-FLOTS

Je vous prie de trouver ci-joint ma réponse à certaines questions soulevées dans ce rapport qui me paraissent avoir été instruites à charge avec des conclusions qui ne sont pas sans me surprendre.

1) Concernant la gratuité des parcs de stationnement

« Le produit des parcs de stationnement peuvent être significatifs dans ce type de commune, même si le principe de gratuité totale peut encore subsister comme à Palavas les Flots ».

Le conseil municipal, fidèle à sa volonté de garder l'accès libre de chacun à la plage, souhaite maintenir la fréquentation touristique. En déterminant la gratuité des stationnements, elle se dote d'un avantage concurrentiel par rapport aux autres communes touristiques. Cet avantage est d'autant plus apprécié par les familles en cette période de crise économique où le moindre euro est soupesé avant d'être dépensé. La ville a souhaité s'orienter vers un tourisme familial, accessible à tous et respectueux de l'environnement. La ville de Palavas-les-Flots est l'une des dix seules stations du Languedoc-Roussillon disposant du label « Famille plus ». Il n'y a que trois communes labellisées « Famille plus » sur le littoral de l'Hérault. Elle dispose aussi du label « tourisme handicap ».

La commune de Palavas-les-Flots dispose, comme la Cour l'a sous-entendu, d'une capacité potentielle de mobilisation de ressources supplémentaires issues du produit des parcs de stationnements, le cas échéant. Elle notera toutefois que la mise en œuvre du recouvrement de ces recettes potentielles sur une période estivale limitée à deux mois, nécessiterait l'accroissement de dépenses de fonctionnement significatives tant en personnel permanent (régisseurs de recettes pour relever les appareils, policiers municipaux pour faire respecter les stationnements payants, comptables pour traiter les données…), qu'en matériel et logiciels (appareils d'horodatage, contrats de maintenance, charges d'électricité…). Pour faire face à ces dépenses nouvelles, la ville devrait générer des recettes courantes de fonctionnement, c'est-à-dire principalement la fiscalité directe locale car elle n'est pas convaincue que le produit des parcs de stationnement suffisent dans le temps, à équilibrer les charges nouvelles. Or, la Cour a bien mis en évidence le dimensionnement de la structure des charges de fonctionnement des communes touristiques et appréhende bien que la Révision générale des politiques publiques, notamment en cette période de difficultés économiques, risque d'être étendue aux collectivités locales.

2) Concernant le suivi des concessions de plage:

« A Palavas-les-Flots, par exemple, comme à …, le rapport de la commune n'a jamais été établi et aucun compte n'est produit, contrairement aux prescriptions du cahier des charges de la concession. »

J'ai indiqué à la Chambre Régionale des Comptes que la ville a établi l'état récapitulatif 2006-2010 adressé à la Direction Départementale des Territoires de la Mer de l'Hérault (DDTM 34) et qu'à aucun moment ce rapport n'a été réclamé à la commune par les services de l'Etat.

3) Concernant l'équilibre financier des contrats de sous traités de plage

« Ainsi, à Palavas les Flots, déduction faite du montant des redevances domaniales versées à l'Etat, les sous-concessions de plage n'ont rapporté à la ville, avant frais d'entretien, qu'environ 97 900 € en 2009.

Ce montant est à comparer avec le chiffre d'affaires global, de 1,42 M€, déclaré la même année par les plagistes. Il est, de surcroît, sans proportion avec les dépenses engagées par la commune pour la gestion de l'ensemble de ses plages : 330 000 € en fonctionnement, dont 225 000 € de charges de personnel et 58 000 € au titre de la sécurité, comme en investissement : 289 000 € dont 117 000 € pour les apports de sable destinés à maintenir la capacité d'accueil des plages et 151 000 € d'immobilisations corporelles, liées pour partie à la sécurité ».

La Cour a omis d'examiner la vision dynamique de la structure des recettes de 2006 à 2010 selon le rapport établi par la commune pour cette période et adressé à la Direction départementale des territoires et de la mer. Ainsi, les recettes des concessions de plage croissent de 59 940 € en 2006 à 106 748,17 € en 2009 pour atteindre 118 085,02 € en 2010, soit une augmentation de plus de 97 %. Ceci démontre que la ville a bien recherché une optimisation de ses recettes.

La commune justifie le fait que le montant des redevances ne soit pas plus élevé par la faible emprise des concessions de plage, la volonté de préserver le caractère familial des concessions, afin de maintenir un niveau raisonnable des tarifs, et par la volonté de limiter les nuisances sonores en restreignant la diffusion de la musique. Ces recettes ont été approuvées par le conseil municipal car « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » (article 72-2 de la Constitution) et que le conseil « règle par ses délibérations les affaires de la commune » (article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales).

Je tiens à préciser que ces concessions ont fait l'objet d'une DSP et de la procédure adaptée avec la publicité conforme. Parmi les offres, seules les mieux-disantes ont été retenues. La commission s'est basée sur le respect

du cahier des charges, la qualité des services rendus, l'esthétique et la tranquillité.

La Ville a souhaité :

- que les concessions de plage soient de faible importance (11 concessions de 500 m² maximum sur 6 kilomètres de plage environ) avec 5 grandes buvettes uniquement ;

- que ces concessions demeurent familiales par conséquent que les tarifs pratiqués soient raisonnables ;

- qu'il n'y ait pas de boîte de nuit, en imposant une musique limitée dont la diffusion cesse à 23 heures, afin de limiter les nuisances sonores (ce qui convient aux familles). Car contrairement à d'autres communes du littoral, les plages de Palavas-les-Flots sont dans un environnement urbain direct.

Ceci explique que le montant des redevances ne soit pas plus élevé.

La ville estime qu'en période de difficultés économiques profondes, ce choix politique lui garantit une fréquentation touristique stable voire en augmentation.

La commune de Palavas-les-Flots affirme sa volonté et son Agenda 21 le confirme, de maintenir la tranquillité, la sécurité dans la ville et sur l'ensemble de ses plages. C'est le choix unanime de ses habitants, que le conseil municipal fait respecter dans le cadre de sa libre détermination même si cela peut surprendre. « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (article 72 de la Constitution).

Les collectivités s'administrent librement dans le respect des lois et règlements et ont le choix de l'opportunité de leurs décisions.

REPONSE DU MAIRE DE PORT LA NOUVELLE

J'ai l'honneur de vous informer que le texte n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SETE

Je vous prie de trouver ci-après les commentaires et réponses que je souhaite apporter à la Cour.

Taxe de séjour :

« On constate généralement un défaut de suivi du recouvrement de ces deux taxes, qui explique leur faible rendement, des sanctions ou pénalités de retard étant par ailleurs rarement appliquées à la suite des contrôles ».

La Ville de Sète souhaite attirer l'attention de la Cour sur les difficultés rencontrées pour appliquer les pénalités de retard des amendes car en cas de litige ou de fraude de la part des hébergeurs, les textes règlementaires actuels qui permettent de poursuivre les contrevenants paraissent peu adaptés et le plus souvent inefficaces.

Les procédures judiciaires prévues sont particulièrement lourdes à mettre en œuvre et imposent souvent un coût pour la commune disproportionné par rapport au montant des sommes à reverser par l'hébergeur.

Ainsi, suivant l'exemple de communes avoisinantes dont Montpellier, le Conseil Municipal a adopté le 07 avril 2009 une délibération instituant une taxation d'office, délibération que la Commune a dû retirer à la demande des services du contrôle de légalité au motif que la taxation d'office ne fait pas partie des cas d'imposition d'office limitativement prévus par la loi fiscale.

Cette taxation d'office serait pourtant la mesure la plus efficace pour dissuader les contrevenants car elle permettrait aux communes de recouvrer avec facilité les taxes de séjour non déclarées ou non perçues.

La modernisation du dispositif de recouvrement de la taxe de séjour (la commune vient de se doter au printemps 2011 d'un logiciel de déclaration et de paiement en ligne pour la taxe de séjour, en collaboration avec la DRFIP) ne pouvant modifier le caractère déclaratif de la taxe de séjour.

« Le suivi de l'exécution des contrats est généralement insuffisant, notamment faute de production satisfaisante des rapports annuels prévus par la réglementation, qu'il s'agisse de la commune à l'Etat (...) comme à Sète, le rapport de la commune n'a jamais été établi et aucun compte n'est produit contrairement aux prescriptions du cahier des charges de la concession ».

La Ville de Sète précise, qu'à sa connaissance, le manquement à cette prescription n'a pas jusqu'à ce jour fait l'objet d'un rappel par les services

de l'Etat, lesquels sembleraient être confrontés à des difficultés pour déterminer précisément les éléments devant figurer dans ce rapport, nécessaires à une analyse pertinente des conditions d'exécution de la convention de concession Etat/Ville.

Pour autant, la Ville de Sète s'engage à l'avenir à satisfaire annuellement cette obligation. Ainsi, à la délibération de son Conseil municipal de juin 2012 actant les rapports des délégataires pour l'exercice 2011 sera joint le rapport 2011 de la Commune.

« A Sète, plusieurs exploitants de la nouvelle délégation attribuée pour 2011 ont débuté le montage des installations, alors même qu'aucune convention ni autorisation n'étaient encore signées ».

La Ville de Sète juge utile de préciser qu'aucune installation n'a débuté avant que le Conseil municipal ne se soit prononcé sur l'attribution des lots de plage.

« Si les services de l'Etat réalisent également des contrôles sur les restaurants de plage en matière d'hygiène alimentaire et d'information de la clientèle par les restaurateurs, les infractions constatées (...) ne sont pas portées à la connaissance des communes.

La communication de ces informations aux collectivités permettrait pourtant à la fois de mieux contrôler les établissements en matière d'hygiène alimentaire et d'écarter certaines candidatures lors des procédures de renouvellement des sous-traités ».

La Ville de Sète souscrit pleinement à cette recommandation de la Cour car son application faciliterait son propre contrôle du respect des obligations d'exploitation incombant aux sous-traitants.

« A Sète, les comptes de la délégation sont également dégradés, avec plus de 552 000 € de déficit en 2010. Pour autant, à la faveur du réaménagement des plages, le montant des redevances, revalorisé, a été porté de 10,84 à 17,32 €/m² dans les nouveaux traités, sans effet notable sur les candidatures ou sur l'équilibre financier des sous-traitants ».

Comme le remarque la Chambre, la Ville de Sète a augmenté, lors de la relance de procédure d'attribution des lots de plage pour les années 2012 à 2017, les montants des redevances dues par les futurs sous-traitants.

Néanmoins, il convient de prendre en considération que le coût de certaines dépenses ne peut en aucun cas faire l'objet de recettes compensatoires. Pour exemple, les dépenses relatives à la surveillance et la sécurité des activités de baignade et nautiques se sont élevées pour la saison estivale 2010 à 297 512 €, dont la charge a incombé exclusivement à la Commune, impactant ainsi à raison de 54 % le montant du déficit relevé par la Chambre.*

** Détail des dépenses de surveillance et de sécurité 2010 :*

- balisage des zones de baignades	*61 328 €*
- transport & levage postes de secours	*14 082 €*
- montage et démontage postes de secours	*14 686 €*
- accastillage & bouées	*6 727 €*
- enlèvements épaves	*3 707 €*
- défibrillateurs	*500 €*
- surveillance zones baignade, personnels	*157 014 €*
- surveillance zones baignade, autres rémunérations	*17 000 €*
- surveillance zones baignade, vêtements	*9 000 €*
- entretien réparation véhicules secours	*396 €*
- entretien VHS, batteries, réparations	*3 036 €*
- analyse eaux de baignade	*4 733 €*
- outillage et matériel signalisation	*3 314 €*
- vestiaires pour personnels surveillance	*1 989 €*

Total	*297 5152 €*

« (...) l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une partie des recettes brutes du casino issues du prélèvement supplémentaire progressif sur les jeux doit être affectée à des travaux d'investissement ayant pour objet d'augmenter le pouvoir attractif de l'établissement ou de la commune-siège (...).

Or, plusieurs communes acceptent que ces ressources soient utilisées par le casinotier pour financer l'amélioration des équipements du casino (...) ou à des travaux sur des espaces publics destinés à mettre en valeur le casino (...) ».

La Ville de Sète précise que, par délibération du 26 septembre 2002, elle a modifié le cahier des charges initial passé avec la société délégataire par un avenant n° 1 permettant l'utilisation par la Commune d'une partie de ces recettes pour des travaux d'investissement touristiques et qu'ensuite, par délibération du 18 avril 2007, elle a fixé la répartition de ces recettes à raison de 50 % au bénéfice de chacun des contractants.

Ainsi, depuis 1998, sur un montant total de recettes qui s'élève à 583.414,35 €, la Ville de Sète a perçu la somme de 319.048,70 €.

2

Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé

PRESENTATION

Ancien site de mines argentifères, Sainte-Marie-aux-Mines (Haut-Rhin) a vu naître l'idée d'un parc minier à l'occasion du contrat de pays signé en 1976.

Porté par la communauté de communes du Val d'Argent, le projet devait contribuer à redynamiser la vallée, en favorisant le développement touristique sur un territoire économiquement sinistré à la suite du déclin de l'industrie textile.

La tradition minière était perpétuée par une bourse annuelle aux minéraux, très réputée et comprise parmi les trois principales manifestations du circuit mondial du négoce des minéraux. L'existence de plusieurs musées associatifs présentant le patrimoine minéralogique et minier de la région pouvait également constituer un appui.

Le projet a été lancé en 1993 et un maître d'œuvre choisi en 1995. Les travaux n'ont cependant débuté qu'en 2004, après de nombreuses études qui avaient souligné le manque de viabilité de l'opération en raison d'un potentiel de fréquentation insuffisant.

Estimé à 11,9 M€ en 2004, le projet a été achevé au printemps 2009 pour un coût total de 13,37 M€, dont 7,7 M€ de subventions.

Depuis lors, la fréquentation a été très inférieure aux prévisions et le déficit initial résultant d'une gestion incohérente et négligente ne peut être résorbé malgré les efforts entrepris.

L'analyse de cet échec établie par la chambre régionale d'Alsace montre l'inconséquence dont ont fait preuve la communauté de communes du Val d'Argent, mais aussi les autres autorités publiques parties prenantes, notamment l'Etat, la région Alsace et le département du Haut-Rhin.

I - Un projet reconnu non viable dès l'origine

Le projet originel prévoyait la réalisation d'un équipement muséographique de 2 800 m² et une visite guidée à pied de la mine Saint-Jean Engelsbourg.

Les infrastructures devaient être conçues pour pouvoir accueillir jusqu'à 150 000 visiteurs par an, soit plus de 20 000 visiteurs par mois d'ouverture, d'avril à octobre.

Avant le démarrage des travaux, plusieurs études, dont une commandée à un cabinet spécialisé (Médieval) et deux autres à la direction générale des finances publiques[492] avaient mis en garde contre des prévisions de fréquentation trop optimistes, la moyenne de fréquentation des sites touristiques miniers étant estimée à 33 000 visiteurs par an.

La direction générale des finances publiques avait conclu, dès 2003, que l'estimation de la fréquentation de sites souterrains était particulièrement difficile et que, quelles que soient leurs orientations culturelles, les sites ne dépassaient pas les 50 000 entrées annuelles, le niveau de fréquentation maximum étant souvent atteint dans les premières années d'exploitation.

Malgré ces analyses concordantes, la communauté de communes du Val d'Argent a retenu des prévisions de fréquentation de plus en plus optimistes : ainsi fin 2003, elle estimait le nombre de visiteurs à 55 000 pour la première année, puis, au printemps 2004, à 85 000.

De son côté, la chambre régionale des comptes d'Alsace, dans un rapport d'examen de la gestion de 2005, relevait que les travaux de réalisation du parc avaient débuté sans que le mode de gestion du futur équipement ait été choisi. Elle observait également que les prévisions de recettes, et donc l'équilibre financier de l'exploitation du futur équipement, directement fonction de l'évaluation du nombre de visiteurs potentiels, était la variable la plus cruciale du projet, mais aussi la plus aléatoire. Elle rappelait enfin que les prévisions de fréquentation devaient prendre en compte, en tout état de cause, la capacité d'accueil maximum de la mine.

[492] Etudes effectuées par la mission d'expertise économique et financière (MEEF) de la direction régionale des finances publiques.

En 2009, année de mise en service, 11 000 visiteurs auraient été accueillis. En 2010, ils auraient été légèrement plus de 14 000, selon des données inégalement fiables.

La fréquentation n'a ainsi pas atteint, au cours des deux premières années de mise en service, la moitié de l'estimation la plus basse effectuée lors des études.

II - Une réalisation modeste, mais demeurant périlleuse

L'opération réalisée est moins ambitieuse que ne l'était le projet initial.

Le parc minier ne comprend ni conservatoire des collections, ni démonstrations des techniques d'extraction du minerai, ni géode circulaire panoramique de minéraux, ni équipement de la mine pour la visite, salles de séminaires et locaux pour les expositions temporaires.

Le bâtiment, situé à flanc de montagne et surplombé d'une verrière, a une superficie de 2 500 m². Les espaces d'accueil, d'information et de commercialisation sont éclatés en trois endroits, ce qui rend impossible la prise en charge des trois caisses enregistreuses existantes par une seule et même personne.

La visite du parc inclut la diffusion d'un film dans un petit théâtre optique, un parcours jalonné de 21 stations muséographiques en lien avec l'exploitation de la mine, la visite guidée à pied de la mine Saint-Jean Engelsbourg et le passage à la boutique. La durée de la visite est estimée entre 1 heure 30 et 2 heures, pour une durée initialement prévue comprise entre 1 heure 50 et 2 heures 30.

Malgré la reconfiguration à la baisse du projet, les coûts du parc minier Tellure n'ont pas été maîtrisés. Au terme de presque deux décennies d'études et de travaux, ils s'élèvent à 13,37 M€[493] dont 1,5 M€ de frais d'études et 1,37 M€ d'honoraires de maîtrise d'œuvre (60 % de plus que l'estimation initiale de 1995).

Les seuls travaux ont coûté 10,5 M€. Ils ont connu une dérive moins importante (14 %) en raison de l'abandon de certaines prestations prévues au marché initial. En réalité, il est impossible de vérifier la nature des travaux exécutés par rapport aux prévisions. Seule la différence entre l'équipement mis en service et le projet initial traduit

[493] Montant toutes taxes comprises.

l'ampleur des abandons consentis au fil de l'exécution. D'ailleurs, aucune comparaison entre prévision et réalisation des travaux faisant l'objet du contrat de maîtrise d'œuvre n'a été établie.

Le dépassement par rapport à l'estimation initiale de 11,9 M€ s'explique, en premier lieu, par la durée excessive de l'opération. La cause en est l'établissement tardif du plan de financement. Alors que la maîtrise d'œuvre avait été attribuée dès 1995, le plan de financement n'a été validé qu'au printemps 2004. L'appel d'offres pour la dévolution des marchés de travaux n'a été lancé qu'ensuite.

Le parc minier a été subventionné à hauteur de 7,7 M€, à raison de 1,78 M€ par l'Union européenne (fonds structurels, objectif 2), de 0,76 M€ par l'Etat, de 2,59 M€ par la région Alsace et de 2,57 M€ par le département du Haut-Rhin.

La différence par rapport au coût global (TTC), soit 5,67 M€, recouvre la TVA remboursable ayant grevé l'opération et la part financée par la communauté de communes du Val d'Argent.

S'agissant de la TVA (de l'ordre de 2,1 M€ depuis l'origine), une carence de gestion est directement à l'origine du reversement tardif, intervenu en novembre 2011 seulement, de 0,5 M€ du fonds de compensation de la TVA, alors que les dépenses éligibles correspondantes ont été effectuées en 2009 et 2010. Il en est résulté des charges financières pour la communauté de communes du Val d'Argent, dont les emprunts de trésorerie se sont élevés à 1,2 M€ au 31 décembre 2010 et encore à 1 M€ en novembre 2011.

En incluant le dépassement du coût constaté (+ 1,47 M€), le montant à la charge de la communauté de communes du Val d'Argent s'élève à environ 3,7 M€. L'essentiel a été autofinancé et seulement 1 M€ a été couvert par un emprunt souscrit à l'occasion d'un réaménagement de la dette de la communauté de communes intervenu au 1er novembre 2007.

Après deux années de fonctionnement d'un équipement revu à la baisse par rapport au projet initial, mais avec des tarifs nettement plus élevés que ceux prévus à l'origine, l'exploitation a été déficitaire dans des proportions supérieures aux prévisions effectuées dès 2004-2005 : fin 2010, le déficit total cumulé s'établissait à 196 000 €, pour un résultat d'exploitation déficitaire évalué a minima entre 85 000 € et 130 000 € (hors redevance éventuelle). A ces charges s'ajoute l'amortissement de l'emprunt souscrit par la communauté de communes du Val d'Argent.

Pour un équipement financé aux deux tiers par l'Etat, l'Union européenne, la région Alsace et le département du Haut-Rhin, la

communauté de communes du Val d'Argent retire de son exploitation des recettes légèrement supérieures à 1 % du montant de l'investissement, sans paiement de loyer ni amortissement de l'équipement réalisé.

A aucun moment, les collectivités publiques qui ont subventionné le projet ne se sont interrogées sur sa viabilité économique.

Les initiatives associatives visant à valoriser le passé minier du Val d'Argent sont très largement demeurées en marge du projet.

L'éclatement des structures (la gestion des activités événementielles est confiée à une association) et l'absence de fédération des associations locales constituent aujourd'hui encore autant de freins au développement de Tellure.

Actuellement, une exploitation équilibrée couvrant toutes les charges est hors de portée.

Or la signalétique intérieure présente déjà des risques visibles d'usure, tandis que la charge des frais de maintenance et de sécurisation du parcours souterrain n'est toujours pas répartie.

L'office de tourisme, qui *de facto* gère le parc, fait état, à l'automne 2011, d'une demande de subvention d'équilibre de 320 000 €.

En définitive, le parc hypothèque significativement et durablement les finances de la communauté de communes du Val d'Argent et de son office de tourisme.

III - Des conditions de mise en exploitation aggravantes

L'hypothèse d'un affermage de l'exploitation semble avoir été envisagée à un moment donné, mais l'absence d'équilibre économique du projet a conduit à abandonner cette voie.

A compter du 1er janvier 2006, la communauté de communes du Val d'Argent a érigé l'office de tourisme du Val d'Argent, créé initialement dans les années 1930 sous la forme associative d'un syndicat d'initiative, en établissement public industriel et commercial dénommé « office de tourisme communautaire du Val d'Argent ». A l'occasion de cette transformation, les compétences de l'office ont été limitées pour l'essentiel aux missions d'accueil et d'information, de promotion touristique et de gestion des grands équipements touristiques.

Une convention de partenariat, conclue le 10 février 2006, entre l'office et l'intercommunalité énumère les missions de l'office, mais ne comporte aucune autre précision. En particulier, s'agissant du parc minier Tellure, il n'est précisé à aucun moment s'il est mis à disposition de l'office ou s'il est donné à bail.

Or le régime juridique retenu a une incidence directe sur l'imputation comptable de la charge d'amortissement de l'équipement réalisé.

En cas de mise à disposition, la charge d'amortissement figure dans les comptes de l'office, alors que, sous le régime d'un bail, elle incombe à la communauté de communes du Val d'Argent, celle-ci pouvant les répercuter sous la forme d'un loyer demandé à l'office.

A aucun moment cependant, la communauté de communes et son office de tourisme ne semblent avoir mesuré les conséquences découlant de l'obligation d'amortir le parc minier Tellure, ni l'incidence sur leurs comptes respectifs du régime juridique choisi pour l'exploitation du parc.

La mise en service, en avril 2009, a été tout autant improvisée : il n'y a pas eu de compte d'exploitation prévisionnel, ni de campagne de promotion, hormis des affichages, dans des aéroports notamment.

La création d'une régie de recettes pour l'encaissement des droits d'entrées et du produit des ventes de la boutique et de la cafétéria illustre les difficultés récurrentes de fonctionnement de l'office. Tous les produits n'ont pas été perçus, faute de mises en recouvrement des titres de recettes auprès des groupes ou des voyagistes.

Les vérifications successives ont révélé des erreurs dans la fixation des prix, des stocks non suivis, des cessions d'articles dont les acquisitions n'avaient pas été enregistrées au préalable. Après deux années de fonctionnement, les remises d'encaisses et de chèques sont effectuées de manière plus rigoureuse, tout comme l'affichage des prix et l'application des prix et des tarifs. La politique de remises, de cadeaux et de gratuité n'est, en revanche, toujours pas clairement définie.

Pour autant, il n'y a pas toujours de comptabilité des recettes et des dépenses permettant de rendre compte avec certitude du détail du chiffre d'affaires réalisé en 2009 et 2010. L'office n'a pas été en mesure de produire des données précises retraçant la fréquentation et l'exploitation du parc minier Tellure pour l'année d'ouverture. Pour cette année-là, mais aussi pour 2010, les recettes d'exploitation du parc ont été comptabilisées en produits exceptionnels : 112 000 € en 2009 et 145 000 € en 2010.

Rapportés au montant de l'investissement (13,4 M€) et des charges de fonctionnement directes (500 000 €), ces chiffres d'affaires traduisent l'impossibilité d'atteindre une exploitation équilibrée, *a fortiori* en prenant en compte le remboursement de l'emprunt et l'amortissement de l'équipement.

Quand bien même la fréquentation est faible, il n'est pas non plus possible de distinguer les différentes catégories de visiteurs. Pour 2010, la répartition entre le nombre d'entrées payantes et le nombre d'entrées gratuites n'est pas connue.

Ces constats témoignent d'une gestion rudimentaire, notamment faute de personnel qualifié.

L'encadrement de l'office est confié à un directeur qui se consacre principalement à l'exploitation du parc minier. Le fonctionnement de ce dernier est assuré par des agents recrutés sur des contrats aidés et, pour les postes occupés par des contractuels en contrat à durée indéterminée, par des personnels n'ayant pas toujours les qualifications correspondant aux fonctions, notamment en matière de comptabilité et de communication.

Une difficulté supplémentaire résulte du caractère saisonnier de l'activité du parc : les guides travaillent effectivement pendant la période d'ouverture, soit sept mois, d'avril à octobre, mais sont payés à l'année.

La saisonnalité contribue également au renouvellement fréquent du personnel d'exploitation. Recruté dès 2004, le chargé de mission dédié complètement à la gestion et à la direction du futur parc minier a été licencié en octobre 2009. L'intérim a été assuré, jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau directeur, par le président du comité de direction de l'office de tourisme, également président de la communauté de communes du Val d'Argent. Ce n'est que depuis mai 2010 qu'un nouveau directeur, nommé à la tête de l'office, a pris la pleine mesure de la situation et commencé à mettre en œuvre les mesures correctrices indispensables.

L'office de tourisme n'applique à son personnel ni la convention collective nationale des organismes de tourisme, ni les clauses de revalorisation générale d'ancienneté ou d'indemnisation des permanences. Il s'en est suivi plusieurs contentieux entre l'office et ses anciens salariés, dont le directeur licencié, avec un risque évalué à 130 000 €, mais non provisionné dans les comptes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'échec du parc minier Tellure s'explique, avant tout, par l'aveuglement persistant dont a fait preuve la communauté de communes du Val d'Argent. Pour légitime qu'il soit, le souci de revivifier un territoire en déclin économique ne saurait justifier l'engagement d'investissements démesurés du point de vue tant de leurs intérêts socio-économiques que de leur équilibre d'exploitation.

Les autres collectivités publiques qui ont contribué à l'investissement sans se préoccuper suffisamment de sa viabilité ont aussi leur part de responsabilité. C'est le cas de la région, du département et de l'Etat.

Les carences de gestion ont encore accru l'ampleur des charges passées et à venir, qui vont lourdement peser sur la communauté de communes.

La Cour et la chambre régionale d'Alsace recommandent donc à la communauté de communes :

1. *de faire un audit d'ensemble, financier, technique et commercial, afin d'identifier les charges à venir pour la communauté de communes du Val d'Argent ;*
2. *de prendre ensuite une décision raisonnée, sans exclure l'hypothèse d'une fermeture complète ;*
3. *si la poursuite de l'activité est décidée, de définir précisément les conditions de mise en œuvre, notamment au plan juridique, financier et comptable, à partir d'un budget prévisionnel sincère et d'un plan de financement solide ;*
4. *de façon générale, les collectivités territoriales doivent s'assurer de la viabilité économique des projets sur lesquels elles engagent des financements publics ;*
5. *Une information sur les conditions d'exploitation future de l'équipement projeté et un compte d'exploitation prévisionnel devraient être exigés à l'appui de tout dossier porté par une personne publique ; a fortiori lorsqu'il s'agit d'une activité touristique et de loisirs.*
6. *Cette dernière recommandation vaut tout autant pour les collectivités territoriales qui financent des projets sans en assurer la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation, autrement dit les risques.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	1062
Ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales	1063
Président du conseil régional d'Alsace	1065
Président du conseil général du Haut-Rhin	1066
Président de la communauté de communes du Val d'argent	1068
Directeur de l'office de tourisme du Val d'Argent	1072

Destinataire n'ayant pas répondu
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

La Cour souligne l'échec de ce parc minier et la gestion incohérente et négligente de la communauté de communes du Val d'Argent. La Cour mentionne également la responsabilité des autres collectivités publiques qui ont contribué à l'investissement sans se préoccuper suffisamment de sa viabilité.

Vous rappelez dans ce cadre que la direction générale des finances publiques avait émis des réserves sur la viabilité du projet en estimant les prévisions de fréquentation trop optimistes.

Le projet d'insertion que vous m'avez transmis n'appelle pas d'observation de ma part. Je partage l'ensemble de vos recommandations qui invitent les collectivités publiques à mesurer les risques, notamment financiers, avant de s'engager dans la réalisation d'un projet.

REPONSE DU MINISTRE AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Ce projet n'appelle pas, au fond, d'observations particulières de ma part. Je relève simplement qu'il met en exergue, à travers un exemple particulier, la difficulté pour les collectivités publiques sollicitées pour apporter un financement, d'apprécier la viabilité de projets destinés à revitaliser des territoires défavorisés.

A cet égard, le dispositif d'encadrement des interventions financières des collectivités territoriales mis en place par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales me semble être de nature, à terme, à répondre à de telles difficultés.

Ainsi, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales introduit par cette loi, applicable depuis le 1er janvier 2012, dispose que « toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales maître d'ouvrage d'une opération d'investissement assure une participation minimale au financement de ce projet ». Le quantum de cette participation minimale est, sauf exception, fixé à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques au projet. A travers cette disposition, le législateur a souhaité responsabiliser les maîtres d'ouvrage, les incitant, à travers l'obligation d'assurer une participation minimale substantielle au financement de leurs projets, à adapter ces derniers à leurs capacités réelles.

En outre, le législateur a également introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1611-8 disposant qu'« à compter du 1er janvier 2015, à défaut d'adoption dans la région concernée du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu au I de l'article L. 1111-9, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région, sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants. Cette disposition n'est pas applicable aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme ».

La limitation des « financements croisés » ainsi mise en place doit permettre de concentrer les interventions financières des collectivités territoriales sur des projets dont la soutenabilité financière est par ailleurs assurée. La principale dérogation, liée à l'adoption d'un schéma

d'organisation des compétences et de mutualisation des services, doit permettre au conseil régional et aux conseils généraux des départements composant la région de coordonner leurs interventions financières réciproques.

L'ensemble de ces dispositions est de nature à améliorer l'information et la coordination des acteurs locaux.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'ALSACE

Ce document s'inscrit dans la continuité du rapport d'observation rédigé par la Chambre Régionale des Comptes d'Alsace sur la gestion de la communauté de Communes du Val d'Argent.

Je tiens, par la présente, à vous indiquer que les enjeux qui ont conduit notre collectivité à soutenir fortement le projet de parc minier du Val d'Argent s'appréciaient à l'époque en fonction d'une conjoncture locale dégradée et d'un climat socio-économique de cette vallée très en deçà des indicateurs moyens alsaciens.

Les études de faisabilité techniques et financières réalisées par les cabinets Détente Consultants, AB2I, Récréatec et BIC, et enrichies par l'apport d'experts en industrie minière et en minéralogie, accréditaient le projet et confortaient les succès locaux déjà engendrés par la visite de la mine St Barthélémy, le musée minéralogique et minier, la Bourse internationale des minéraux. A ce stade de la procédure et à dire d'expert, rien ne laissait entrevoir les difficultés rencontrées actuellement pour le fonctionnement de ce site.

Au regard de ces éléments, la Région Alsace a souhaité soutenir le Val d'Argent dans sa volonté de retrouver une bonne santé économique par le développement de ses atouts touristiques.

C'est pourquoi, notre collectivité a soutenu ce projet de manière tout à fait exceptionnelle, dans le cadre du Contrat de Plan, en apportant sa confiance aux élus locaux assistés des cabinets d'ingénierie mandatés sur ce projet. La participation financière de l'Europe, par le biais des crédits de l'Objectif II, était également de nature à confirmer le sérieux du projet.

Ceci étant dit, et au regard de la situation actuelle, je formule le souhait que ce site parvienne à fédérer l'ensemble des acteurs locaux concernés par les mines et la minéralogie dans la vallée, qu'il diversifie ses produits et ses publics en valorisant mieux ses aspects ludiques, pédagogiques, historiques et sportifs, qu'il se professionnalise en y associant les meilleurs spécialistes miniers locaux et qu'il devienne ainsi le centre minier de référence du massif des Vosges. La vallée de Sainte-Marie aux Mines possède, sur ce thème, toute la légitimité nécessaire.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU HAUT-RHIN

Conformément au code des juridictions financières (articles L. 136-5 et R. 136-1), je tiens à apporter les éléments de réponse ci-après.

Tout d'abord, il est important de se replacer dans le contexte général d'émergence de ce projet (1989) : à cette époque, l'ensemble des vallées vosgiennes situées sur le territoire haut-rhinois subissait de plein fouet une désindustrialisation massive, notamment liée à la quasi disparition de l'industrie textile.

L'objectif politique du Conseil Général était de soutenir, pour chacune de ces vallées, des projets centrés sur la valorisation du patrimoine et le développement touristique, activités prometteuses d'emplois non délocalisables.

La Vallée de Sainte Marie aux Mines pouvait s'appuyer sur son patrimoine minier et sur certains évènements de dimension internationale (Festival international du Patchwork, marché international des minéraux). L'idée de lier ce patrimoine et ces évènements au moyen d'un équipement structurant qui permettrait de renforcer l'attractivité globale est donc apparue comme une option crédible d'aménagement du territoire, à l'instar de ce qui avait été engagé dans d'autres vallées : nombre d'actions dans la veine de cette stratégie ont d'ailleurs porté leurs fruits depuis lors.

Aux alentours de l'année 1997, les prévisions très optimistes des premières études ont été tempérées : le poids des amortissements du projet initial serait insupportable pour le futur délégataire de l'exploitation. La seconde version du projet a donc eu pour but de modifier les conditions économiques d'exploitation et d'élargir les sources de financement (financements européens obtenus en 1999).

En 1999, du point de vue strictement financier, grâce à l'importance des fonds apportés par les autres collectivités (Europe, Etat, Région et Département), l'amortissement des immobilisations est devenu finançable par l'amortissement équivalent des subventions d'équipement reçues.

En conséquence, devant un programme de réalisation revu à la baisse, des ambitions économiques plus modestes et un poids de l'amortissement techniquement devenu très faible, le risque économique est apparu nettement plus abordable. Je relève que la Cour ne mentionne pas l'Union Européenne dans son texte relatif aux collectivités ayant financé le projet sans se préoccuper de sa viabilité économique.

En 2003, les études ont correctement évalué les difficultés des sites miniers -partout en France- à attirer un nombre important de visiteurs. C'est pourquoi, un nouveau plan d'affaires a été construit : ses objectifs principaux étaient les suivants :

→ *diminuer le coût architectural, technique et scénaristique du projet ;*

→ *viser la couverture des frais de fonctionnement dès 80 000 visiteurs par an et trouver le petit équilibre économique au-delà en visant un niveau maximal de 110 000 visiteurs ;*

→ *considérer l'investissement de départ comme un investissement d'aménagement du territoire dont l'objectif est de participer à la reconquête de l'attractivité du territoire, non de générer nécessairement des flux financiers purement commerciaux.*

En 2004, sur la base de ces évolutions, le Conseil Général a donc considéré qu'il pouvait confirmer son précédent engagement, tout en ayant conscience du risque économique. A cet égard, il ne participerait pas aux coûts de fonctionnement de ces installations.

L'appui du Département avait pour objectif de diminuer le prix de revient d'un investissement structurant, destiné à faire du tourisme un nouvel axe de revitalisation du territoire du val d'Argent, et à renforcer un lien social autour d'un projet, lien social démontré par le référendum local organisé en 1999.

Aujourd'hui, nous constatons, comme la Cour, que la situation financière est préoccupante. Pour autant, face à une conjoncture économique morose imprévisible en 2004 (crise économique depuis 2008) ayant provoqué une tendance baissière de plusieurs sites touristiques, y compris en Alsace, il est souhaitable de réaliser un diagnostic des méthodes marketing utilisées et des adaptations nécessaires : il n'est pas démontré que la totalité de l'échec constaté en matière de fréquentation soit imputable aux seules faiblesses économiques intrinsèques du projet.

En conclusion, je considère qu'en 2004, le problème des amortissements ne se posait pas et que les hypothèses économiques, à visée modeste (petit équilibre de l'exploitation) étaient abordables. C'est donc en parfaite conscience que ce risque a été pris par le Département dans son soutien à une collectivité et à des habitants qui portaient depuis très longtemps un projet destiné à revitaliser leur territoire.

S'agissant d'une réponse d'aménagement et dans la mesure où les investissements ont été financés à la hauteur des engagements des partenaires, il s'agit bien désormais de chercher quelles actions peuvent mener à l'équilibre de l'exploitation. Par délibération du 6 février 2004, le Département a décidé de ne pas intervenir dans la prise en charge du déficit de fonctionnement mais pourra apporter son aide technique à la collectivité.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU VAL D'ARGENT

Il est intéressant que vous connaissiez la genèse de ce projet et ses péripéties.

Mentionnée dès 1976, l'idée d'un parc minier a réellement été lancée en 1987 par une étude d'opportunité réalisée à l'initiative des acteurs économiques du territoire et de l'office du tourisme. Elle fut validée et suivie d'une étude de faisabilité par le cabinet « DETENTE » qui concluait favorablement sur la viabilité du projet sans toutefois en attendre un retour sur investissement. Par comparaison aux sites miniers allemands et autrichiens, « DETENTE » faisait état d'une fréquentation potentielle supérieure à 100 000 visiteurs/an en 1992.

C'est dans ces conditions qu'un concours d'architecte est lancé en 1993. Le marché de maîtrise d'œuvre signé en décembre 1995 sur la base d'un projet d'une capacité nominale de 150 000 visiteurs/an comprenant cinq séquences :

- une séquence d'immersion du type limonaire présentant d'une manière statique les personnages de la société des mineurs de la renaissance,

- une deuxième séquence présentant les techniques minières,

- une troisième séquence, la visite de la mine en petit train, à la sortie de la mine,

- une quatrième séquence présentant les techniques de traitement du minerai,

- une cinquième séquence constituée d'un lieu de vente et de restauration.

Il faut signaler un changement de municipalité à Sainte-Marie-aux-Mines au printemps 1995, hostile au projet et composée de personnes ayant attaqué au tribunal administratif une modification des documents d'urbanisme de Sainte-Marie-aux-Mines instituant une zone touristique dans le vallon de la Petite Lièpvre, lieu d'implantation du projet. Le tribunal administratif invalide la modification du plan d'occupation des sols (POS) et rend caduque le lancement du projet.

Une étude alternative « Multi-Sites » est lancée sans en confirmer sa faisabilité. Après une période de statu quo, le maire accepta, suite à une pétition de 1 532 habitants du Val d'Argent, de soumettre le projet à un référendum sur Sainte-Marie-aux-Mines en juin 1997. Le résultat fut favorable au projet et la municipalité s'engagea à modifier les documents d'urbanisme. Le permis de construire sera déposé fin 1998 et accordé le

26 mars 2001. La durée d'instruction montre la complexité du projet avec un établissement public de type Etablissement recevant du public (ERP) adossé à une mine hors concession minière et inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Entre temps, un appel en délégation de service public est lancé, la Compagnie Alsacienne de Promotion répond puis se retire et la démarche n'aboutira pas.

En février 2000, la Mission d'expertise économique et financière (MEEF) remet en cause le projet sur plusieurs points. L'expert valide les capacités financières du district pour l'investissement mais met en avant la baisse régulière de fréquentation des parcs miniers existants. La MEEF propose de faire une étude légère de fréquentation par un cabinet spécialisé, ce qui est fait.

Le cabinet « Médiéval » estime en année N1 55 000 visiteurs et 80 000 en N5 avec un fonctionnement du parc minier avec 5 permanents. Il met également l'accent sur les nouvelles techniques muséographiques et sur les nouvelles attentes du public. C'est ainsi que la muséographie considérée comme trop statique devint évolutive de type « spectacle : la fièvre de l'argent ». Le limonaire circulaire devient cinéma hémisphérique avec projection panoramique de minéraux. Les deux séquences statiques de techniques minières et traitement minerai sont « racontées » avec des éléments audiovisuels intégrés dans huit « boîtes à voir » de type maison de mineur et dans un spectacle de type « petit théâtre optique ». A la suite à l'accident du tunnel du Mont-Blanc, les dispositions de sécurité en milieu souterrain nous obligerons également à supprimer le petit train de la mine et à créer une nouvelle galerie de sécurité de 400 m. L'espace de conservation des collections devient salle multifonction avec atmosphère contrôlé (la conservation reste possible mais également des activités de type exposition temporaire, banquet ou séminaire). Une modification du permis de construire s'avère dès lors nécessaire ainsi qu'une adaptation du programme de l'opération.

En 2003, un deuxième avis de la MEEF met en avant les points faibles et forts du projet :

*- points faibles **:** aspects techniques et de sécurité, délais très court avant échéance du permis de construire, étude de marché ancienne, parti architectural audacieux, problèmes liés à la sécurité des personnes, estimation de la fréquentation surévaluée, aides publiques aux investissements mais pas en fonctionnement ;*

*- points forts **:** projet longuement mûri, valorisation du patrimoine local, produit d'appel phare, proximité de lieux touristiques très fréquentés, maîtrise du foncier, bonne situation financière de la Communauté de communes du Val d'Argent (CCVA).*

Compte tenu de tous ces éléments, les coûts de maîtrise d'œuvre qui sont au final de 11,54 % du montant des travaux, restent tout à fait acceptables au vu de la complexité de l'opération et de tous les aléas extérieurs survenus. Concernant les coûts d'objectifs, seules les révisions de prix ont réellement impacté le coût final avec des indices selon les années parfois supérieurs à 4 %. Il n'y a pas eu de modifications majeures, si ce n'est la suppression du petit train de la mine et le creusement de la galerie de sécurité. La verrière prévue initialement en polycarbonate a même pu être construite en produit verrier triple couche de 30 mm affichant un bon coefficient de réflexion avec un rendu architectural nettement plus intéressant.

Concernant la gestion de l'équipement, c'est l'établissement à caractère industriel et commercial (EPIC) « office de tourisme » qui en est chargé. Les modalités, examinées dès 2009 avec les services de l'Etat, sont à présent définies. Concernant l'amortissement technique de Tellure, les incidences financières étaient mesurées au niveau de la CCVA et correspondent approximativement au remboursement du capital de l'emprunt concernant Tellure.

Vu les retards dans la livraison du projet à la suite de plusieurs contentieux qui ont tous pu se solder en procédure amiable, la phase de commercialisation fut reportée deux fois et l'ouverture au public ne s'est pas faite dans les meilleures conditions.

Dès l'ouverture, la gestion du site par l'ancien directeur ne fut pas à la hauteur et dès juillet, soit deux mois après l'ouverture, je lui signifiais par lettre recommandée avec accusé de réception (RAR) que son contrat ne serait pas renouvelé en tant que directeur. Je lui proposais un contrat à durée déterminée nous permettant de rechercher un nouveau directeur. Ce n'est que quelques jours après avoir signé ce nouveau contrat que nous avons découvert que le problème financier était préoccupant. Jusqu'alors, le directeur présentait des tableaux de bord mensuels en équilibre financier. Le personnel subissait des pressions fortes et avait l'interdiction de faire part des problèmes aux élus. Après qu'une employé a craqué, nous avons découvert pour près de 100 000 € de factures impayées et dissimulées. Le directeur est licencié pour faute grave. Malheureusement, les prudhommes n'ont pas reconnu la faute grave et l'EPIC s'est vu condamné à lui verser près de 45 000 €.

Résultat, les comptes de l'EPIC se soldent par un déficit de 180 000 € sur la gestion 2009 avec 255 000 € de subvention de la communauté de communes.

Un nouveau directeur est engagé en mai 2010. La gestion 2010 fait apparaître un déficit nettement moins important de 25 000 € avec une subvention de la collectivité de 230 000 €.

La gestion 2011 fait ressortir un excédent prévisionnel de 22 000 € avec une subvention de la collectivité de 333 000 € et des frais de procédures judiciaires liés à l'ancienne direction de plus de 90 000 €.

Les recettes d'exploitation sont en augmentation sensible en 2011 à 188 800 € contre 145 000 € en 2010. La dépense moyenne par visiteurs est passée de 9,8 € à 12,2 € à la suite de la mise en place de nouveaux produits. La fréquentation reste en-dessous des objectifs à 15 400 entrées. Les déficits et frais de procédures ont été prévus sur le budget communautaire dans l'attente des résultats 2011 et la régularisation des comptes de l'EPIC devrait intervenir en 2012. Il faut noter qu'avant l'ouverture de Tellure, la collectivité abondait déjà le fonctionnement de l'EPIC avec une subvention de plus de 200 000 €, ce qui montre la volonté des élus de faire du Val d'Argent une destination touristique. Par ailleurs, la population dans sa majorité croit à Tellure et les retours des visiteurs sont très bons.

Sainte-Marie-aux-Mines, qui a vécu deux siècles d'industrie textile, a perdu la quasi-totalité de ses entreprises industrielles, et des moyens importants sont nécessaires pour changer cette image et attirer le touriste. Quelques années ne suffisent pas et l'action doit se situer sur le long terme. Tellure et les Mines d'Argent de Sainte-Marie-aux-Mines s'inscrivent dans cette démarche d'aménagement du territoire alsacien et c'est la raison principale du soutien financier des autres collectivités à ce projet. Le Val d'Argent est labellisé « Pays d'art et d'histoire », label national du ministère de la culture et Tellure en est une composante importante.

Tellure a besoin de promotion et si ce rapport y contribue à l'échelle nationale, je m'en réjouis, car cette incursion dans la vie des mines d'Argent de la renaissance mérite d'être vécue.

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE TOURISME DU VAL D'ARGENT

Je tiens à porter à votre connaissance les éléments suivants :

▪ *Le parc minier comprend bien une géode circulaire panoramique, ainsi qu'une salle de séminaire de 200 places*

▪ *Les expositions temporaires sont, selon leur taille, dans cette même salle polyvalente ou directement dans l'espace d'accueil qui s'y prête tout à fait, surtout s'il s'agit d'une exposition de tableaux ou de photos par exemple. Plusieurs expositions ont déjà eu lieu dans ces deux endroits. Une salle d'exposition, plus petite et accessible depuis l'espace bar et restauration, est dédiée aux autres mines d'argent de notre vallée.*

▪ *Concernant les espaces caisses, en basse saison, une seule et même personne devrait pouvoir prendre en charge la billetterie et la boutique. Par contre, l'espace bar reste problématique.*

▪ *La durée de visite est bien de 2H et comprend :*

- le cinéma panoramique (12 minutes),

- l'espace muséographique (30 minutes),

- le théâtre optique qui conclut la visite en surface (20 minutes),

- la visite guidée de la mine (1 heure).

▪ *L'intégration des initiatives associatives lors de la création du projet n'a certes pas été bonne, mais à ce jour, et malgré notre volonté à impliquer ces associations, celles-ci n'adhèrent pas au concept et s'y opposent régulièrement. D'ailleurs, Tellure est toujours considéré comme un concurrent et n'est toujours pas perçu comme un élément fédérateur du tourisme minier.*

▪ *La signalétique intérieure de la mine a été changée à moindre frais durant l'exercice 2011 avec des produits adaptés et résistants au milieu souterrain.*

▪ *A compter de janvier 2012, la Communauté de Communes du Val d'Argent a opté pour le régime d'un bail de location du parc Tellure. Elle percevra un loyer de 33 000 € / an. Cette délibération a été validée par le comité directeur lors de la réunion du 12/01/2012.*

▪ *Concernant la régie de Tellure, si dans un premier temps certains titres n'ont pas été émis faute de transmission de factures, ils ont tous été retrouvés et régularisés. Il n'y a donc plus à ce jour de groupes de visiteurs n'ayant pas fait l'objet d'une mise en paiement. Notre procédure de suivi de facture et de règlement est à ce jour tout à fait opérationnelle.*

▪ *Concernant la gestion des gratuités, un cadre dans l'arrêté tarifaire est prévu à cet. Il est cependant ingérable de tenir un registre avec le nom des personnes bénéficiant d'une gratuité car il est tout simplement inapproprié de leur demander leur identité. Pour pallier ce problème, un état des gratuités accordées au bar est édité par notre logiciel de caisse et signé de ma main. Pour information, sur toute l'année 2011, j'ai accordé pour 300,30 € de gratuité, ce qui est insignifiant.*

▪ *Nous travaillons à la mise en place d'une équipe plus professionnelle. Mais cela ne peut être réalisé rapidement compte tenu de la législation française. Une réflexion est menée pour n'avoir sur le site que des saisonniers.*

▪ *La régularisation concernant l'application de la Convention Collective Nationale des organismes de tourisme puis le passage à la Convention Collective Nationale des espaces de loisirs a été réalisée à fin 2011 et, par conséquent, est opérationnelle en 2012.*

▪ *Sur vos conseils, nous menons une réflexion sur la réalisation d'un audit d'ensemble en 2012.*

Index

Développement durable

Energie74, 75, 95, 102, 148, 149, 154, 174, 176, 177, 179, 181, 182, 339, 374, 376, 377, 620, 863

Environnement21, 27, 40, 103, 150, 255, 267, 269, 270, 282, 296, 303, 312, 359, 364, 375, 377, 380, 381, 386, 387, 388, 391, 392, 395, 399, 400, 417, 418, 442, 495, 509, 565, 709, 710, 737, 826, 851, 880, 892, 982, 1001, 1002, 1003, 1018, 1023, 1031, 1033, 1042

Equipement76, 95, 103, 328, 407, 408, 415, 416, 437, 439, 447, 645, 666, 689, 725, 743, 807, 864, 865, 996, 1000, 1035, 1054, 1055, 1056, 1058, 1059, 1060, 1069, 1071

Transports21, 94, 177, 178, 290, 357, 360, 361, 363, 371, 373, 375, 377, 378, 379, 380, 383, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 395, 397, 399, 404, 408, 414, 417, 420, 421, 429, 437, 442, 444, 450, 517, 850, 889

Economie

Agriculture21, 321, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 332, 334, 336, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 356, 450

Entreprises publiques.....35, 294

Industrie36, 63, 95, 126, 180, 221, 233, 278, 305, 385, 745, 750, 762, 1010, 1053, 1070, 1071, 1073

Education - culture

Culture - communication9, 10, 38, 58, 74, 108, 124, 147, 170, 182, 206, 210, 212, 235, 265, 294, 338, 345, 348, 593, 598, 599, 601, 603, 606, 614, 648, 668, 672, 677, 718, 797, 818, 820, 825, 871, 874, 881, 888, 911, 949, 954, 959, 981, 1008, 1037, 1043, 1059, 1063, 1070

Enseignement scolaire 47, 769, 775, 776, 779, 780, 790, 795

Enseignement supérieur.....47, 447, 553, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 564, 565, 569, 572, 575, 576, 578, 579, 580, 583, 584, 585, 586, 588, 593, 594, 595, 596, 597, 599, 600, 602, 604, 607, 609, 612, 613, 616, 617, 618, 620, 622, 623, 624, 627, 639, 651, 657, 658, 659, 660, 661, 663, 664, 665, 667, 669, 670, 671, 673, 676, 677, 679, 681, 683, 684, 690, 691, 765, 770, 782, 785, 793, 800, 802

Recherche - Innovation22, 47, 74, 168, 172, 229, 235, 240, 246, 253, 257, 262, 265, 288, 295, 312, 403, 404, 416, 446, 447, 450, 454, 551, 553, 554, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 567, 569, 571, 572, 573, 575, 576, 578, 579, 580, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 612, 613, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 627, 629, 630, 631, 632, 634, 637, 638, 640, 641, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 650, 651, 653, 657, 658, 662, 663, 664, 667, 669, 670, 671, 673, 674, 675, 677, 678, 679, 681, 683, 690, 696, 703, 767, 782, 787, 793, 802, 829, 872, 881, 916, 919, 936, 954

Sport 461, 672, 825, 1023, 1063

Finances publiques

Etat22, 28, 34, 35, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 48, 49, 54, 55, 57, 58, 63, 65, 67, 68, 73, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 90, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 112, 114, 117, 129, 130, 132, 140, 147, 151, 153, 159, 162, 173, 182, 196, 200, 205, 207, 221, 243, 249, 256, 259, 269, 271, 272, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 292, 296, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 323, 324, 325, 326, 328, 329, 332, 333, 334, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 351, 364, 367, 373, 374, 383, 384, 385, 389, 391, 393, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 425, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 437, 438, 439, 440, 441, 445, 446, 447, 448, 450, 452, 453, 457, 458, 459, 465, 466, 468, 471, 475, 479, 480, 487, 488, 489, 491, 493, 494, 495, 497, 498, 500, 502, 504, 510, 518, 520, 521, 526, 528, 531, 533, 539, 543, 554, 556, 564, 566, 568, 570, 575, 579, 580, 583, 584, 585, 586, 599, 600, 602, 608, 609, 611, 612, 614, 615, 617, 621, 623, 624, 627, 630, 639, 658, 660, 686, 707, 709, 710, 712, 714, 715, 716, 717,

718, 721, 724, 726, 727, 728, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 741, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 761, 762, 763, 772, 782, 793, 806, 807, 808, 809, 812, 817, 830, 832, 837, 838, 839, 844, 845, 850, 851, 854, 862, 863, 864, 868, 888, 915, 941, 948, 962, 966, 969, 971, 974, 982, 987, 995, 997, 999, 1005, 1006, 1007, 1008, 1009, 1013, 1018, 1019, 1021, 1025, 1026, 1027, 1028, 1032, 1035, 1036, 1037, 1041, 1042, 1043, 1046, 1048, 1049, 1050, 1051, 1053, 1056, 1060, 1069, 1071

Prélèvements obligatoires29, 30, 31, 33, 36, 37, 42, 43, 45, 46, 57, 59, 60, 61, 230

Sécurité sociale 38, 40, 44, 54, 55, 57, 58, 59, 209, 532, 899, 900, 913

Gestion

Achats 402, 746

Fonction financière 567

Immobilier22, 73, 80, 106, 132, 204, 205, 295, 412, 416, 497, 502, 519, 520, 566, 567, 568, 622, 724, 725, 728, 729, 734, 738, 739, 770, 939, 941, 945, 949, 957, 958, 964, 966, 967, 968, 969, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 982, 987, 989, 991, 1004, 1025

Ressources humaines22, 245, 246, 254, 266, 294, 296, 303, 454, 630, 724, 741, 744, 752, 753, 771, 774, 777, 780, 794, 805, 806, 808, 810, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 827, 828, 829, 833, 835, 838, 841, 844, 845, 846, 850, 852, 853, 854, 858, 859, 865, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 878, 879, 881, 883, 886, 887, 888, 889, 890, 893, 902, 923, 949, 951

Systèmes d'information..... 879, 907, 909, 917, 918, 919

Pouvoirs publics

Défense22, 203, 256, 278, 648, 741, 743, 744, 745, 746, 747, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 761, 763, 964, 966

Europe36, 43, 55, 148, 149, 163, 193, 289, 326, 359, 362, 369, 382, 383, 1071, 1073

Institutions49, 55, 56, 153, 203, 300, 563, 589, 590, 604, 606, 629, 850, 851, 952, 990

Justice22, 155, 157, 160, 167, 200, 202, 203, 204, 210, 211, 212, 217, 218, 221, 222, 223, 225, 261, 455, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 465, 467, 468, 469, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 481, 483, 484, 1026

Sécurité publique 716

Santé - Social

Dépendance 49, 236

Famille 40, 93, 875, 888, 979, 1031

Immigration - Intégration99, 129, 208, 259, 260, 310, 352, 383, 420, 429, 447, 488, 490, 535, 543, 632, 674, 704, 731, 773, 775, 801, 809, 832, 837, 842, 852, 864, 865, 867, 935, 1021, 1023, 1042, 1049, 1061, 1063, 1065

Retraite22, 29, 38, 40, 54, 58, 59, 248, 277, 283, 287, 288, 294, 296, 297, 299, 300, 301, 303, 308, 311, 314, 315, 411, 438, 439, 442, 443, 485, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 544, 546, 547, 586, 745, 751, 752, 753, 754, 765, 772, 776, 799, 806, 807, 809, 810, 824, 827, 828, 829, 839, 853, 862, 868, 871, 874, 877

Santé37, 58, 67, 74, 126, 461, 471, 543, 666, 689, 704, 811, 820, 834, 851, 854, 899, 900, 902, 903, 912, 913, 914, 915, 917, 918, 919, 921, 922, 935, 936, 941, 943, 948, 949, 950, 952, 953, 954, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 982, 986, 987, 990, 1073

Solidarité58, 323, 339, 342, 346, 350, 352, 480, 499, 503, 521, 863, 868, 875

Travail - Emploi31, 51, 60, 90, 92, 98, 100, 103, 105, 119, 122, 128, 137, 142, 143, 163, 166, 167, 180, 181, 200, 201, 209, 210, 213, 217, 224, 234, 242, 244, 245, 247, 300, 306, 308, 315, 335, 361, 391, 392, 407, 445, 452, 469, 471, 476, 478, 479, 480, 482, 483, 510, 518, 519, 524, 532, 533, 538, 543, 569, 571, 576, 580, 585, 595, 642, 657, 663, 664, 668, 669, 670, 673, 675, 676, 677, 678, 690, 691, 692, 696, 697, 704, 715, 717, 733, 736, 743, 745, 747, 749, 751, 752, 753, 754, 756, 758, 759, 762, 763, 768, 773, 775, 776, 777, 779, 780, 782, 794, 806, 807, 808, 810, 811, 812, 813, 814, 816, 819, 821, 822, 824, 826, 829, 830, 832, 834, 839, 841, 842, 844, 845, 850, 852, 853, 854, 858, 862, 864, 866, 867, 869, 870, 871, 872, 873, 876, 877, 880, 884, 886, 887, 890, 891, 892, 893, 895, 908, 915, 917, 921, 927, 928, 929, 935, 948, 952, 962, 964, 971, 974, 978, 979, 1042

Territoires

Aménagement du territoire119, 122, 126, 133, 140, 142, 302, 347, 348, 417, 1070, 1071, 1072

Collectivités territoriales22, 30, 38, 39, 40, 54, 57, 99, 129, 259, 293, 325, 337, 380, 406, 416, 421, 422, 429, 430, 431, 432, 434, 436, 437, 439, 440, 441, 483, 515, 517, 519, 523, 526, 528, 543, 557, 566, 611, 711, 723, 727, 733, 734, 736, 741, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 821, 832, 834, 835, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 844, 850, 851, 854, 862, 867, 884, 891, 953, 973, 982, 986, 989, 990, 1006, 1010, 1011, 1015, 1016, 1021, 1023, 1032, 1038, 1060, 1061, 1063

Outre-mer21, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 122, 127, 129, 130, 132, 140, 259, 260, 408, 429, 492, 531, 533, 536, 543, 544, 710, 714, 715, 722, 809, 811, 837, 1021, 1023, 1061, 1063

Politique de la ville 483

Urbanisme et logement75, 452, 514, 520, 887, 953, 962, 968, 977, 982, 986, 991, 996, 1000, 1002, 1003, 1017, 1042, 1067